

Openbare ruimte in Zaanstad

Achterstallig onderhoud in beeld

maart 2008

Rekenkamer Zaanstad



Openbare ruimte in Zaanstad

Achterstallig onderhoud in beeld

Eindrapport

Maart 2008

Inhoud

Voorwoord	5
Samenvatting	7
1 Inleiding	13
1.1 Aanleiding onderzoek	13
1.2 Verkenning beheer en onderhoud openbare ruimte	14
1.3 Onderzoeksvragen en normenkader	18
1.4 Leeswijzer rapport	19
2 Bepaling onderhoudsachterstand	21
2.1 Omvang onderhoudsachterstand	21
2.2 Risico's en neveneffecten van de onderhoudsachterstand	35
3 Toereikendheid financiën onderhoud	45
3.1 Kosten onderhoud openbare ruimte	45
3.2 Analyse van de beleidsclusters wegen, water en groen	46
3.3 Nadere analyse van de kosten voor het beleidscluster wegen en water	53
3.4 Opbrengsten openbare ruimte	64
3.5 Realisatie versus begroting	69
4 Doelmatigheid beheer en onderhoud openbare ruimte	71
4.1 Inkoop en aanbestedingen	71
4.2 Contracten tussen Dienst Wijken en Dienst Stadsbedrijven	74
5 Conclusies en aanbevelingen	85
5.1 Inleiding	85
5.2 Hoofdconclusie	85
5.3 Onderhoudsachterstand onvoldoende onderbouwd	85
5.4 Beschikbare dekkingsmiddelen toereikend?	87
5.5 Kostenniveau grotendeels in lijn met vergelijkbare gemeenten	89
5.6 Bestuurlijke keuzen dragen bij aan onderhoudsachterstanden	90
5.7 Aanbevelingen	91
6 Bestuurlijke reactie en nawoord	93
6.1 Bestuurlijke reactie college B&W Zaanstad	93
6.2 Nawoord Rekenkamer Zaanstad	95
Bijlage 1 - Onderhoudsachterstand Groen en Wegen	97
Bijlage 2 - Openbare ruimte in programmabegrotingen	99
Bijlage 3 - Investeringen en dagelijks onderhoud groen en wegen	105

Bijlage 4 - Investerings op basis van beleidsplannen vergeleken met MIP	107
Bijlage 5 - Onderhoudscyclus areaal gemeente Zaanstad	111
Bijlage 6 - CROW Vragenlijst risicobeheersing	113
Bijlage 7 - Correctie kosten openbare ruimte	123
Bijlage 8 - Berekening bijdrage algemene uitkering uit het gemeentefonds	127
Bijlage 9 - Berekening bijdrage uit het gemeentefonds voor het Cluster Wegen en Water voor de referentiegemeenten.	129
Bijlage 10 - Gemiddelde netto lasten referentiegemeenten	131
Bijlage 11 - Beschrijving van de functies per beleidscluster	133
Bijlage 12 - Contracten tussen Dienst Wijken en Dienst Stadsbedrijven	137
Bijlage 13 - Gebudgetteerde en werkelijke bedragen contracten	139
Bijlage 14 - Analyse schouwrapporten	141
Bijlage 15 - Geïnterviewde personen	145

Voorwoord

Een gat in de weg kan vervelende gevolgen hebben. Het ontsiert de openbare ruimte en geeft een aanwijzing dat onderhoud noodzakelijk is. Belangrijk is dat ook weggebruikers hierdoor directe en immateriële schade kunnen oplopen. De gemeente als eigenaar van de weg en andere delen van de openbare ruimte is er verantwoordelijk voor om achterstand in het onderhoud te voorkomen door reparatie of vernieuwing.

In de kadernota 2008 geeft het college van Zaanstad aan dat de onderhoudsachterstand in de openbare ruimte in 2010 kan oplopen tot circa € 50 miljoen. De rekenkamer heeft onderzocht of de gemeente Zaanstad greep heeft op deze oplopende achterstand in het onderhoud van de openbare ruimte. Jaarlijks geeft de gemeente circa € 32,8 miljoen uit aan de openbare ruimte. Dit is voor de rekenkamer reden geweest om in het onderzoek na te gaan of de omvang van het achterstallig onderhoud juist is bepaald en waarom het achterstallig onderhoud toeneemt ondanks de investeringen in de openbare ruimte.

Dit onderzoek had niet op goede wijze tot stand kunnen komen zonder de bijdrage van medewerkers van de gemeente Zaanstad en van de gemeenten Haarlem en Schiedam. De rekenkamer dankt allen die een bijdrage hebben geleverd aan dit onderzoek.

Het onderzoeksteam bestond uit: dhr. drs. A. Kok RA, dhr drs. J. van Leuken (projectleider) en mw. drs. D. van der Wiel. Verder hebben wij gebruik gemaakt van de kennis en ervaring van mevrouw ir. C. van Zwan en de heer ir. M. Hommel. Beide zijn verbonden aan Plan Terra BV adviesbureau voor stedelijke ontwikkeling en beheer. Wij zijn hen zeer erkentelijk voor hun bijdrage aan het onderzoek.

Dr. V.L. Eiff
Directeur Rekenkamer Zaanstad



Samenvatting

De jaarlijkse enquête onder de bewoners van Zaanstad (de Zaanpeiling) van december 2006 bevat een top 5 van de belangrijkste problemen in de buurt. Slecht onderhoud van de bestrating staat bovenaan in de top 5. De gemeente is in veel gevallen eigenaar van deze bestrating en andere onderdelen van de openbare ruimte. Ze heeft doorgaans de wettelijke taak om de openbare ruimte te onderhouden. Zaanstad is onder meer verantwoordelijk voor het onderhoud van 216 hectare aan bestrate wegen, 43 hectare aan geasfalteerde wegen, groen, bruggen en oevers. In 2007 was € 32,8 miljoen begroot voor de onderhoudskosten en kapitaalslasten, samen de *uitgaven* voor de openbare ruimte. Begin 2007 had Zaanstad een *onderhoudachterstand* van € 40,5 miljoen. Het college verwacht dat deze achterstand eind 2010 oploopt tot ruim € 50 miljoen. In dat licht heeft de rekenkamer in dit onderzoek de volgende vraag beantwoord:

In hoeverre beheerst de gemeente Zaanstad de oplopende achterstand in het onderhoud van de openbare ruimte?

Voor de beantwoording van deze vraag onderzocht de rekenkamer allereerst de onderbouwing van de achterstand. Daarnaast hebben wij onderzocht hoe de inkomsten en uitgaven voor de openbare ruimte van Zaanstad zich verhouden tot die van 29 vergelijkbare gemeenten. Vervolgens is nader onderzoek verricht naar de uitvoering van het dagelijks onderhoud van de openbare ruimte door de Dienst Wijken en de Dienst Stadsbedrijven. Daarbij hebben we ons specifiek gericht op de contracten tussen beide diensten en op inkoop en aanbesteding voor het dagelijks onderhoud van de openbare ruimte van beide diensten.

Hoofdconclusies

Hoewel er de afgelopen jaren verbetering is aangebracht in de beheersing van het achterstallig onderhoud van de openbare ruimte, is er - naar het oordeel van de rekenkamer - nog verbetering mogelijk.

Het college heeft een schatting gemaakt van de onderhoudsachterstand en geeft daarbij inzicht in de belangrijkste onderdelen van de openbare ruimte, waaronder wegen en groen. In dit kader is een beheersysteem opgebouwd. De rekenkamer acht echter de onderhoudsachterstand niet voldoende onderbouwd.

Het college heeft eveneens een verwachting opgesteld van de onderhoudsachterstand aan het eind van 2010. Ook bij deze berekening constateert de rekenkamer tekortkomingen, die tot gevolg hebben dat de verwachting van de onderhoudsachterstand in 2010 naar het oordeel van de rekenkamer somber is ingeschat.

De rekenkamer is nagegaan of er aanknopingspunten zijn die het verder oplopen van de achterstand verklaren. Ze constateert dat de gemeente de beschikbare middelen voor het onderhoud van de openbare ruimte voldoende inzet. Ook constateert de rekenkamer dat de kosten voor het dagelijks onderhoud van wegen en de straatreiniging niet hoger zijn dan in vergelijkbare gemeenten.

De rekenkamer is daardoor bevestigd in haar oordeel dat het college een sombere inschatting maakt van de ontwikkeling van de onderhoudsachterstand in de periode 2007-2010.

Hieronder worden deze conclusies toegelicht.

Onderhoudsachterstand onvoldoende onderbouwd

Stand onderhoudsachterstand 2007

Uit de beleidsplannen van de gemeente Zaanstad blijkt dat de onderhoudsachterstand in 2007 circa € 40,5 miljoen bedraagt. De rekenkamer acht deze onderhoudsachterstand niet voldoende onderbouwd en heeft hiervoor drie argumenten:

- De gehanteerde berekeningsmethode van het college is gebaseerd op een visuele schouw. Deze schouw geeft onvoldoende technische informatie over de daadwerkelijke kwaliteit van de wegen om de te nemen maatregelen en daarmee de financiële omvang van de onderhoudsachterstand goed te kunnen vaststellen.
- Het gehanteerde prijspeil is voor het belangrijkste deel van de kosten gebaseerd op het prijsniveau van 2003 in plaats van 2007.
- Door het college is inzicht gegeven in de onderhoudsachterstand van de belangrijkste onderdelen van de openbare ruimte zoals wegen en groen. Bij het berekenen van de achterstand in het onderhoud aan de openbare ruimte had het college nog geen inzicht in de achterstand van de ‘vergeten’ onderdelen: bruggen, tunnels, verkeersregelinstallaties en oeverbeschermingen.

Op grond van de laatste twee argumenten mag worden verwacht dat de omvang van de onderhoudsachterstand in 2007 te laag is geschat.

Opvallend is dat het college in de begroting van 2008 een onderhoudsachterstand van circa € 35 miljoen presenteert, die beduidend lager is dan de bekende onderhoudsachterstand van € 40,5 miljoen op basis van de beleidsplannen. Dit verschil is door het college niet onderbouwd.

Ontwikkeling verwachte onderhoudsachterstand tot 2010

Het college verwacht dat de onderhoudsachterstand eind 2010 oploopt naar € 50 miljoen. De rekenkamer vindt de berekening van deze verwachte onderhoudsachterstand niet volledig betrouwbaar. Deze berekening heeft de volgende tekortkomingen.

Ten eerste heeft de gehanteerde berekeningsmethode als uitgangspunt dat de achterstand in de openbare ruimte evenredig oploopt wanneer er minder geïnvesteerd wordt dan begroot in de beleidsplannen. Deze methode houdt geen rekening met de uitgevoerde vervangingsinvesteringen (waardoor de onderhoudsachterstand wordt ingelopen). Ook wordt er geen rekening mee gehouden dat uitstel van onderhoudswerkzaamheden niet automatisch hoeft te leiden tot extra onderhoudskosten.

Ten tweede schetst het college een somber beeld over de verwachte onderhoudsachterstand doordat zij in de berekening geen rekening houdt met investeringen van derden, zoals van het rijk en de provincie in de periode 2007-2010.

Wanneer het college rekening houdt met de effecten van vervangingsinvesteringen en de gelden van derden, dan zal de toename van de achterstand naar de mening van de rekenkamer lager uitvallen dan de verwachte € 50 miljoen in 2010.

Neveneffecten en risico's

De oplopende achterstand kan zowel bestuurlijke als financiële consequenties hebben voor Zaanstad. Deze zijn op dit moment beperkt. De rekenkamer acht het risico dat onderhoudsachterstanden kunnen leiden tot claims daarbij relatief het grootste. Naar verwachting zal het aantal claims dat wordt uitbetaald over de onderzochte periode 2004 tot en met 2007 groter zijn dan de (op dit moment bekende) 132 claims, omdat een aantal claims nog moet worden afgehandeld. Dit zal leiden tot een hoger totaal uitgekeerd bedrag dan de - op dit moment bekende - €102.000.

Beschikbare dekkingsmiddelen

De rekenkamer heeft gekeken naar de beschikbaarheid van dekkingsmiddelen om de onderhoudsachterstand in te lopen. Ze heeft daarbij de algemene uitkering uit het gemeentefonds, subsidiemogelijkheden en eigen dekkingsmiddelen onderzocht.

Onvoldoende compensatie in algemene uitkering tot 2007

Tot 2007 gaf de bijdrage van het Rijk voor de openbare ruimte Zaanstad onvoldoende compensatie voor de slechte bodem in de gemeente. Vanaf 2007 wordt Zaanstad structureel gecompenseerd voor de meerkosten die ontstaan als gevolg van de bodemgesteldheid. Voor Zaanstad bedraagt deze compensatie jaarlijks circa € 840.000. De gemeente meent dat ze een minder hoog bedrag uit de algemene uitkering dan vergelijkbare gemeenten krijgt en nog steeds te weinig wordt gecompenseerd voor de bodemgesteldheid. De rekenkamer acht deze argumenten niet relevant, omdat Zaanstad meer krijgt voor openbare ruimte dan de meeste vergelijkbare gemeenten en de bodemgesteldheid niet zo extreem (slecht) is, als in Zaanstad wel wordt verondersteld. Met de gemeente constateert de rekenkamer dat Zaanstad minder eigen middelen weet te realiseren dan andere gemeenten. De gemeente is verder van mening ook dat de algemene uitkering nog niet optimaal voor Zaanstad is, mede doordat onvoldoende rekening is gehouden met de uitgestrektheid van de gemeente en daarmee met een relatief groot aantal verbindingswegen tussen de zeven voormalige dorpskernen in Zaanstad. De rekenkamer kan dit niet beoordelen op basis van de thans beschikbare gegevens. Als het college aanpassing van de algemene uitkering nastreeft, zal het dit argument met gegevens moeten onderbouwen.

Zaanstad benut subsidiemogelijkheden, maar er is nog dekkingsruimte bij lokale heffingen

Zaanstad wendt de beschikbare subsidiemogelijkheden voldoende aan voor de financiering van de openbare ruimte. In 2007 is circa € 5,7 miljoen bij rijk en provincies aan subsidies voor de openbare ruimte verworven.

Zaanstad heeft evenwel nog mogelijkheden om de opbrengsten uit de parkeerbelasting en de rioolrechten, die thans niet (volledig) worden benut voor dekking van onderhoudskosten in de openbare ruimte, te gebruiken voor dekking van deze kosten.

Zo kunnen de kosten van straatvegen (deels) worden betaald uit het rioolrecht, zoals ook in vergelijkbare gemeenten gebeurt. Overigens heeft Zaanstad expliciet besloten opbrengsten uit de parkeerbelasting niet in te zetten voor de openbare ruimte.

Kostenniveau

De rekenkamer heeft de omvang van de kosten voor de openbare ruimte onderzocht om aanknopingspunten te vinden voor de verklaring van de door het college verwachte oplopende onderhoudsachterstand. De rekenkamer heeft daarbij gekeken naar de omvang van de onderhoudsbudgetten en de kapitaallasten, de kosten voor het dagelijks onderhoud, de doelmatigheid van inkoop en aanbesteding en naar de effecten van bestuurlijke keuzen.

In vergelijking met 29 vergelijkbare gemeenten geeft Zaanstad gemiddeld € 10 per inwoner per jaar meer uit voor het onderhoud van de openbare ruimte. De rekenkamer is nagegaan, hoe dit kan worden verklaard.

Onderhoudsbudgetten en kapitaallasten

De hoge kosten van Zaanstad worden voor een deel verklaard door de hoge onderhoudsbudgetten en kapitaallasten.

Beslissingen uit het verleden zijn van invloed op de omvang van de huidige kosten van de openbare ruimte. Omdat het college tot 2004 heeft nagelaten om bij de aanleg van wegen ook het toekomstige onderhoudsbudget aan te passen, moet Zaanstad extra uitgaven doen. Anderzijds maken kapitaallasten voor wegen, als gevolg van in het verleden geactiveerde investeringen, een aanzienlijk deel (circa € 7,9 miljoen) uit van de totale lasten (€ 24,2 miljoen).

Kostenniveau dagelijks onderhoud en straatreiniging

Uit een gedetailleerde vergelijking met Amstelveen, Gouda, Haarlem en Schiedam blijkt dat de hogere kosten in Zaanstad niet worden veroorzaakt door de kosten van de straatreiniging. Ook heeft de rekenkamer geen indicatie gevonden dat het kostenniveau van dagelijks onderhoud aan wegen hoger ligt dan vergelijkbare gemeenten. De Dienst Stadsbedrijven voert het grootste deel van het dagelijks onderhoud van de openbare ruimte uit. Omdat het college zelf een verkenning uitvoert naar de toekomstige activiteiten van deze dienst, heeft de rekenkamer hier bewust geen volledig doelmatigheidsonderzoek uitgevoerd.

Inkoop en aanbesteding

De rekenkamer is wel de doelmatigheid nagegaan van inkoop en aanbesteding voor onderhoud van de openbare ruimte. Ze komt tot de volgende conclusies:

- Kennis over enkel- en meervoudige onderhandse aanbesteding wordt niet vastgelegd en inkopen worden onvoldoende geanalyseerd. Hierdoor worden contracten niet altijd tegen goede (prijs)condities afgesloten.
- Zaanstad maakt in haar contracten nog geen optimaal gebruik van beeldcontracten. Een beeldcontract heeft voorkeur boven een bestek, omdat werkzaamheden dan alleen worden uitgevoerd omdat ze nodig zijn en niet omdat ze zijn afgesproken.

- Zaanstad hanteert een in eigen beheer ontwikkeld systeem om beeldkwaliteit te kunnen bepalen. Dit leidt tot hogere kosten bij aannemers, omdat zij zich hierin moeten inwerken. Wanneer Zaanstad kiest voor het landelijke ontwikkelde systeem om de beeldkwaliteit te kunnen bepalen, kunnen aannemers goedkoper werken.

Bestuurlijke keuzen: investeringen en beleidskosten

Twee in het verleden gemaakte bestuurlijke keuzen zijn van invloed op de omvang van de middelen die beschikbaar komen voor het inhalen van de onderhoudsachterstand:

- 10 %-grens kapitaallasten: De gemeente Zaanstad heeft investeringen, waaronder die in de openbare ruimte, gemaximeerd doordat de kapitaallasten maximaal 10 % van de begroting mogen bedragen.
- Wijkuitvoeringsprogramma's: Voor het opstellen van wijkuitvoeringsprogramma's, het bespreken ervan met de bevolking en de verspreiding daarvan besteedt Zaanstad jaarlijks € 1,8 miljoen. Deze kosten zijn hoger dan in vergelijkbare gemeenten.

Oplopende onderhoudsachterstand, dekkingsmiddelen en kosten in perspectief

De rekenkamer meent dat de berekening door het college van de verwachte onderhoudsachterstand in 2010 niet betrouwbaar is, omdat het college geen rekening houdt met de positieve effecten van vervangingsinvesteringen, de effecten van het uitstel van werkzaamheden te negatief inschat en geen rekening houdt met de nog te verkrijgen subsidies van rijk en provincie. De rekenkamer is nagegaan of er aanknopingspunten zijn die het - door het college verwachte - oplopen van de achterstand verklaren. Ze constateert dat de gemeente de beschikbare middelen voor het onderhoud van de openbare ruimte voldoende inzet. Ook constateert de rekenkamer dat de kosten voor het dagelijks onderhoud van wegen en de straatreiniging niet hoger zijn dan in vergelijkbare gemeenten.

Uit een gedetailleerde vergelijking met Gouda, Haarlem en Schiedam blijkt dat deze gemeenten hun onderhoudsachterstand weten in te lopen, waarbij het door deze gemeenten nagestreefde kwaliteitsniveau vergelijkbaar of hoger is dan dat van Zaanstad. De rekenkamer vindt het opmerkelijk dat Zaanstad hogere uitgaven heeft voor openbare ruimte dan andere gemeenten, terwijl die andere gemeenten hun achterstand in onderhoud wel inlopen en in Zaanstad de achterstand juist toeneemt. De rekenkamer is daardoor bevestigd in haar oordeel dat het college een sombere inschatting maakt van de ontwikkeling van de onderhoudsachterstand in de periode 2007-2010.

Aanbevelingen

Naast één aanbeveling aan de gemeenteraad over bestuurlijke keuzen geeft de rekenkamer drie aanbevelingen voor het college:

1. Geef inzicht in de omvang van de onderhoudsachterstand en vertaal de informatie over de openbare ruimte naar structurele onderhoudsmaatregelen

- Stel een inspectieplan op waarin de soorten inspecties, de frequentie van de inspecties en het tijdstip van inspecteren worden aangegeven en monitor of het aantal uitgevoerde inspecties overeenkomt met het aantal geplande inspecties.
 - Verwerf voldoende interne kennis om managementinformatie te verkrijgen uit het beheersysteem en complementeer het beheersysteem met de ontbrekende gegevens. Hierdoor wordt het mogelijk om de onderhoudsachterstand uit te drukken in geld.
 - Gebruik de informatie uit het beheersysteem om structurele maatregelen te treffen voor terugkomende problemen in de openbare ruimte en neem dit mee in het onderhoudsproces.
2. Verhoog de doelmatigheid
- Verken bij welke onderhoudswerkzaamheden het mogelijk is om van een bestek over te stappen naar een beeldcontract.
 - Pas het door Zaanstad ontwikkelde meetsysteem voor beeldkwaliteit aan op de landelijke systematiek van het CROW.
 - Optimaliseer enkel- en meervoudige onderhandse aanbesteding door de contractenbank beter te benutten en de inkopen structureel te analyseren.
3. Verbeter informatievoorziening aan de gemeenteraad
- Leg de gemeenteraad het gewenste kwaliteitsniveau in beleidsplannen voor, voor de onderdelen: vaarwegen, baggeren, bruggen en tunnels, verkeersinstallaties en oeverbeschermingen. Draag er zorg voor dat er een duidelijk onderscheid is tussen beleidsplannen en beheersplannen.
 - Geef de gemeenteraad inzicht in de actuele onderhoudsachterstand en vermeld daarbij de bijdragen van derden expliciet.
 - Stel een overkoepelend plan op waarin uiteen wordt gezet op welke wijze en met welke tijdsspanne de onderhoudsachterstand wordt ingelopen.
 - Geef inzicht in de gevolgen en risico's van overplanning.

Bestuurlijke reactie en nawoord

Het college van Burgemeester en Wethouders van Zaanstad heeft gereageerd op het rapport. Uit het gegeven dat de aanbevelingen in grote mate door het college worden overgenomen, leidt de rekenkamer af dat het college zich ook vinden in de conclusies van het rapport. Wel merkt het college op dat de gemeente Zaanstad in de algemene uitkering van het gemeentefonds nog steeds onvoldoende wordt gecompenseerd voor haar slappe bodem.

1 Inleiding

1.1 Aanleiding onderzoek

Als onderdeel van het onderzoeksprogramma 2007 heeft de Rekenkamer Zaanstad onderzoek gedaan naar de oplopende achterstand van het onderhoud van de openbare ruimte. Bij de keuze voor dit onderwerp hebben doelmatigheidsrisico's en maatschappelijke en financiële belangen een rol gespeeld.

Doelmatigheidsrisico

Grote delen van de openbare ruimte zijn in eigendom van de gemeente. Het beheren en onderhouden daarvan is een belangrijke - voor een deel ook wettelijk vastgelegde - taak van de overheid. Er moeten verschillende werkzaamheden worden verricht om de kwaliteit van de openbare ruimte op het gewenste niveau te houden. Dit zijn werkzaamheden als het schoonhouden van pleinen, het uitvoeren van kleine reparaties aan wegen of de volledige vervanging daarvan. Bij de frequentie en intensiteit waarmee bepaalde werkzaamheden worden uitgevoerd spelen overwegingen van doelmatigheid een rol. Zo is bijvoorbeeld per onderdeel van de openbare ruimte een optimaal punt waarop het beste vervanging kan plaatsvinden in plaats van opnieuw onderhoud uit te voeren.

Wordt het onderhoud te laat uitgevoerd dan moeten er in de toekomst zwaardere onderhoudsmaatregelen worden genomen of moet er zelfs tot vervanging worden overgegaan. De extra kosten die het onderhoud op een later moment met zich mee brengt wordt kapitaalvernietiging genoemd. Ook het te vroeg uitvoeren van onderhoud of vervanging kan tot ondoelmatigheden leiden.

Financieel belang

Uit de Kadernota 2008-2011 blijkt dat de onderhoudsachterstanden in 2007 volgens de gemeente Zaanstad € 35 miljoen bedragen. De verwachting van de gemeente is dat deze tot en met 2010 oplopen tot ongeveer € 50 miljoen. Deze oplopende achterstand komt mede doordat de investeringen met € 17 miljoen worden verminderd als gevolg van het uitgangspunt van de gemeente Zaanstad dat de kapitaallasten maximaal 10% van de gemeentebegroting mogen uitmaken.¹

Ook de provincie maakt zich zorgen over de financiële positie van de gemeente Zaanstad. In haar toezichthoudende rol heeft de provincie sinds 2003 opmerkingen gemaakt over het achterstallig onderhoud van de kapitaalgoederen in Zaanstad. Zij dringt erop aan meer zicht te krijgen in de bestaande achterstanden en de risico's hiervan en maatregelen te nemen om deze achterstanden in te lopen. Indien dit in onvoldoende mate gebeurt, kan de gemeente Zaanstad onder preventief toezicht geplaatst worden. Dit betekent onder meer dat de provincie de begrotingen van de gemeente eerst moet goedkeuren voordat het gemeentebestuur uitgaven mag doen.

¹ Gemeente Zaanstad, *Zaankanters maken de streek*, Kadernota 2008 – 2011.

Tot op heden heeft de provincie besloten de gemeente Zaanstad niet onder preventief toezicht te plaatsen. De provincie geeft eind 2006 aan vertrouwen te hebben in de maatregelen die Zaanstad heeft aangekondigd. Wel stelt de provincie dat bij de Kadernota 2009 aangetoond moet worden dat uiterlijk vanaf 2010 sprake is van een verbetering van de financiële positie, waardoor de achterstanden in het onderhoud kunnen worden ingelopen. Hieruit blijkt dat Zaanstad een risico loopt wanneer zij het beheer en onderhoud van de openbare ruimte niet op afzienbare tijd onder controle heeft. Dit kan dan gevolgen hebben voor de gehele gemeente.

Maatschappelijk belang

Het maatschappelijke belang van het onderhoud van de openbare ruimte is groot. Enerzijds lopen burgers risico's wanneer het onderhoud van de openbare ruimte onder de maat is, anderzijds heeft het effect op de beleving van de openbare ruimte.

De burgers lopen risico's wanneer het onderhoud van de openbare ruimte niet goed wordt uitgevoerd. Er kunnen gevaarlijke situaties ontstaan, bijvoorbeeld wanneer kades of bruggen te zwaar belast worden waardoor instorting dreigt. In dat geval moeten de kades en bruggen worden afgesloten voor verkeer om ongelukken te voorkomen. Ook de gemeente loopt hier een risico omdat zij schadeclaims kan krijgen van burgers.

De beleving van de openbare ruimte door de burger is van belang voor de gemeente. Zaanstad meet de beleving van de burger via de Zaanpeiling. Op grond van de peiling van 2006 is een problemen-top-5 opgesteld waarbij het slechte onderhoud aan de bestrating bovenaan staat. Andere problemen die genoemd worden zijn het parkeerprobleem en de vervuiling van de woonomgeving. In de Zaanpeiling van 2006 wordt het onderhoud in de eigen buurt door de bewoners gemiddeld gewaardeerd met een 6+, echter in 8 van de 19 wijken is het onderhoud met een cijfer tussen de 5.5 en een 6.0 beoordeeld. Het oordeel over het onderhoud in gehele stad komt uit op een 6-. Vergeleken met cijfers uit 1998 is de waardering voor het onderhoud van de openbare ruimte in Zaanstad wel hoger geworden.

1.2 Verkenning beheer en onderhoud openbare ruimte

1.2.1 Kwaliteit openbare ruimte

Openbare ruimte kan omschreven worden als de buitenruimte die voor iedereen toegankelijk is. In de openbare ruimte bevinden zich gemeentelijke eigendommen zoals wegen, straatverlichting, verkeersregelinstallaties, bomen, struiken, papierbakken, speelvoorzieningen en begraafplaatsen. Onder de grond bevindt zich onder meer het rioolstelsel. De gemeente is voor een deel wettelijk verplicht deze eigendommen te onderhouden.

In de kwaliteit van de openbare ruimte zijn drie aspecten te onderscheiden:

- de aanleg en inrichting van een gebied;
- het beheer en onderhoud van een eenmaal ingericht gebied;
- de manier waarop een gebied gebruikt wordt en de mate waarin gebruikers tevreden zijn.

Bij *inrichting* gaat het om de functie die de openbare ruimte moet hebben en hoe de openbare ruimte eruit ziet. Het *beheer en onderhoud* van de openbare ruimte is het systematisch plannen, budgetteren, voorbereiden en uitvoeren van activiteiten die erop gericht zijn de openbare ruimte zijn functie te laten vervullen.² Het *gebruik* gaat over de manier waarop gebruikers de ruimte gebruiken en hoe zij de openbare ruimte ervaren. De factoren inrichting, beheer en gebruik bepalen gezamenlijk de kwaliteit van de openbare ruimte. Inrichting en beheer van openbare ruimte hebben daarmee een onderlinge relatie.

Keuzes (van de overheid) bij de inrichting van de openbare ruimte kunnen een belangrijke invloed op het beheer hebben. De openbare ruimte kan er mooi uitzien, maar moeilijk of alleen tegen hoge kosten te onderhouden zijn. Slecht onderhoud kan leiden tot een verwaarloosde aanblik, tot vermindering van gebruik of tot een ander gebruik van de openbare ruimte dan beoogd was. Dit kan negatieve effecten hebben op de (ervaren) kwaliteit van de openbare ruimte.

1.2.2 **Beleid kwaliteit openbare ruimte**

Het door het college van burgemeester en wethouders van Zaanstad gewenste kwaliteitsniveau is vastgelegd in beleidsplannen. De beleidsplannen bevatten informatie over de stand van zaken van het onderhoud en de benodigde financiële middelen. De beleidsplannen zijn mede een gevolg van de eis van de provincie in 2003 dat de gemeente Zaanstad duidelijkheid moest geven over de (gewenste) staat van het onderhoud en de financiële consequenties daarvan. Om dit inzicht te krijgen heeft het college onder meer de volgende beleids- en beheerplannen vastgesteld:

- Beleidsplan Onderhoud Groen en Wegen.
- Beleidsplan speelplaatsen en jongerenvoorzieningen.
- Beleidsplan openbare verlichting.
- Baggerbeleidsplan Zaanstad.
- Beheerplan Objecten Vaarwegen Zaanstad.
- Standaardisatie van de openbare ruimte.

De gemeenteraad heeft met de vaststelling van de Beleidsplan Groen en Wegen op 22 april 2004 het kwaliteitsniveau voor de openbare ruimte vastgesteld op kwaliteitsniveau 'basis'. Dit houdt in dat de openbare ruimte duurzaam in stand gehouden wordt. Dit betekent dat levensduur verlengende maatregelen op het technisch noodzakelijke tijdstip worden uitgevoerd en dat het verzorgend onderhoud kan worden omschreven als 'acceptabel'.³ Niet gekozen is voor het niveau 'accent', waardoor enige delen van de gemeente (het centrum bij voorbeeld) extra onderhoud krijgen.

Met het vaststellen van het kwaliteitsniveau basis werd ook duidelijk dat dit niveau niet overal in de gemeente is bereikt.

² CROW, 'Handboek aansprakelijkheid beheer openbare ruimte', juni 2003.

³ Gemeente Zaanstad, raadsbesluit, Beleidsplan Groen en Wegen, april 2004.

Bijna een kwart van bestrate wegen en 5% van de asfaltwegen voldeed er niet aan, omdat deze bijvoorbeeld kuilen of scheuren vertoonden. Op grond hiervan schat de gemeente Zaanstad de onderhoudsachterstand van de openbare ruimte op circa € 35 miljoen ten opzichte van het gewenste kwaliteitsniveau. Uit de kadernota 2008 – 2011 blijkt dat de achterstand in het onderhoud van openbare ruimte in Zaanstad nog verder oploopt.

1.2.3 Indeling beheer en onderhoud openbare ruimte

Zoals hierboven aangegeven wordt de kwaliteit van de openbare ruimte onder meer bepaald door het beheer en onderhoud ervan.

Het beheer en onderhoud van de openbare ruimte kunnen op verschillende manieren worden ingedeeld. De rekenkamer gaat hier uit van de volgende indeling:⁴

- *Klein (dagelijks) onderhoud*: incidenteel onderhoud op kleine schaal (wegen, verhardingen, kunstwerken, bruggen en kades: kleine reparaties; groen: maaien, schoffelen en snoeien);
- *Groot onderhoud*: activiteit gericht op het op peil houden van de kwaliteit van voorzieningen in de openbare ruimte en gericht op verlenging van de technische levensduur (wegen: grotere oppervlakten en gekoppeld aan vervangingen, gericht op het op peil houden van de kwaliteit, herstraten van elementen, aanbrengen van asfaltlijtlagen of -deklagen; groen: vervanging van aanplant).

Klein en groot onderhoud worden ook wel *regulier onderhoud* genoemd.

- *Vervanging* heeft betrekking op het vervangen van een voorziening als geheel, nadat deze aan het eind van de technische levensduur is gekomen. Er kunnen ook andere dan technische redenen zijn om tot vervanging over te gaan, bijvoorbeeld omdat de eisen die aan een voorziening worden gesteld veranderd zijn (bijvoorbeeld door nieuwe veiligheidseisen, veranderende eisen aan het straatbeeld etc.).

Om het kwaliteitsniveau van de openbare ruimte in stand te houden moet de staat van het onderhoud in de openbare ruimte regelmatig worden vastgesteld. Dit gebeurt via schouwen of inspecties van de openbare ruimte. Hierbij wordt aan de hand van criteria bepaald wat het huidige kwaliteitsniveau van de openbare ruimte is. Door middel van een schouw of een inspectie kan worden vastgesteld dat er sprake is van achterstallig onderhoud en of deze oploopt bij het huidige niveau van onderhoudswerkzaamheden. Onderhoudsachterstanden kunnen uiteindelijk leiden tot kapitaalvernietiging.

1.2.4 Organisatie

De Dienst Wijken, de Dienst Stad en de Dienst Stadsbedrijven van de gemeente Zaanstad zijn in meer of mindere mate betrokken bij het beheer van de openbare ruimte. De Dienst Wijken heeft de regie over het beheer en onderhoud van de openbare ruimte. Het dagelijks onderhoud wordt grotendeels uitgevoerd door de Dienst Stadsbedrijven waarbij de Dienst Wijken opdrachtgever is. De Dienst Stad maakt nieuwe plannen voor de inrichting van de openbare ruimte, waarbij het van belang is rekening te houden met het toekomstige beheer hiervan. Het overige onderhoud wordt in opdracht van de diensten uitgevoerd door derden.

⁴ Deze definities zijn ontleend aan het rapport van de rekenkamercommissie gemeente Haarlem van juli 2005.

Communicatie burger

Via de wijkuitvoeringsplannen informeert Zaanstad de burger en belanghebbenden over maatschappelijke ontwikkelingen, bouwinitiatieven en beleidskeuzen binnen de wijken. Ook de geplande werkzaamheden in de openbare ruimte worden jaarlijks gecommuniceerd aan de burger via wijkuitvoeringsplannen. Deze zijn voor alle wijken in Zaanstad opgesteld. In deze plannen is ook opgenomen op welke manier het reguliere onderhoud van de openbare ruimte wordt uitgevoerd. Daarmee is voor de burger duidelijk wat zij kan verwachten van de gemeente Zaanstad.

1.2.5 Financiering openbare ruimte

De kosten voor het beheer en onderhoud van de openbare ruimte worden door gemeenten vooral gefinancierd vanuit de algemene uitkering van het gemeentefonds. Hiervoor wordt via verdeelsleutels geld beschikbaar gesteld. In deze verdeelsleutels wordt onder meer rekening gehouden met het aantal inwoners, aantal woonruimten en de bodemgesteldheid. Naast het gemeentefonds kan de gemeente ook financiering verkrijgen uit specifieke subsidies vanuit Europa, het rijk of de provincie. Bovendien worden kosten voor een klein deel gedekt door de inkomsten uit goederen en diensten die de gemeente doorbelast aan derden; een voorbeeld daarvan is de parkeerbelasting. Voor zowel begraafplaatsen als de riolering legt de gemeente heffingen op, waardoor het onderhoud hiervan door de gemeente in principe budgettair neutraal kan worden uitgevoerd.

1.2.6 Afbakening onderzoek

De openbare ruimte bestaat uit verschillende onderdelen. De rekenkamer richt zich bij dit onderzoek op de volgende onderdelen van de openbare ruimte:

- Wegen en vaarwegen.
- Groen.
- Civiele kunstwerken en speelplaatsen
- Waterhuishouding.

Vanwege de financieringsmogelijkheden (via heffingen) voor begraafplaatsen en riolering laat de rekenkamer deze twee onderdelen van de openbare ruimte buiten beschouwing. De rekenkamer neemt in dit onderzoek wel mee in hoeverre de werkzaamheden aan de openbare ruimte, die gelijktijdig worden uitgevoerd met rioolwerkzaamheden, worden gefinancierd vanuit de rioolheffingen. Ook de onderhoudsachterstand bij sportaccommodaties maakt geen onderdeel uit van het onderzoek.

Zoals in deze paragraaf naar voren is gekomen betreft de kwaliteit van de openbare ruimte drie verschillende aspecten: inrichting, beheer en gebruik. De rekenkamer richt zich bij dit onderzoek alleen op het *beheer* van de openbare ruimte (waarvan onderhoud deel uit maakt). Dat wil zeggen dat de inrichting, de rol en verwachtingen van de gebruikers in dit onderzoek buiten beschouwing worden gelaten.

1.3 Onderzoeksvragen en normenkader

1.3.1 Doel onderzoek

De rekenkamer wil met dit onderzoek inzicht bieden in de achterstanden in het onderhoud van de openbare ruimte. Daarnaast beoogt het onderzoek inzicht te geven in de doelmatige besteding van de financiële middelen voor het realiseren van het gewenste kwaliteitsniveau in de openbare ruimte. Het doel van het onderzoek is om aanbevelingen te doen voor verbetering van de beheersing van de kosten van het beheer en onderhoud van de openbare ruimte.

1.3.2 Probleemstelling en onderzoeksvragen

In dit onderzoek staat de volgende probleemstelling centraal:

Beheerst de gemeente Zaanstad de (oplopende) achterstand in het onderhoud van de openbare ruimte?

Bovenstaande probleemstelling leidt tot de volgende onderzoeksvragen:

1. Wat is de omvang van het achterstallig onderhoud van de openbare ruimte in Zaanstad en is deze op de goede manier berekend?
2. Zijn de beschikbare financiële middelen toereikend voor het beheer en onderhoud openbare ruimte?
3. Zet de gemeente Zaanstad de beschikbare middelen voor het dagelijks onderhoud doelmatig in?

1.3.3 Normenkader

Kern van het onderzoek is om te komen tot een beoordeling van de prestaties van de gemeente. Om tot een oordeel te komen zijn normen gehanteerd voor verschillende aspecten uit de onderzoeksvragen. Het onderstaande normenkader geeft de normen weer die de rekenkamer heeft gebruikt. De eerste onderzoeksvraag is vooral een inventariserende vraag; hiervoor zijn dan ook geen normen bepaald.

Tabel 1.1 - Normenkader

Vraag	Norm	Toetsaspecten
1	Het achterstallig onderhoud is juist berekend Risico's zijn in kaart gebracht	<ul style="list-style-type: none"> • Zijn de beheersplannen gebaseerd op actuele en volledige gegevens • Zijn alle beheersplannen vastgesteld en financieel vertaald in de begroting • Zijn de risico's volledig onder de aandacht van de raad gebracht
2	De beschikbare financiële middelen zijn toereikend om de openbare ruimte op het gewenste kwaliteitsniveau te krijgen.	<ul style="list-style-type: none"> • Beschikbare middelen vanuit gemeentefonds • Benutting externe financieringsmogelijkheden • Uitgaven in relatie tot IFLO normen • Uitgaven in relatie tot andere gemeenten • Toekomstige financiële strategie • Realisatie geplande investeringen

3	De uitvoering van het dagelijks onderhoud vindt op een efficiënte manier plaats.	<p><i>Risicobeheersing</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Werkwijze gericht op risicobeheersing • Adequaate beheersysteem • Beheerplannen bij nieuwe inrichting • Klachtenafhandeling <p><i>Aanbestedingen</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Aanbesteding van opdrachten <p><i>Contracten</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Realisatie vastgesteld kwaliteitsniveau • Samenwerking uitvoerende diensten • Relatie opdrachtgever / opdrachtnemerschap • Naleving van contracten Klachtenafhandeling
---	--	---

1.4 Leeswijzer rapport

In dit rapport komen achtereenvolgens de volgende onderwerpen aan de orde. In hoofdstuk 2 wordt ingegaan op de vraag hoe groot de omvang van het achterstallig onderhoud van de openbare ruimte is en welke de risico's zijn, die de gemeente hierdoor loopt. In hoofdstuk 3 staat de financiering van het onderhoud van de openbare ruimte centraal. Er vindt een vergelijking plaats met de beschikbare middelen uit het gemeentefonds en de uitgaven van andere gemeenten. Ook komt de vraag aan de orde of de gemeente de inkomsten heeft geoptimaliseerd. Hoofdstuk 4 is toegespitst op de uitvoering. Daarin wordt behandeld of aanbestedingen doelmatig plaatsvinden en of de uitvoeringscontracten tussen de gemeentelijke dienst doelmatig worden uitgevoerd. Het rapport sluit af met de conclusies en aanbevelingen.



2 Bepaling onderhoudsachterstand

In dit hoofdstuk kijkt de rekenkamer naar de omvang van de onderhoudsachterstand in de openbare ruimte en de risico's die de onderhoudsachterstand met zich mee kan brengen. In de eerste paragraaf wordt ingegaan op de onderhoudsachterstand zoals die is vastgesteld door de gemeente Zaanstad en geeft de rekenkamer een oordeel over betrouwbaarheid hiervan. In de tweede paragraaf behandelt de rekenkamer de bij de onderhoudsachterstand behorende risico's voor de gemeente Zaanstad.

2.1 Omvang onderhoudsachterstand

2.1.1 Onderhoudsachterstand volgens beleidsplannen

De gemeente Zaanstad stelt vanaf 2004 beleids- en beheerplannen op. Het ontbrak in Zaanstad destijds aan richtinggevend beleid voor de openbare ruimte waarin de ambitie van het gemeentebestuur was vertaald. Ook de accountant en de provincie gaven aan dat in de gemeente Zaanstad onvoldoende beleid was ter onderbouwing van de begroting.⁵ De gemeente Zaanstad heeft voor de indeling in plannen gekozen voor een vakinhoudelijke indeling. In onderstaande tabel zijn de, voor dit onderzoek relevante, vastgestelde beleidsplannen opgenomen.

Tabel 2.1 –Beleidsplannen openbare ruimte gemeente Zaanstad

Titel	Vastgesteld door	Datum
Beleidsplan Groen en Wegen	Gemeenteraad	22 april 2004
Beheerplan Objecten Vaarwegen	College van B&W	15 september 2006
Beleidsplan Speelplaatsen en Jongerenvoorzieningen	Gemeenteraad	21 september 2006
Beleidsnota Baggeren in Zaanstad	College van B&W	17 april 2007
Beleidsplan Openbare Verlichting	Gemeenteraad	5 juli 2007

Uit bovenstaand overzicht blijkt dat niet alle plannen zijn vastgesteld door de gemeenteraad. De gemeenteraad en het college van burgemeester en wethouders zijn van mening dat een aantal plannen gericht is op *uitvoering* van het beheer en onderhoud openbare ruimte en niet op het stellen van *kaders* voor het beoogde kwaliteitsniveau. Deze plannen kunnen daarom door het college worden vastgesteld. Door de gemeenteraad en het college van burgemeester en wethouders zijn geen criteria vastgesteld waarmee bepaald wordt wanneer een plan gericht is op het stellen van kaders of op uitvoering. Dit wordt bij ieder plan afzonderlijk door de gemeenteraad bepaald. Het is de rekenkamer niet duidelijk op basis waarvan de gemeenteraad en college van mening zijn wat valt onder kaderstelling en wat onder uitvoering.

⁵ Gemeente Zaanstad, Raadsvoorstel 48, Discussienota beleidsplan groen en wegen, 22 april 2004.

De volgende plannen moeten in 2008 nog worden opgesteld:⁶

- Civiele kunstwerken (bruggen en tunnels)
- Verkeersregelininstallaties
- Oeverbescherming

Hieronder volgt een korte beschrijving van de vastgestelde beleids- en beheerplannen. De rekenkamer gaat in op het beoogde kwaliteitsniveau en de bestaande onderhoudsachterstand. Dit laat zien of de gewenste kwaliteitsniveaus zijn vastgesteld en wat het college over de onderhoudsachterstand heeft gerapporteerd.

Discussienota - Beleidsplan Groen en Wegen

Beoogd kwaliteitsniveau

Met de ‘discussienota - beleidsplan groen en wegen’⁷ heeft de gemeenteraad het beoogde kwaliteitsniveau voor groen en wegen vastgesteld op niveau ‘basis’. Dat wil zeggen dat:

- de openbare ruimte op een duurzaam kwaliteitsniveau wordt gehouden;
- de maatregelen worden genomen op het technisch noodzakelijke tijdstip;
- het onderhoudsniveau getypeerd kan worden als acceptabel;
- de jaarlijkse benodigde kosten voor onderhoud en vervanging zijn berekend op €19,5 miljoen.

Onderhoudsachterstand

In 2003 heeft adviesbureau Oranjewoud een schouw uitgevoerd. Oranjewoud heeft de technische staat en de verzorging van verhardingen, meubilair en groen in de openbare ruimte beoordeeld. In het beleidsplan groen en wegen is op grond van deze schouw de onderhoudsachterstand geschat op bijna € 36 miljoen.⁸ Bijlage 1 geeft hiervan een overzicht. Globaal is deze onderhoudsachterstand als volgt verdeeld:

Tabel 2.2 – Onderhoudsachterstand groen en wegen in 2003

Onderdeel	Onderhoudsachterstand
Asfalt	€ 1.702.410
Elementen	€ 29.811.827
Groen	€ 4.316.372
Totaal	€ 35.830.609

Beheerplan Objecten Vaarwegen

Het beheerplan objecten vaarwegen betreft het beheer van de vaarwegen en de objecten die zich langs de vaarwegen bevinden, zoals oeverbescherming, beschoeiingen, damwandconstructies en aanlegsteigers.

⁶ Gemeente Zaanstad, ontwerp-programmabegroting 2008-2011, pagina 100.

⁷ Hieronder verder Beleidsplan Groen en Wegen genoemd.

⁸ Oranjewoud heeft deze schouw uitgevoerd op basis van de CROW publicatie 20, visuele inspectiesysteem voor wegen.

Beoogd kwaliteitsniveau

In het beheerplan is gekozen voor het kwaliteitsniveau voor objecten vaarwegen op niveau 2. Niveau 2 kan worden omschreven als 'goed'. Kwaliteitsniveau 2 sluit aan bij niveau basis uit het beleidsplan groen en wegen.

Onderhoudsachterstand

In het beheerplan objecten vaarwegen is een overzicht opgenomen van plekken waar sprake is van achterstallig onderhoud. Dit overzicht is vastgesteld via een inspectie die is uitgevoerd in februari 2005. In het beheerplan is het bedrag voor achterstallig onderhoud niet opgenomen. Wel zijn de benodigde onderhoudsbudgetten voor meerdere jaren weergegeven. Hieruit blijkt dat in 2007 een investering van ruim € 1,8 miljoen nodig was. Dit bedrag is niet beschikbaar gekomen. De gemeente Zaanstad gaat er van uit dat de onderhoudsachterstand voor het beheer van de objecten vaarwegen daarom €1,8 miljoen bedraagt.

Beleidsplan Speelplaatsen en jongerenvoorzieningen*Beoogd kwaliteitsniveau*

In het beleidsplan wordt het beoogde kwaliteitsniveau omschreven in de vorm van een doel. Het doel is om voor de verschillende leeftijdscategorieën kinderen op een redelijke afstand van de woning een voorziening te bieden waar veilig gespeeld kan worden. Dit is het geval als wordt voldaan aan de landelijke veiligheidseisen en wanneer snel en adequaat wordt ingespeeld op geconstateerde gebreken op speelplaatsen.

Onderhoudsachterstand

Uit het beleidsplan blijkt dat de gemeente Zaanstad geen onderhoudsachterstand heeft geconstateerd bij speelplaatsen en jongerenvoorzieningen.

Beleidsnota Baggeren in Zaanstad

Watergangen moeten op voldoende breedte en diepte gehouden worden om overtollig water naar het gemaal te laten stromen en om recreatievaart en transport van goederen over water mogelijk te maken. De baggertaak binnen de gemeentegrenzen van Zaanstad is verdeeld tussen verschillende partijen (Gemeente Zaanstad, Hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier en Rijkswaterstaat). De gemeente Zaanstad is verantwoordelijk voor een deel van de Zaan en een deel van de watergangen in de polders.

Beoogd kwaliteitsniveau

De baggertaak volgt uit de wettelijke taak voor het waterkwantiteitsbeheer. Hierin zijn onder meer de eisen vastgelegd die gelden voor de breedte en diepte van watergangen. Daarmee is het kwaliteitsniveau bepaald door de wettelijke vereisten.

Onderhoudsachterstand

Uit de beleidsnota 'Baggeren in Zaanstad' blijkt dat er geen onderhoudsachterstand is geconstateerd bij het baggeren van de vaarwegen in Zaanstad.

Beleidsplan openbare verlichting

Beoogd kwaliteitsniveau

Met het beleidsplan openbare verlichting zijn de volgende uitgangspunten vastgesteld:

- Sociaal onveilige locaties moeten voorkomen worden.
- De kwaliteit van de openbare verlichting dient te worden gehandhaafd waarbij aandacht is voor de stedenbouwkundige structuur.
- De doelstellingen van het gemeentelijk milieubeleid zijn vormgegeven in het onderhoud en beheer van de openbare verlichting (minder energieverbruik en duurzaam materiaalgebruik).

In de beleidsnota zijn voor gebieden met een verschillende functie verschillende kwaliteitsniveaus vastgesteld.

Onderhoudsachterstand

De gemeente Zaanstad gaat uit van een technische levensduur voor lichtmasten van 40 jaar en voor armaturen van 20 jaar. De gemeente Zaanstad heeft tijdens een inventarisatie vastgesteld dat 5% van de lichtmasten ouder is dan 40 jaar en 12% van de armaturen ouder is dan 20 jaar. Dit betekent dat bij openbare verlichting een onderhoudsachterstand van € 1.714.000 is berekend.

Overzicht onderhoudsachterstanden op basis van beleidsplannen

Op basis van bovenstaande gegevens uit de beleids- en beheerplannen van de gemeente Zaanstad ontstaat het volgende overzicht van onderhoudsachterstanden.

Tabel 2.3 – Onderhoudsachterstand gemeente Zaanstad op basis van beleidsplannen

	Prijspeil	Onderhoudsachterstand
Wegen	2003	€ 31.550.728
Groen	2003	€ 4.316.372
Objecten Vaarwegen	2006	€ 1.857.000
Speelplaatsen		€ 0
Waterhuishouding (baggeren)		€ 0
Openbare verlichting	2007	€ 1.714.000
Totaal		€ 39.438.100

Voor de onderdelen wegen en groen is er volgens de gemeente Zaanstad in 2005 € 1,1 miljoen aan achterstand ingelopen en in 2006 is er € 2,2 miljoen aan achterstand bijgekomen. Dat betekent dat per saldo de onderhoudsachterstand met € 1,1 miljoen is toegenomen. Wanneer de beleidsplannen en de toename van de onderhoudsachterstand als uitgangspunt worden genomen bedraagt de onderhoudsachterstand eind 2007 circa € 40,5 miljoen.

In de programmabegroting 2007 is echter een onderhoudsachterstand van € 34 miljoen opgenomen.⁹ In de ontwerp-programmabegroting 2008 -2011 wordt een onderhoudsachterstand gepresenteerd van € 35 miljoen oplopend naar circa € 51 miljoen in 2011. De rekenkamer constateert dat de gemeente Zaanstad in de programmabegrotingen de onderhoudsachterstand lager presenteert dan op basis van de beleidsplannen te verwachten is.

In het overzicht in tabel 2.3 ontbreken de achterstanden voor het onderhoud van bruggen en tunnels, verkeersregelinstanties en voor oeverbescherming. Hiervoor zijn de beleidsplannen nog niet opgesteld en zijn de onderhoudsachterstanden nog niet berekend.

2.1.2 Openbare ruimte in programmabegrotingen

Het beheer en onderhoud van de openbare ruimte heeft een duidelijke plaats in de programmabegrotingen. Bijlage 2 geeft een selectie van stukken uit de programmabegrotingen vanaf 2005, waarin de gemeente Zaanstad ingaat op de openbare ruimte.

Na bestudering van de programmabegrotingen zijn de rekenkamer de volgende punten opgevallen:

1. Het onderwerp openbare ruimte neemt in de programmabegrotingen een steeds prominentere plaats in. In 2005 kwam de openbare ruimte alleen aan bod bij het programma verkeer, vervoer en waterstaat. In 2006 komt openbare ruimte in de inleiding terug en is er een apart programmaveld voor de openbare ruimte gekomen. In 2007 staat het onderwerp nog prominenter in de inleiding dan in 2006 en bestaat het aparte programma nog steeds. In 2008 maakt de openbare ruimte een integraal onderdeel uit van de financiële strategie (zie ook hieronder) en bepaalt daarmee voor een groot deel de begroting van de gemeente Zaanstad.
2. Het inlopen van de onderhoudsachterstanden is steeds meer verbonden met de financiële strategie van de gemeente Zaanstad. Met de kadernota 2008 zijn enkele besluiten genomen die bepalend zijn voor de begroting 2008. Een voorbeeld van een genomen besluit is dat incidentele baten ter hoogte van €12 miljoen worden gebruikt om versneld af te schrijven op investeringen met maatschappelijk nut en dat de ruimte die dit oplevert wordt gebruikt voor het onderhoud openbare ruimte. Een ander voorbeeld is dat vanaf 2008 geen structurele dotaties (=toevoegingen) meer worden gedaan aan de algemene reserve, maar dat deze financiële ruimte wordt gebruikt voor het onderhoud aan de openbare ruimte.
3. In de begrotingen gaat de gemeente Zaanstad ook in op de investeringen die in de openbare ruimte worden gedaan, maar die gefinancierd worden met andere budgetten, zoals investeringen voor Inverdan, Zaandam Zuidoost en sportaccommodaties. In de begroting wordt genoemd dat deze investeringen leiden tot een vermindering in de onderhoudsachterstand.

⁹ In de programmabegroting 2007-2010 staat op pagina 145 dat de onderhoudsachterstand zal stijgen met € 13 miljoen naar € 47 miljoen. Dat wil zeggen dat de onderhoudsachterstand aan het begin van 2007 volgens de programmabegroting € 34 miljoen bedroeg.

Voor de investeringen in Inverdan en Zaanam Zuidoost is in de programmabegroting 2008 vermeld om welk bedrag dit gaat. Echter niet vermeld is op welke manier hiermee rekening is gehouden bij de prognose voor de ontwikkeling van de onderhoudsachterstand. Voor sportaccommodaties geldt dat het inlopen van de onderhoudsachterstand geen betrekking heeft op de achterstand die hier worden verstaan onder openbare ruimte.

4. In de begrotingen wordt alleen het totale bedrag aan onderhoudsachterstanden genoemd. Zaanstad maakt daarbij geen onderverdeling naar de verschillende onderdelen van de openbare ruimte.¹⁰

De rekenkamer constateert dat de gemeente Zaanstad de situatie van de onderhoudsachterstand in de openbare ruimte in de begroting serieus neemt. Daarbij probeert Zaanstad op verschillende manieren geld te verkrijgen om de openbare ruimte te kunnen verbeteren. De onderhoudsachterstand wordt vooral als een financiële kwestie benadert. In de begrotingen maakt de gemeente Zaanstad niet duidelijk op welke onderdelen van de openbare ruimte de grootste achterstanden zichtbaar zijn.

2.1.3 Berekening ontwikkeling onderhoudsachterstand 2007-2010

De gemeente Zaanstad heeft met het opstellen van de beleidsplannen de onderhoudsachterstand van verschillende onderdelen in de openbare ruimte vastgesteld. Met investeringen, die Zaanstad in de openbare ruimte doet, kan de openbare ruimte worden verbeterd en kan de onderhoudsachterstand worden ingelopen. Om de onderhoudsachterstand te kunnen inlopen is het van belang om te bepalen of de beschikbare investeringen voldoende zijn om de noodzakelijke investeringen voor verbeteringen in de openbare ruimte te kunnen doen. Deze investeringen kunnen op verschillende manieren beschikbaar komen, bijvoorbeeld omdat een bepaald gebied in zijn geheel opnieuw wordt ontwikkeld (zoals Inverdan) of omdat de riolen worden vernieuwd en daarna meteen de straat wordt heringericht. Ook deze middelen zijn opgenomen in het Meerjareninvesteringsplan (MIP) voor de openbare ruimte. Door deze beschikbare middelen te vergelijken met het noodzakelijke budget op basis van de beleidsplannen voor de openbare ruimte berekent Zaanstad de financiële onderhoudsachterstand.

De gemeente Zaanstad bepaalt de ontwikkeling van de onderhoudsachterstand door te beoordelen of de investeringen uit het MIP voldoende zijn om de onderhoudsachterstanden in te halen. Wanneer op basis van het MIP minder geld beschikbaar is dan op basis van de beleidsplannen noodzakelijk is, betekent dit dat de onderhoudsachterstand toeneemt. Andersom geldt ook dat wanneer er uit het MIP meer beschikbaar is, de onderhoudsachterstand afneemt. Zaanstad kijkt bij de ontwikkeling van de onderhoudsachterstand deels naar investeringen die door derden die in de openbare ruimte zijn gedaan. Zaanstad houdt bij de prognose over de ontwikkeling van de onderhoudsachterstand geen rekening met de werkzaamheden die zijn uitgevoerd en of deze werkzaamheden wel of niet hebben bijgedragen aan het inlopen van de onderhoudsachterstand in de openbare ruimte.

¹⁰ In de jaarrekening 2005 en jaarrekening 2006 is een dergelijk overzicht wel opgenomen.

In deze paragraaf laat de rekenkamer op basis van het MIP zien hoe de onderhoudsachterstanden zich naar verwachting in de komende jaren zullen ontwikkelen. De rekenkamer gaat uit van de benaderingswijze van de gemeente Zaanstad. Dat wil zeggen dat de rekenkamer de noodzakelijke jaarlijkse investeringen op basis van beleidsplannen vergelijkt met de investeringen die zijn vastgesteld in het MIP 2007/2008. De rekenkamer beoordeelt of de achterstand waarover de gemeente Zaanstad rapporteert in de programmabegrotingen hiermee overeenkomt.

Ontwikkeling onderhoudsachterstand in cijfers

De gemeente Zaanstad gaat bij het bepalen van de ontwikkeling van de onderhoudsachterstand uit van de netto investeringen uit het MIP. Bij de netto investeringen worden de inkomsten verkregen voor de investeringen in de openbare ruimte niet meegenomen. Bij de bruto investeringen worden deze inkomsten wel meegenomen. Deze inkomsten hebben betrekking op:

- Kapitaalvernietiging wegen;
- Aanvullende voorzieningen in de openbare ruimte;
- Subsidies en bijdragen van andere overheden en maatschappelijke partners.

Met de inkomsten voor kapitaalvernietiging en het creëren van aanvullende voorzieningen kan de onderhoudsachterstand niet worden ingelopen. Met bijdragen van anderen kan de onderhoudsachterstand wel worden ingelopen.

Het MIP kan op vier manieren worden gelezen. Hieronder laat de rekenkamer zien wat de ontwikkeling van de onderhoudsachterstand is rekening houdend met de vier verschillende scenario's op basis van het MIP 2007/2008. Tabel 2.4 geeft een samenvatting van de vier scenario's. Een uitgebreide uitwerking is opgenomen in bijlage 4. In onderstaande tabel is een correctie van € 4,4 miljoen opgenomen voor het inlopen van de achterstand als gevolg investeringen in andere programma's waaronder Inverdan en Zuidoost.¹¹

¹¹ Ontwerp programmabegroting 2008-2011, pagina 155.

Tabel 2.4 – Ontwikkeling onderhoudsachterstand bij vier scenario's

Bedragen x 1.000.000	MIP 2007/2008 netto	MIP 2007/2008 bruto	MIP 2007/2008 netto exclusief overplanning	MIP 2007/2008 bruto exclusief overplanning
Achterstand 2007 op basis van beleidsnota's	€ 40,5	€ 40,5	€ 40,5	€ 40,5
Inlopen achterstand door Investerings in andere programma's	- € 4,4	- € 4,4	- € 4,4	- € 4,4
<i>Groei onderhoudsachterstand MIP 2007/2008</i>	€ 8,6	<i>Daling achterstand</i>	€ 11,7	<i>Daling achterstand</i>
Onderhoudsachterstand eind 2010	€ 44,7	lager dan €36,1	€47,8	lager dan €36,1

Netto en bruto investeringen

Als we uitgaan van de netto investeringen uit het MIP dan betekent dit dat de onderhoudsachterstand eind 2010 oploopt met € 8,6 miljoen (tabel B.4.4, bijlage 4), gaan we uit van de bruto investeringen dan betekent dit dat de onderhoudsachterstand afneemt in plaats van oploopt (tabel B.4.5, bijlage 4).

Correctie voor overplanning

Een ander scenario voor het bepalen van de onderhoudsachterstand houdt rekening met overplanning van het MIP. In het MIP 2007/2008 wordt voor in totaal € 3,1 miljoen rekening gehouden met een overplanning. Overplanning betekent dat in het MIP meer gepland wordt dan het budget dat feitelijk beschikbaar is. Hierdoor kunnen projecten die niet tijdig kunnen worden gerealiseerd door andere projecten worden opgevangen. Als we rekening houden met de netto investeringen gecorrigeerd voor overplanning, dan stijgt de onderhoudsachterstand in 2010 met € 11,7 miljoen (tabel B.4.6, bijlage 4). Houden we rekening met de bruto investeringen gecorrigeerd voor overplanning, dan neemt de onderhoudsachterstand af (tabel B.4.7, bijlage 4).

In de programmabegroting 2007-2010 constateert de gemeente Zaanstad dat de onderhoudsachterstand toeneemt met € 13 miljoen. In de ontwerp-programmabegroting 2008-2011 is deze toename € 17 miljoen. Bij alle vier de scenario's neemt de onderhoudsachterstand minder toe dan uit de programmabegrotingen blijkt. De gemeente Zaanstad schetst daarmee in haar programmabegrotingen een somber beeld van de ontwikkeling van de onderhoudsachterstand. Of de door het college geschetste onderhoudsachterstand van circa € 51 miljoen in 2011 reëel is, is daardoor moeilijk vast te stellen.

2.1.4 Berekening hoogte onderhoudsachterstand in 2004

In deze paragraaf geeft de rekenkamer een oordeel over de hoogte van de door de gemeente Zaanstad genoemde onderhoudsachterstand.¹² Eerst gaat de rekenkamer in op achterstallig onderhoud in de openbare ruimte. Vervolgens geeft de rekenkamer aan hoe in Zaanstad de onderhoudsachterstand voor wegen is bepaald. Tenslotte geeft de rekenkamer een beeld van de ouderdom van het wegengereedte van de gemeente Zaanstad.

Bepaling onderhoudsachterstand in 2004

Het achterstallig onderhoud in de openbare ruimte kan op twee manieren worden bepaald:

1. Op basis van de beeldkwaliteit van de openbare ruimte. Hierbij wordt de kwaliteit van de openbare ruimte via een schouw bepaald. Vervolgens wordt dit afgezet tegen het gewenste kwaliteitsniveau. Het verschil hiertussen bepaalt de achterstand in het onderhoud.
2. Op basis van de onderhoudscyclus van het areaal. De gemiddelde cyclus voor het uitvoeren van onderhoudswerkzaamheden (bij elementenverharding: herstrating, bij asfaltverharding: vervangen deklaag en de lagen daaronder) wordt als uitgangspunt genomen. Gemiddeld vindt bijvoorbeeld om de 15 jaar herstrating plaats. Bij een x aantal wegen is dit langer geleden. Dit deel geeft dan de onderhoudsachterstand weer.

Het is normaal dat er een beperkte onderhoudsachterstand bestaat in een gemeente. Dit is achterstand die ontstaat door de planning van werkzaamheden. Dit is bijvoorbeeld het geval wanneer een straat moet worden herstraat, maar in diezelfde straat ook het riool moet worden vervangen. Beter is om dan eerst te wachten totdat het riool wordt aangepakt, voordat de weg opnieuw wordt aangelegd. Hierdoor bestaat er in deze straat enige tijd een (geplande) onderhoudsachterstand.

Berekende onderhoudsachterstand in Zaanstad in 2004

Uit het beleidsplan groen en wegen blijkt dat Zaanstad uitgaat van een onderhoudsachterstand in de openbare ruimte als de beeldkwaliteit niet voldoet aan het gewenste kwaliteitsniveau. Dit blijkt het geval te zijn bij 22% van de elementenverhardingen (bestrate wegen) en 5% van de asfaltverharding.

De onderhoudsachterstand voor wegen is in 2003 op basis van een schouw (visuele inspectie) uitgevoerd door Oranjewoud.¹³ Hiervoor zijn 150 plekken van 100 meter bij 100 meter bekeken. Dit was de basis voor een oordeel over de kwaliteit van de openbare ruimte. Volgens de rekenkamer is dit een goede methode om de gemiddelde kwaliteit van de openbare ruimte vast te stellen.

¹² Voor het geven van een oordeel over de hoogte van de onderhoudsachterstand heeft de rekenkamer advies ingewonnen bij PLAN terra, Adviesbureau voor stedelijke ontwikkeling en beheer.

¹³ De rekenkamer heeft de gemeente Zaanstad gevraagd om een onderbouwing van de € 35 miljoen onderhoudsachterstand voor groen en wegen. Deze onderbouwing bleek niet meer in het bezit van Zaanstad. Zaanstad heeft vervolgens contact opgenomen met Oranjewoud om deze gegevens boven tafel te krijgen.

Deze gegevens uit de schouw, waarbij dus een oordeel wordt gegeven over de kwaliteit van de openbare ruimte in het gebied waar de steekproef heeft plaatsgevonden, zijn vervolgens doorgetrokken naar het gehele areaal van de stad. Op grond hiervan zijn de percentages berekend voor element- en asfaltverharding die niet aan het gewenste kwaliteitsniveau voldoen. Dit is vervolgens doorgerekend naar maatregelen en kosten voor het wegenareaal van de gehele stad. Uit bijlage 1 blijkt dat bij asfaltwegen 50% van het areaal de deklaag vervangen moet worden en bij 50% een reconstructie moet worden uitgevoerd. Voor de bestrate wegen (elementenverhardingen) geldt dat 50% moet worden herstraat en dat bij 50% reconstructie moet worden uitgevoerd. De rekenkamer is van mening dat deze berekeningsmethode te grof is om de onderhoudsachterstand voor de gehele stad te bepalen. Deze methode biedt onvoldoende basis om te kunnen bepalen welke onderhoudsmaatregelen moeten worden uitgevoerd en welke kosten hieraan verbonden zijn. De rekenkamer heeft ook van de gemeente Zaanstad geen gegevens ontvangen waaruit blijkt dat de genoemde onderhoudsmaatregelen noodzakelijk zijn om de openbare ruimte op het gewenste kwaliteitsniveau te krijgen. De onderhoudsachterstand voor wegen van € 31,5 miljoen in 2003, waar Zaanstad over spreekt, kan dus ook hoger of lager zijn.

De rekenkamer heeft Zaanstad gevraagd gegevens te leveren over de huidige onderhoudsachterstand. Zaanstad bleek (nog) niet in staat deze informatie aan te leveren. Het beheersysteem met de areaalgegevens is voor 90% gevuld met gegevens over de wegen en het groen. Daarnaast is Zaanstad op dit moment afhankelijk van de expertise van de leverancier van het systeem om een dergelijke analyse te kunnen maken. Hieruit blijkt dat Zaanstad op dit moment nog niet geheel zelfstandig in staat is om een goede analyse te maken van het areaal aan wegen om aan te geven op welke plekken de onderhoudsachterstand het ergst is en waar op korte termijn maatregelen nodig zijn. De rekenkamer is van mening dat Zaanstad hierdoor nog niet in staat is om optimale keuzes te maken om de juiste maatregelen te nemen in de openbare ruimte. De rekenkamer vindt dit opmerkelijk, omdat Zaanstad al sinds 2003 bekend is met een eerste indicatie van een onderhoudsachterstand van € 35 miljoen voor groen en wegen.

De gemeente Zaanstad is wel in staat gebleken om een gedetailleerd bestand te geven over de ouderdom van het areaal. In dit bestand is per wegvak aangegeven wanneer het laatste groot onderhoud is uitgevoerd.

Verklaring: ouderdom van het areaal

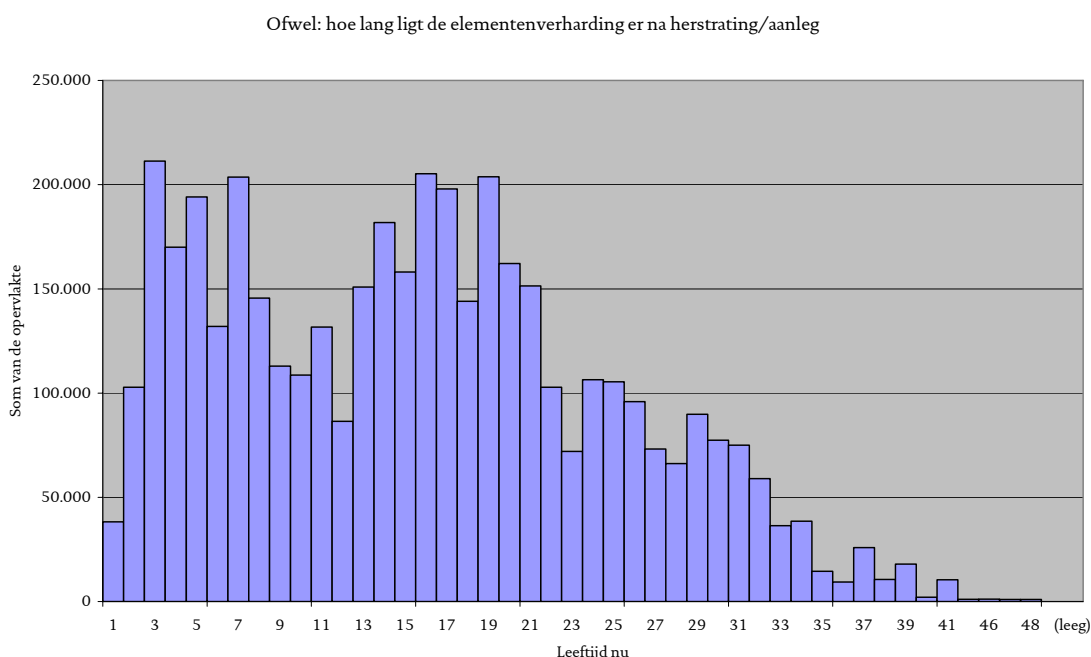
De tweede manier om de onderhoudsachterstand te bepalen is door uit te gaan van de cycli waarin de onderhoudsmaatregelen worden uitgevoerd. Vervolgens wordt de grootte van het areaal bepaald dat hierop achterloopt en worden de te nemen maatregelen vertaald in kosten. De kanttekening die bij deze methode geplaatst moet worden is dat als een straat volgens de cyclus moet worden aangepakt, dit niet meteen wil zeggen dat ook buiten op straat een slechte kwaliteit wordt aangetroffen.

Verhardingen die er bijvoorbeeld al meer dan 25 jaar liggen sinds de laatste grote onderhoudsmaatregel kunnen nog een uitstekende kwaliteit hebben. De wijze van aanleg en de gebruiksintensiteit van de weg zijn daarbij belangrijke factoren.

Elementenverhardingen (bestrate wegen)

De figuren 2.1 en 2.2 geven de opbouw van de ouderdom van het areaal weer voor elementen- en asfaltverhardingen.¹⁴ Hieruit blijkt dat het bij meer dan de helft van de elementenverhardingen (totaal 216 ha) langer dan 15 jaar geleden is dat er groot onderhoud is uitgevoerd. Als we uitgaan van een onderhoudscyclus van 15 jaar betekent dit dat Zaanstad een grote onderhoudsbehoefte heeft. Het is echter niet zeker dat er sprake is van een onderhoudsachterstand bij elementenverhardingen die meer dan 15 jaar geleden zijn herstraat. Het kan zijn dat sommige straten veel minder intensief onderhoud behoeven, omdat deze straten ook minder intensief worden gebruikt. Het is daarom van belang om de kwaliteit op straat te beoordelen om te bepalen of inderdaad op korte termijn onderhoudsmaatregelen nodig zijn.

Figuur 2.1 – Opbouw ouderdom elementenverhardingen



Bron: PLAN terra, gebaseerd op areaalgegevens gemeente Zaanstad

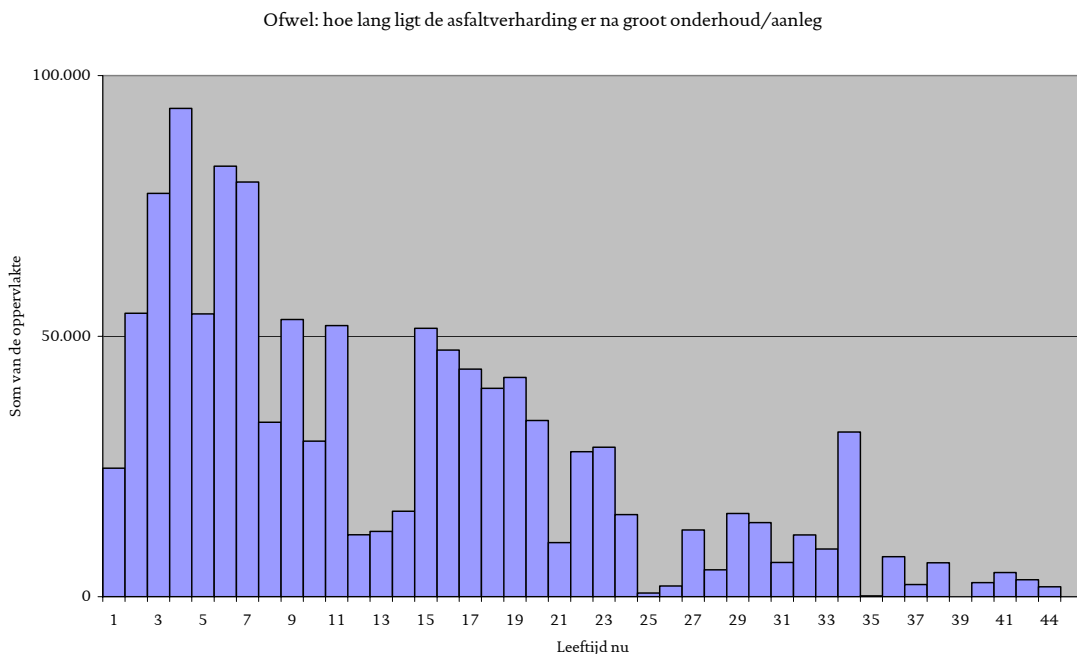
Geasfalteerde wegen

Uit de gegevens blijkt dat de asfaltverhardingen intensiever zijn onderhouden dan de elementenverhardingen. Voor 37% (totaal 43 ha) van het areaal is het langer dan 15 jaar geleden dat de laatste onderhoudsmaatregel is uitgevoerd.

¹⁴ PLAN terra BV heeft in opdracht van de rekenkamer, met de areaalgegevens van Zaanstad bepaald welk deel van het areaal aan elementenverharding en asfalt de komende jaren moet worden aangepakt.

Dit betekent dat er bij asfaltverhardingen een minder grote onderhoudsbehoefte bestaat dan bij elementenverhardingen. Ook hiervoor geldt dat de kwaliteit op straat beoordeeld moet worden om te kunnen bepalen of op korte termijn onderhoudsmaatregelen nodig zijn.

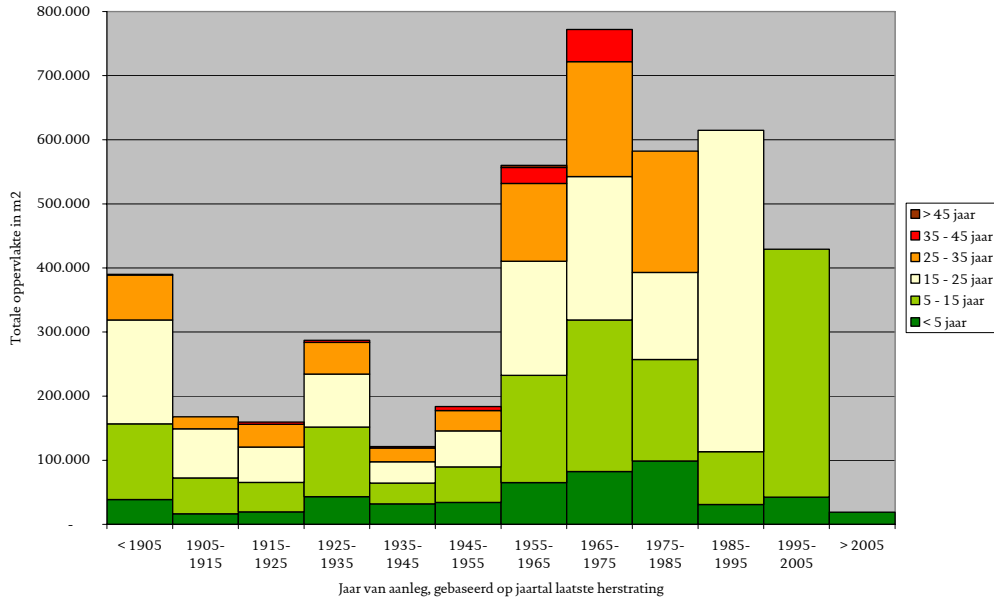
Figuur 2.2 – Opbouw ouderdom asfaltverhardingen



Bron: PLAN terra, gebaseerd op areaal gegevens gemeente Zaanstad

De in het verleden uitgevoerde onderhoudsmaatregelen kunnen ook worden uitgezet naar de periodes waarin deze openbare ruimte is aangelegd. Dit is weergegeven in de figuren 2.3 en 2.4.

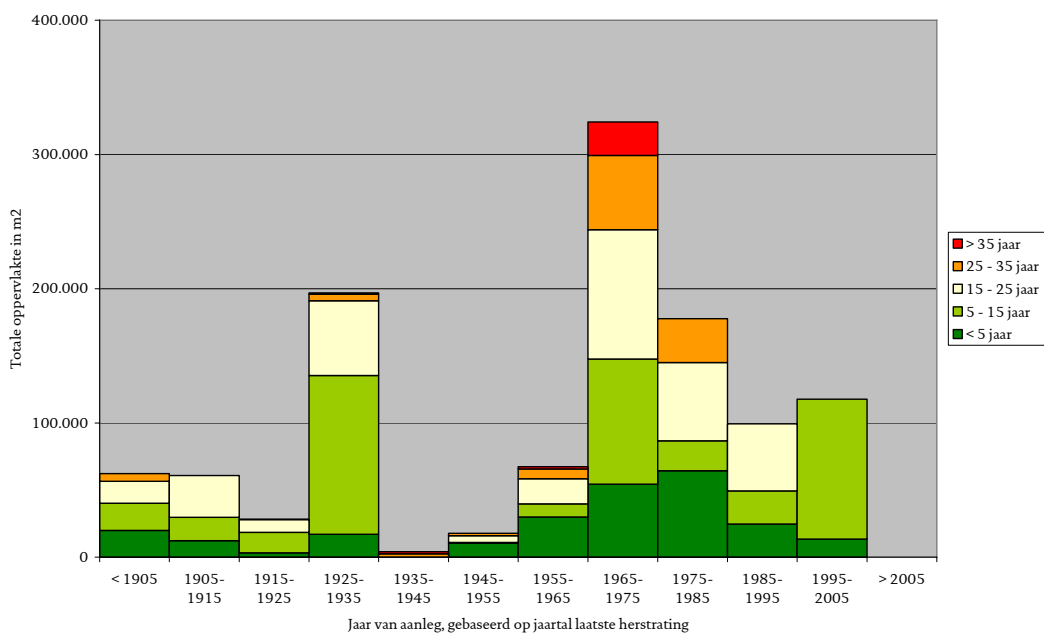
Figuur 2.3 – Ouderdom elementenverharding per periode van oorspronkelijke aanleg



Bron: PLAN terra , gebaseerd op areaal gegevens gemeente Zaanstad

Uit bovenstaande figuur blijkt dat de onderhoudsmaatregelen in de straten die in de periode tussen 1965 - 1975 zijn aangelegd het meest achterlopen. Dit zijn ook in oppervlakten de grootste arealen in Zaanstad. Ook voor de straten aangelegd in de periodes 1955 - 1965 en 1975 - 1985 zijn de laatste onderhoudsmaatregelen relatief langer geleden.

Figuur 2.4 – Ouderdom asfaltverhardingen per periode van oorspronkelijke aanleg



Bron: PLAN terra , gebaseerd op areaal gegevens gemeente Zaanstad

Uit de figuur 2.4 voor de asfaltverhardingen is af te leiden dat ook hier geldt dat de bij de arealen aangelegd in de periode 1965-1975 het langst geleden is dat hier groot onderhoud is uitgevoerd.

De gegevens van het areaal zijn ook gebruikt om te bepalen wat de gemiddelde onderhoudscyclus is bij de gemeente Zaanstad. Bij elementenverhardingen wordt uitgegaan van de herstratingsbehoefte; bij asfalt zijn het vervangen van de deklaag en het moment van rehabilitatie van belang. Uit bestudering van de database van Zaanstad blijkt dat het onderhoud in Zaanstad in het verleden als volgt heeft plaatsgevonden (zie bijlage 5). Elementenverharding wordt gemiddeld 30 jaar na de eerste, oorspronkelijke aanleg herstraat. De daarop volgende herstratingen vinden vervolgens steeds plaats na 15 jaar. Voor asfaltverharding worden met regelmaat de deklagen vervangen en uiteindelijk wordt het gehele asfaltpakket (de deklaag en de lagen daaronder) vervangen. Gemiddeld wordt na respectievelijk 15 en 30 jaar de deklaag vervangen en na gemiddeld 45 jaar vindt volledige vervanging van alle lagen plaats.

Uit de analyse van de ouderdom van het areaal en de gemiddelde onderhoudscyclus die de gemeente Zaanstad de afgelopen jaren heeft gehanteerd blijkt dat er in Zaanstad met name bij elementenverhardingen op korte termijn een grote onderhoudsbehoefte ontstaat. En deze onderhoudsbehoefte komt door de aanleg van nieuwe woonwijken in de jaren '60 en '70. Zaanstad is hierin niet uniek, bij meerdere gemeenten in Nederland is deze ontwikkeling zichtbaar. Wel van belang is om te beoordelen of de kwaliteit van deze straten ook daadwerkelijk slecht is en dat er onderhoud noodzakelijk is.

2.1.5 Conclusies ontwikkeling en stand achterstallig onderhoud

De rekenkamer concludeert dat de gemeente Zaanstad in de programmabegrotingen geen onderbouwd beeld geeft over de hoogte van de onderhoudsachterstand in de openbare ruimte. Op basis van de informatie uit de beleidplannen bedraagt eind 2007 de onderhoudsachterstand circa € 40,5 miljoen. Zaanstad presenteert in de ontwerp-programmabegroting 2008-2011 een lagere onderhoudsachterstand van € 35 miljoen. Daarnaast geeft Zaanstad in de programmabegrotingen een somber beeld over de ontwikkeling van de onderhoudsachterstand in 2010.

Op grond van een schouw in 2003 is door de gemeente berekend dat 22% van de elementenverhardingen (bestrate wegen) en 5% van de asfaltverharding onvoldoende van kwaliteit is. Vervolgens zijn deze gegevens doorvertaald naar maatregelen en kosten waarmee de onderhoudsachterstand is bepaald. De rekenkamer vindt dat de resultaten uit de schouw onvoldoende onderbouwing bieden voor het bepalen van de maatregelen die genomen moeten worden om de openbare ruimte weer op het gewenste niveau te krijgen. Daarmee is de rekenkamer van mening dat de omvang van de onderhoudsachterstand in 2003 te grof is berekend.

Ook is de gemeente Zaanstad (nog) niet in staat een overzicht te geven van de huidige werkelijke onderhoudsachterstand en de maatregelen die genomen moeten worden om de openbare ruimte op het kwaliteitsniveau basis te brengen.

Op basis van de areaalgegevens van de gemeente Zaanstad blijkt dat er bij Zaanstad de komende jaren met name bij de bestrate wegen een grote onderhoudsbehoefte ontstaat. Hierin is Zaanstad niet uniek. Het zijn vooral de jaren '60 en '70 wijken die om aandacht vragen. Zaanstad zou een gedetailleerd beeld moeten vormen van de kwaliteit van de verhardingen in die wijken en daarmee bepalen waar de problemen zich vooral bevinden. Aan de hand daarvan moet Zaanstad een strategie bepalen hoe zij hier in de toekomst mee om gaat.

Zaanstad zou aan de hand van haar kwaliteitschouwen haar eigen onderhoudsregime kunnen evalueren en afwegen hoe de nu gehanteerde herstratingscyclus van (gemiddeld) 15 jaar zou kunnen worden opgerekt. Door deze keuze te maken is minder geld nodig en kan de onderhoudsachterstand afnemen.

2.2 Risico's en neveneffecten van de onderhoudsachterstand

Onderhoudsachterstanden kunnen nadelige gevolgen hebben voor de gemeente. Kapitaal kan worden vernietigd omdat de gemeente te laat start met het onderhoud van asfaltverhardingen. Uit cijfers van een aansprakelijkheidsverzekeraar blijkt dat wegbeheer qua aantallen schaden en schadelast veruit het grootste risico vormt bij gemeenten.¹⁵ Beheersing van claimrisico's is daarom een belangrijk aandachtspunt voor de gemeente. Naast deze financiële risico's loopt de gemeente ook politieke en bestuurlijke risico's. Preventief toezicht van de provincie kan de autonomie van Zaanstad aantasten en Zaanstad kan imagoschade oplopen als gevolg van de onderhoudsachterstanden. De rekenkamer is van deze risico's nagegaan in hoeverre zij zich manifesteren. Tenslotte is de rekenkamer nagegaan op welke wijze de gemeente in meer algemene zin omgaat met risicomanagement.

2.2.1 Kapitaalvernietiging

Kapitaalvernietiging treedt op bij asfaltverhardingen en kan gedefinieerd worden als het verschil tussen de kosten van uitgesteld onderhoud en de kosten van tijdig onderhoud.¹⁶ Wanneer het onderhoud van asfaltverhardingen niet op het juiste moment wordt uitgevoerd, wordt de noodzakelijke onderhoudsmaatregel zwaarder en daarmee kostbaarder. Daar waar bij regulier onderhoud alleen de slijtlaag na 7 jaar vervangen zou moeten worden, zou de consequentie van achterstallig onderhoud kunnen zijn dat in een eerder stadium de deklaag vervangen moet worden. De gemeente Zaanstad raamt de onderhoudsachterstand voor asfaltverhardingen op € 1,7 miljoen. Voor een deel van deze achterstand kan kapitaalvernietiging optreden. Met het genoemde bedrag is de maximale in te schatten omvang van kapitaalvernietiging aangegeven. De facto zal het bedrag lager zijn, maar over de omvang hiervan is niet iets met zekerheid te zeggen. Een preciezer bedrag is daarom niet aan te geven.

¹⁵ Onderlinge Verzekeringen Overheid (OVO) u.a., *jaarverslag 2004*, 23 juni 2005, pagina 11

¹⁶ CROW, *Publicatie 147 – Wegbeheer*, november 2005

2.2.2 Claimrisico

De gemeente is wettelijk aansprakelijk voor het beheer van de openbare weg. Indien het onderhoud tekort schiet en daardoor schades optreden, kan de gemeente door een gedupeerde aansprakelijk worden gesteld. De aansprakelijkheid voor het beheer van de openbare weg kent twee hoofdvormen:¹⁷

- **Risicoaansprakelijkheid:** indien de schade het gevolg is van een gebrek aan de openbare weg. Hiervan is sprake indien de weg niet voldoet aan de eisen die men er onder gegeven omstandigheden aan mag stellen en hierdoor een gevaarlijke situatie ontstaat. Dit houdt in dat de gemeente aansprakelijk is voor schade als gevolg van een gebrek, ook al was de gemeente niet op de hoogte van het gebrek. De gemeente kan onder de aansprakelijkheid uitkomen, indien zij goed onderbouwd kan aangeven dat er een zeer korte periode ligt tussen het ontstaan van het gebrek en het ontstaan van de schade.
- **Schuldaansprakelijkheid:** wanneer de schade het gevolg is van de aanwezigheid van een los voorwerp of substantie op de weg, dat geen deel van de weg uitmaakt, dan is veelal de gemeente niet aansprakelijk vanuit hoofde van de risicoaansprakelijkheid. De gedupeerde kan de gemeente dan wel aansprakelijk stellen wanneer hij aantoont dat de gemeente tekort is geschoten in haar zorgplicht voor de onder haar vallende wegen.

De gemeente Zaanstad is in de periode 2004 tot en met oktober 2007 925 keer aansprakelijk gesteld. Deze claims hangen samen met de openbare ruimte. Deels hebben ze betrekking op bouwactiviteiten van de openbare ruimte (253 claims) en deels met de staat waarin de openbare ruimte verkeerd (672 claims). Hieronder gaan we achtereenvolgens in op deze twee typen van claims.

Claims gerelateerd aan bouwactiviteiten

Voor claims die samenhangen met materiële schaden die op of rond de bouwplaats voor de aanleg van wegen, bruggen of riolen kunnen ontstaan heeft de gemeente een Construction All Risks (CAR)verzekering afgesloten. Schades bij derden die bijvoorbeeld ontstaan aan huizen als gevolg van de aanleg van een riool, kunnen op deze verzekering verhaald worden. De gemeente Zaanstad registreert sinds 1990 deze claims. Uit deze registratie blijkt dat de gemeente in de periode 2004 tot en met oktober 2007 253 claims heeft ontvangen (zie tabel 2.5).

Tabel 2.5 – CAR claims

Jaar	Binnengekomen CAR claims
2004	55
2005	68
2006	73
2007	57
Eindtotaal	253

Bron: afdeling Juridische Zaken, Schade en Verzekeringen

¹⁷ CROW, 'Publicatie 185 - Handboek aansprakelijkheid beheer openbare ruimte', juni 2003, pagina 7-8

Deze registratie geeft geen informatie over de afwikkeling van de claims en over de omvang van de uitgekeerde bedragen. Een medewerker van de afdeling Juridische Zaken, Schade en Verzekering deelde de rekenkamer mee dat wanneer claims tot uitkering komen, de bedragen veelal in de tonnen lopen.

Claims gerelateerd aan de staat van de openbare ruimte

Geduceerden die schade ondervinden als gevolg van de staat van de openbare ruimte kunnen een claim indienen bij de gemeente. De gemeente onderzoekt elke claim, ongeacht de hoogte van het geclaimde bedrag en tracht daarbij de omvang van het onderzoek aan te passen aan de omvang van de claim. Nadat de claim is geregistreerd beoordeelt een medewerker wegbeheer de situatie ter plaatse, maakt foto's en stelt eventueel een rapport op voor de verzekering. Uit onderzoek van het CROW¹⁸ blijkt dat andere gemeenten ook alle claims onderzoeken. Het onderzoek laat zien dat gemeenten zo handelen om een mogelijke precedentwerking van toekenning te voorkomen. Hiermee wordt bedoeld dat rekening wordt gehouden met de kans dat directe toekenning van een claim met een laag bedrag als voorbeeld dient en zal leiden tot een toename van hetzelfde soort claims door andere burgers. Deze werkwijze heeft tot gevolg dat altijd kosten worden gemaakt om een claim te onderzoeken, ook al zijn deze kosten hoger en staan ze niet in verhouding tot het geclaimde schadebedrag. De gemeente Zaanstad is van mening dat de tijdsbesteding aan de afhandeling van de claims economisch verantwoord is en verwijst naar het aantal claims dat na onderzoek door de gemeente wordt afgewezen. In 2004 is circa driekwart¹⁹ van de claims door de gemeente afgewezen.

De gemeente zou de tijdsbesteding kunnen beperken door te schikken met de geduceerde. Bijkomend voordeel is dat dan geen sprake is van precedentwerking van de toekenning van de claim. Op dit moment schikt de gemeente Zaanstad nooit.

De gemeente Zaanstad heeft over de periode van 1 januari 2004 tot en met 31 december 2007 672 claims ontvangen van geduceerden (zie tabel 2.6).

¹⁸ CROW, 'Publicatie 185 – Handboek aansprakelijkheid beheer openbare ruimte', juni 2003, pagina 20.

¹⁹ Van de 195 geregistreerde claims in 2004 zijn 147 claims niet tot uitkering gekomen. Informatie afkomstig uit tabel 2.6.

Tabel 2.6 – Claims staat openbare ruimte

Jaar	Aantal ingediende claims	Aantal claims in behandeling	Aantal claims niet uitgekeerd	Aantal claims uitgekeerd	Totaal uitgekeerd
2004	195	8	147	40	€ 43.718
2005	157	12	113	32	€ 30.245
2006	153	31	73	49	€ 24.597
2007	167	141	15	11	€ 3.857
Totaal	672	192	348	132	€102.417 ²⁰

Bron: afdeling Juridische Zaken, Schade en Verzekeringen

Het aantal claims dat jaarlijks bij de gemeente binnenkomt blijft redelijk stabiel, terwijl het percentage van de claims waarop wordt uitgekeerd toeneemt. Van alle claims die in 2004 zijn binnenkomen lijkt maar een kwart tot uitkering te zijn gekomen. In bovenstaande tabel zijn slechts de uitgekeerde claims verantwoord die administratief geheel zijn afgedaan. Bovenstaande tabel geeft daarmee geen inzicht in de actuele situatie over het aantal claims dat tot uitkering is gekomen en de omvang daarvan. De gemeente moet er rekening mee houden dat de nog in behandeling zijnde claims ook deels kunnen worden toegekend. Deze toename hangt samen met:

1. De claim is nog niet afgewikkeld maar heeft een lange doorlooptijd omdat het restletsel moet worden bepaald of omdat een verzekeringsmaatschappij meer tijd nodig heeft om de claim af te doen.
2. De claim is al wel financieel afgewikkeld maar is nog niet gearchiveerd waardoor de cijfers niet zijn verwerkt in de registratie.

2.2.3 Beheersing van de claimrisico's

De gemeente kan aansprakelijk worden gehouden wanneer iemand schade leidt door een slecht onderhoud in de openbare ruimte. Schadeclaims kosten geld en zijn niet gunstig voor het imago van de gemeente. Een gemeente wil daarom het aantal ingediende claims zo laag mogelijk houden. Het CROW heeft een test ontwikkeld waarmee de gemeente een inschatting kan maken van de claimrisico's die de gemeente loopt. Het gaat om een quick scan van de volgende onderdelen:

- Meldingen: de manier waarop de gemeente omgaat met meldingen (klachten) die burgers doen over de openbare ruimte.
- Onderhoud: de richtlijnen die de gemeente gebruikt voor het uitvoeren van onderhoud aan de weg.
- Inspecties: de manier waarop de gemeente inspecties uitvoert en de wijze waarop de informatie uit de inspecties gebruikt wordt.
- Claimbehandeling: de manier waarop de gemeente te werk gaat bij het afhandelen van claims.

²⁰ Drie van de uitgekeerde claims overstijgen het bedrag van het eigen risico (€ 4.538). De verzekering neemt daarom € 27.199 van de € 99.160 voor haar rekening.

De rekenkamer heeft de gemeente Zaanstad aan deze CROW-test onderworpen (zie bijlage 6). Dit geeft een beeld over het risico op van het ontvangen van claims voor de gemeente Zaanstad. Het CROW heeft ook aanbevelingen geformuleerd voor de verschillende onderdelen. De rekenkamer gaat hier in op de uitkomsten van de test en de aanbevelingen die relevant zijn voor de gemeente Zaanstad.

Hieruit concludeert de rekenkamer dat Zaanstad bij de afhandeling van meldingen en het onderhoud van de openbare ruimte al een eind op de goede weg zit, maar dat verbeteringen nog wel noodzakelijk zijn. Bij inspecties en de behandeling van claims kan Zaanstad nog veel verbeteringen doorvoeren om het risico op claims te verkleinen.

Meldingen

Voor de afhandeling van meldingen is één aanbeveling van het CROW van toepassing voor de gemeente Zaanstad. Zaanstad registreert de meldingen in een automatiseringssysteem, maar haalt vervolgens geen managementinformatie uit dit systeem. Dit is wel mogelijk. Zaanstad kan de meldingen beter monitoren, zodat bepaald kan worden of er een structurele oplossing nodig is.

Inspecties

De gemeente Zaanstad kan op dit onderdeel nog veel verbeteringen doorvoeren om het risico op claims te minimaliseren. De aanbevelingen die het CROW bij dit onderdeel doet, zijn vrijwel allemaal van toepassing op de gemeente Zaanstad.

Ten eerste raadt het CROW aan om jaarlijks een inspectieplan op te stellen. Een inspectieplan geeft inzicht in de soorten inspecties, de frequentie van de inspecties en het tijdstip van inspecteren. De gemeente Zaanstad stelt nu geen inspectieplan op. Ten tweede stelt het CROW dat een gemeente bij inspecties gebruik moet maken van gekwalificeerd personeel en dat de inspecties moeten worden uitgevoerd volgens methodieken zoals die van het CROW. De gemeente Zaanstad voldoet hier aan. Ook stelt het CROW dat de wegen vier keer per jaar moeten worden geschouwd. In de gemeente Zaanstad gebeurt dit niet. In Zaanstad worden technische inspecties een keer in de twee jaar uitgevoerd. De gemeente Zaanstad kan overwegen of het zinvol is om de technische inspecties vaker uit te voeren.

Als derde aanbeveling gaat het CROW in op de analyse van de uitgevoerde inspecties.

Voor een goede analyse moeten de inspectieresultaten worden vergeleken met de gegevens uit het beheersysteem en met de gewenste situatie (beheerplannen).

Vervolgens worden de nieuwe gegevens verwerkt in het beheersysteem. Na de analyse kan de gemeente aangeven waar directe maatregelen noodzakelijk zijn.

Zaanstad registreert nu zoveel mogelijk gegevens in het beheersysteem, echter dit systeem is nog niet volledig gevuld. Hierdoor is Zaanstad nog onvoldoende in staat om op basis van deze gegevens aan te geven waar de maatregelen moeten worden genomen. Zaanstad werkt aan verbetering van deze situatie.

Als laatste aanbeveling stelt het CROW dat inspectieresultaten regelmatig moeten worden gemonitord om na te gaan of er structurele maatregelen genomen kunnen worden. Een manier waarop monitoring kan plaatsvinden is door managementrapportages op te stellen waarin aanbevelingen staan voor structurele oplossingen voor terugkomende problematiek.

Deze aanbevelingen moeten vervolgens worden meegenomen in het onderhoudsproces. Zaanstad stelt wel periodieke managementrapportages op. Zaanstad maakt hiervan geen gebruik om structurele problemen te signaleren en te zorgen voor oplossingen.

Onderhoud

Voor onderhoudsproces geldt dat Zaanstad al een aantal maatregelen, die het CROW voorstelt, heeft genomen die het risico op claims vanuit dit proces verminderen. Echter niet alle maatregelen zijn volledig uitgevoerd, waardoor dit een punt van aandacht blijft. Het CROW stelt voor een kwaliteitsniveau vast te stellen voor het niveau van onderhoud en vervolgens voldoende budget beschikbaar te stellen om dit kwaliteitsniveau te kunnen realiseren. Zaanstad heeft het kwaliteitsniveau vastgesteld, maar heeft hier onvoldoende budget voor beschikbaar gesteld.

Vervolgens zegt het CROW dat een gemeente moet beschikken over een goed beheersysteem. Zaanstad beschikt over een goed beheersysteem. Echter dit systeem is nog niet volledig in gebruik. Dit komt omdat het systeem nog niet volledig is gevuld en het personeel nog onvoldoende bekend is met de werkwijze van dit systeem. Zaanstad werkt eraan om dit te verbeteren. Indien dit het geval is kunnen prognoses worden gemaakt over het te verwachten onderhoud in de komende jaren.

Claimbehandeling

Bij de behandeling van de claims benoemt het CROW één aanbeveling die de gemeente Zaanstad kan opvolgen om dit proces beter te beheersen. Zaanstad kan bij binnenkomst van claims beter beoordelen of deze wellicht structureel verholpen kunnen worden. Nu wordt iedere claim afzonderlijk afgehandeld, zonder te kijken of structurele oplossingen noodzakelijk zijn. Een manier om dit te doen is met het opstellen van managementrapportages waarin opgenomen is welke structurele oplossingen noodzakelijk zijn. Deze oplossingen moeten vervolgens worden meegenomen in het onderhoudsproces.

2.2.4 Imagoschade

Het imago van de gemeente en specifiek dat van de openbare ruimte in de gemeente kan een positief effect hebben op een goede woon-, werk- en leefomgeving en daarmee de aantrekkelijkheid van de stad als vestigingsstad voor bedrijven en toekomstige bewoners vergroten.²¹ Achterstallig onderhoud en claims kunnen het imago van de stad negatief beïnvloeden. Ze kunnen het aanzien en vertrouwen in de beherende organisatie schaden en het beeld kan ontstaan dat er bijvoorbeeld onvoldoende aandacht voor de veiligheid binnen de stad is.

De wethouder beheer buitenruimte en wijkgericht werken heeft in een gesprek met de rekenkamer aangegeven dat Zaanstad naar zijn mening op dit moment geen imagoschade leidt als gevolg van het achterstallig onderhoud. Uit de Zaanpeiling blijkt dat de burgers de openbare ruimte als voldoende en niet als slecht ervaren.

²¹ Rotterdam, "Verbonden stad visie openbare ruimte binnenstad Rotterdam", september 2007, p2

De wethouder geeft aan dat dit enerzijds komt doordat de oorzaken van de onderhoudsachterstand veelal niet zichtbaar zijn. Anderzijds zet het college in op een snelle klachtenafhandeling en cleanteams waardoor burgers serieus worden genomen.

2.2.5 Beperking autonomie

Jaarlijks oordeelt de provincie over de financiële positie en het financieel proces van de gemeente. In 2006 kwalificeert de provincie Noord-Holland de financiële positie van de gemeente Zaanstad als matig en geeft aan de de ontwikkeling van de financiële positie met een meer dan gemiddelde interesse te volgen. De toename van het achterstallig onderhoud bij de zogenoemde kapitaalgoederen vindt de provincie niet alleen teleurstellend maar ook verontrustend. De provincie heeft met de gemeente Zaanstad afgesproken dat zij uiterlijk in 2010 een aanvang maakt met de sanering van dit probleem. In reactie hierop heeft college onder meer beleidsplannen voor de openbare ruimte opgesteld. Daarnaast zet het college in op een brede financiële strategie waarvan het oplossen van de onderhoudsachterstanden in de openbare ruimte onderdeel uitmaakt.²²

De provincie heeft nog geen sanctie verbonden aan het niet nakomen van de afspraken. In het algemeen geldt dat wanneer de financiële positie van een gemeente te slecht wordt de provincie zal overstappen van toezicht achteraf naar toezicht vooraf (preventief). Dit betekent dat de gemeente vooraf de begroting en begrotingswijzigingen door de provincie moet laten goedkeuren. Pas nadat deze goedkeuring is ontvangen mag de gemeente een uitgave doen of verplichtingen aangaan. Wanneer dit zich voordoet wordt de autonomie van de gemeente beperkt.

Eind 2006 laat de provincie de gemeente weten Zaanstad in 2007 niet onder preventief toezicht te stellen. Een belangrijke factor bij dat besluit is het door Zaanstad ingezette traject, zoals dat in de programmabegroting 2007 is verwoord in de 'strategie voor de langere termijn'. De daarin voorgestelde maatregelen ontmoeten bij de provincie niet alleen vertrouwen, maar eveneens waardering en tevredenheid.

2.2.6 Financiële verslaglegging van de risico's

Gemeenten zijn verplicht om in de programmabegroting en programmarekening jaarlijks een paragraaf weerstandsvermogen en risico's op te stellen. Voor de invulling van deze paragraaf heeft de gemeenteraad van Zaanstad op 26 mei 2005 de nota weerstandsvermogen en risicomangement vastgesteld. Hierin is onder meer de risicomangementmethodiek van de gemeente Zaanstad beschreven. Volgens deze methode worden de risico's jaarlijks per dienst geïnventariseerd. Vervolgens worden deze concernbreed besproken en worden de belangrijkste risico's opgenomen in de begroting.

Zaanstad neemt onder drie voorwaarden risico's op in haar begroting:

1. het risico leidt tot een tekort in de begroting;
2. de kans dat het risico zich voordoet is groter dan 5%;

²² Zie de Programmabegroting 2008.

3. de financiële gevolgen van het risico voor het lopende en eerstvolgende begrotingsjaar zijn groter dan € 100.000.

Zaanstad inventariseert deze risico's jaarlijks. Aan de hand van deze inventarisatie kan de gemeente Zaanstad tijdig beheersmaatregelen nemen om te voorkomen dat de risico's zich ook daadwerkelijk voordoen. Dit proces van het nemen van beheersmaatregelen is in Zaanstad nog in ontwikkeling en is nog niet structureel ingebed in de organisatie.

In de programmabegroting 2007 en de ontwerp-programmabegroting 2008 zijn geen risico's opgenomen voor de openbare ruimte. Wel zijn voor de programmabegroting 2008 88 risico's geïnventariseerd. Hiervan hebben twee risico's betrekking op de openbare ruimte.²³

De Dienst Wijken beoordeelt jaarlijks de risico's voor de openbare ruimte. De Dienst Stadsbedrijven is bij de inventarisatie van de risico's niet betrokken. Wel is de Dienst Stadsbedrijven betrokken in de gemeentebrede werkgroep voor risicomangement. In deze werkgroep worden de risico's besproken die mogelijk in de begroting worden opgenomen. De Dienst Stadsbedrijven heeft echter wel veel kennis van de staat van de openbare ruimte. De rekenkamer is van mening dat de Dienst Stadsbedrijven al bij de inventarisatie van de risico's door de Dienst Wijken zou moeten worden ingeschakeld voor het bepalen van de risico's in de openbare ruimte.

2.2.7 Conclusies risico's en neveneffecten

In deze paragraaf heeft de rekenkamer onderzocht in hoeverre zich risico's voordoen voor de gemeente Zaanstad als gevolg van de onderhoudsachterstand van de openbare ruimte. Dit leidt tot de volgende conclusies.

De gemeente Zaanstad raamt de onderhoudsachterstand voor asfaltverhardingen op € 1,7 miljoen. Bij een deel van deze achterstand kan kapitaalvernietiging optreden. Met het genoemde bedrag is de maximale in te schatten omvang van kapitaalvernietiging aangegeven. De facto zal het bedrag lager zijn, maar over de omvang hiervan is niet iets met zekerheid te zeggen.

Het aantal claims dat jaarlijks bij de gemeente binnenkomt over de openbare ruimte is redelijk stabiel, terwijl het percentage van de claims waarop wordt uitgekeerd toeneemt. De gemeente kan geen actuele informatie verstrekken over het aantal en de omvang van de afgewikkelde claims. Naar verwachting zal het aantal claims dat wordt uitbetaald over de periode 2004 tot en met 2007 de 132 claims overstijgen. Ook zal het totale uitgekeerde bedrag groter zijn dan € 102.000.

Om het risico op claims te verminderen kan Zaanstad nog veel verbeteringen doorvoeren.

²³ De rekenkamer heeft inzicht gekregen in deze twee risico's, maar heeft omwille van het belang van Zaanstad deze vertrouwelijke gegevens niet gepubliceerd.

Deze verbeteringen hebben vooral te maken met het vertalen van managementinformatie naar het nemen van maatregelen. Ook kan het systeem van gegevensbeheer beter worden benut voor het genereren van informatie en het maken van prognoses voor de openbare ruimte. Als laatste kunnen inspecties vaker en op reguliere basis worden uitgevoerd.

Op dit moment ervaart de gemeente nog geen negatieve gevolgen voor het imago van Zaanstad als gevolg van achterstallig onderhoud.

De provincie heeft haar verontrusting uitgesproken over de toename van het achterstallige onderhoud. Toch heeft zij haar vertrouwen uitgesproken in de gekozen strategie van het college om de problemen op te lossen en zij spreekt hiervoor haar waardering uit.

De rekenkamer vindt dat de gemeente Zaanstad de financiële verslaglegging voor het inventariseren van risico's op een professionele wijze heeft opgezet. Voor het inventariseren van de risico's in de openbare ruimte maakt de Dienst Wijken onvoldoende gebruik van de kennis die aanwezig is bij de Dienst Stadsbedrijven. Daarnaast is de rekenkamer van mening dat het vertalen van de risico's naar beheersmaatregelen nog verbetering behoeft.



3 Toereikendheid financiën onderhoud

In dit hoofdstuk staan de uitgaven voor de openbare ruimte centraal. De rekenkamer is nagegaan wat de kosten zijn voor de openbare ruimte en in welke mate hier inkomsten tegenover staan. De rekenkamer heeft de omvang van de kosten van Zaanstad vergeleken met de uitkering uit het gemeentefonds voor openbare ruimte en met de uitgaven die vergelijkbare gemeenten doen. Verder heeft de rekenkamer bekeken welke maatregelen Zaanstad neemt om de inkomsten voor dit beleidsterrein te optimaliseren. Tenslotte gaat de rekenkamer na of de beschikbare middelen ook daadwerkelijk worden besteed.

3.1 Kosten onderhoud openbare ruimte

Kosten onderhoud openbare ruimte primaire begroting 2007

In de begroting 2007 van Zaanstad is een bedrag van € 36,4 miljoen opgenomen voor bestedingen in de openbare ruimte (zie tabel 3.1). Naast de onderhoudskosten betreft dit ook de rente en afschrijvingslasten voor in het verleden gedane investeringen in de openbare ruimte.

De uitgaven voor de openbare ruimte kunnen worden onderverdeeld in drie groepen, die in dit hoofdstuk beleidsclusters worden genoemd. Om de vergelijking met andere gemeenten mogelijk te maken heeft de rekenkamer aansluiting gezocht met de indeling, die wordt gebruikt door het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en het Centraal Bureau voor de Statistiek, te weten:

- **Wegen en water:** hiertoe behoren de kosten en opbrengsten van wegen, straten en pleinen, verkeersmaatregelen te land, parkeren, toeristenbelasting (voor 50%), binnenhavens en waterwegen en veerdiensten en waterkering, afwatering en landaanwinning.
- **Groen:** hiertoe behoren de kosten en opbrengsten van groene sportvelden en terreinen, natuurbescherming, openbaar groen en openluchtrecreatie.
- **Riolering:** hiertoe behoren de kosten en opbrengsten riolering, huishoudelijk- en bedrijfsafvalwater en grond- en hemelwater.

Tabel 3.1 – Begrote baten en lasten voor de openbare ruimte in Zaanstad

Omschrijving	Lasten	Baten	Netto lasten
Wegen	33.158	2.277	30.882
Water	3.076	1.279	1.797
Groen (exclusief lijkbezorging)	4.233	433	3.800
Totaal openbare ruimte (exclusief riolering en lijkbezorging)	40.467	3.989	36.478

Bron: begroting 2007 Zaanstad

De rekenkamer richt zich in dit onderzoek naar de openbare ruimte op de kosten van wegen, water en groen. De kosten van lijkbezorging en riolering zijn in dit onderzoek buiten beschouwing gelaten, omdat deze kosten worden gedekt uit leges voor lijkbezorging en rioolrechten.

Correcties kosten openbare ruimte

De opbouw van de (beheers)begroting is primair gericht op de externe kaderstellende functie voor de raad en de interne beheersing en sturing van werkprocessen, waarbij aansluiting is gezocht met de taken en verantwoordelijkheden binnen de organisatiestructuur. In dit kader heeft de gemeente Zaanstad baten en lasten tussen de verschillende functies van de begroting overgeheveld. Zo kunnen wijkgroepen mee beslissen over gemeentelijke uitgaven in de openbare ruimte. Financieel is dit onder andere vertaald door de kosten van het wijkmanagement als kosten van de openbare ruimte te verantwoorden. Consequentie is wel dat de cijfers van Zaanstad moeilijk met die van andere gemeenten te vergelijken zijn. Om de vergelijking met andere gemeenten mogelijk te maken heeft de rekenkamer aansluiting gezocht met de indeling, die wordt gebruikt door het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en het Centraal Bureau voor de Statistiek. Om de vergelijking met andere gemeenten mogelijk te maken heeft de rekenkamer de kosten in overleg met Zaanstad gecorrigeerd. Bijlage 7 geeft een overzicht van deze correcties. Enkele belangrijke correcties zijn:

- Van het budget voor wegen (€ 31,2 mln) heeft circa € 5 miljoen betrekking op openbaar groen. Het betreft zowel investeringen, kosten van onderhoud (bijvoorbeeld reiniging en snoeien) als de kosten van het opstellen van beleid.
- Daarnaast heeft circa € 3,1 miljoen uit het budget voor wegen betrekking op de kosten van speelvoorzieningen, riolering, woningbouw, vergunningen van de openbare ruimte en de kapitaallasten die betrekking hebben op investeringen anders dan in de openbare ruimte. Tevens betreft het correcties op de beleidskosten voor de programma's voor onderwijs, jeugd, maatschappelijke ondersteuning en welzijn, economie, wonen, cultuur, sport en recreatievoorzieningen.

Gecorrigeerde kosten openbare ruimte

In de paragrafen 3.2 en 3.3 vergelijken wij Zaanstad met andere gemeenten. Deze vergelijking vindt plaats op grond van de gecorrigeerde cijfers. Bijlage 7 geeft een berekening van de gecorrigeerde baten en lasten van de openbare ruimte. Samengevat gaat de rekenkamer uit van de volgende gegevens (zie tabel 3.2)

Tabel 3.2 – Gecorrigeerde baten en lasten voor de openbare ruimte

Omschrijving	Lasten (X € 1.000)	Baten (X € 1.000)	Netto lasten (X € 1.000)
Wegen	24.593	2.277	22.316
Water	3.201	1.279	1.922
Groen	9.316	433	8.653
Totaal openbare ruimte	37.110	3.989	32.891

3.2 Analyse van de beleidsclusters wegen, water en groen

Zaanstad besteedt in 2007 circa € 32,9 miljoen aan de openbare ruimte. Om inzicht te krijgen in de omvang van de bestedingen zijn deze afgezet tegen:

1. de algemene uitkering uit het gemeente fonds en
2. referentiegemeenten

De algemene uitkering uit het gemeentefonds

De grootste inkomstenbron voor alle gemeenten in Nederland is de algemene uitkering uit het gemeentefonds (verder: algemene uitkering). Een groot deel van de kosten van de openbare ruimte worden gedekt met de inkomsten uit de algemene uitkering. Voor de openbare ruimte kent de algemene uitkering drie groepen (hier beleidsclusters genoemd): 1. wegen en water, 2. groen en 3. riolering.

Per beleidscluster heeft het rijk met elkaar samenhangende gemeenschappelijke factoren bepaald die van invloed zijn op de kosten van het cluster. Deze factoren zijn vertaald naar verdeelmaatstaven. Voorbeelden van verdeelmaatstaven die samenhangen met het cluster 'wegen en water' zijn het aantal inwoners en het aantal woonruimten. De hoogte van de algemene uitkering hangt enerzijds af van de vergoeding per verdeelmaatstaf en anderzijds van hoe vaak deze verdeelmaatstaf voorkomt in de gemeente.²⁴ De vergoeding per verdeelmaatstaf is voor alle gemeenten gelijk, de hoogte van de algemene uitkering verschilt echter per gemeente omdat bijvoorbeeld het aantal inwoners en aantal woonruimte per gemeente afwijkt.

Om inzicht te geven in de lasten van Zaanstad heeft de rekenkamer de lasten per inwoner vergeleken met de algemene uitkering uit het gemeentefonds per inwoner. Daartoe hebben wij eerst de netto lasten berekend en vervolgens de voor de inkomsten gecorrigeerde lasten per inwoner berekend.

Netto lasten = lasten **minus** baten

De netto lasten zijn berekend door de opbrengsten in mindering te brengen op de kosten. Zo zijn de lasten voor het beleidscluster 'wegen en water' verlaagd met de baten uit de parkeerbelasting. Deze netto lasten zijn de basis van de berekening voor de gecorrigeerde lasten.

Gecorrigeerde lasten = netto lasten **minus** toerekening overige eigen middelen (OEM)

Bij de totstandkoming van de verdeling van het gemeentefonds in 1997 is er vanuit gegaan dat gemeenten een zeker bedrag aan overige eigen middelen (OEM) weten te genereren. Tot de overige eigen middelen worden gerekend baten uit onder meer het openbaar vervoer, nutsbedrijven, bouwgrondexploitatie, geldleningen en uitzettingen, de diverse gemeentelijke belastingen (behalve de onroerend zaakbelasting) en overige financiële middelen. Bij de vergelijking van de netto lasten van de gemeente met de algemene uitkering wordt eerst de werkelijke OEM, naar evenredigheid, in mindering gebracht op de netto lasten per cluster. Vervolgens worden de gecorrigeerde netto lasten vergeleken met de algemene uitkering uit het gemeentefonds.²⁵

²⁴ aantal eenheden x uitkeringsbedrag per verdeelmaatstaf

²⁵ Ministerie BZK, 'Financieel onderzoek naar de fictieve gemeente Alkemade-Jacobswoude', Den Haag, 9 maart 2007.

De referentiegemeenten

De Inspectie Financiën Lokale en provinciale Overheden (IFLO) van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heeft een begrotingsanalyse ontwikkeld. Met deze analyse is het mogelijk om Zaanstad te vergelijken met 'soortgenoten'. De IFLO heeft gemeenten ingedeeld in groepen op basis van twee kenmerken: 1. de sociale structuur en 2. de centrumfunctie.

Op basis van de maatstaven 'uitkeringsontvangers', 'huishoudens met een laag inkomen', 'minderheden' en 'bijstandsontvangers' is de gemeente ingedeeld in de categorie zwakke, matige, redelijke of goede sociale structuur. Zaanstad is ingedeeld in de klasse **matige** sociale structuur.

Binnen deze klasse is Zaanstad voor de centrumfunctie in de klasse **redelijk** ingedeeld. De centrumfunctie is bepaald aan de hand van de maatstaven 'lokaal klantenpotentieel' en 'regionaal klantenpotentieel'. En gemeenten kunnen in één van de vier klassen worden geplaatst:

- met een sterke centrumfunctie;
- met een redelijke centrumfunctie;
- met een weinig centrumfunctie;
- geen centrumfunctie.

Zaanstad is met de indeling van een matige sociale structuur en een redelijke centrum functie vergelijkbaar met 29 gemeenten. Voorbeelden zijn: Almere, Gouda, Leidschendam, Voorburg, Lelystad, Purmerend, Schiedam, en Zoetermeer. In bijlage 9 is het volledige overzicht van de referentiegemeenten opgenomen.

Door op clusterniveau de netto lasten per inwoner van Zaanstad te vergelijken met de lasten per inwoner wordt een eerste aanwijzing verkregen of de lasten voor Zaanstad lager of hoger zijn dan die van de referentiegemeenten.

3.2.1 Wegen en water

Algemene uitkering

Via de algemene uitkering ontvangt de gemeente Zaanstad een vergoeding voor investeringen en het onderhoud in wegen en in water. Tot wegen en water worden onder meer de (vaar)wegen, openbare verlichting, bruggen, binnenhavens, verkeersmaatregelen, straatreiniging en parkeerexploitatie gerekend. De hoogte van de algemene uitkering van deze groep hangt samen met zeventien verdeelmaatstaven (zie bijlage 8). 90 % van de totale uitkering voor het cluster 'wegen en water' wordt bepaald door zes van de zeventien verdeelmaatstaven:

1. Het aantal woonruimten (onder meer woningen, verpleegflats, recreatiewoningen, verpleeghuizen) in Zaanstad.
2. Het aantal woonruimten in Zaanstad rekeninghoudend met de effecten van de bodemgesteldheid op de onderhoudskosten.
3. De oppervlakte bebouwing (o.a. gebouwen, bebouwd gebied en hoogbouw) binnen de woonkernen²⁶ rekening houdend met de effecten van de bodemgesteldheid op de onderhoudskosten.

²⁶ Een aaneengesloten gebied van 500 x 500 meter behorend bij een gemeente dat tenminste 25 adressen bevat.

4. Het aantal inwoners in de stad.
5. Effecten van gebruikersintensiteit die ontstaan als gevolg van de dichtheid van de bebouwing en centrumfunctie van de gemeente Zaanstad.
6. Het aantal lokale potentiële klanten dat een woonkern weet aan te trekken (in een straal van 20 km).

Zaanstad heeft voor 2007 recht op een algemene uitkering van circa € 16,6 miljoen voor het cluster wegen en water (zie tabel 3.3).

Tabel 3.3 – Algemene uitkering ‘wegen en water’

Beleidscluster	Netto lasten (X € 1.000)	Gecorrigeerde lasten (X € 1.000)	Algemene Uitkering (X € 1.000)	Vershil (X € 1.000)	Vershil per inwoner (€)
Wegen en water	24.238	23.665	16.620	7.045	50

De gemeente Zaanstad besteedt circa € 7 miljoen meer aan het beleidscluster wegen en water dan op basis van de landelijke normatiek is te verwachten. Er wordt daarmee € 50 per inwoner meer uitgegeven dan waarvan het gemeentefonds uitgaat.

Zaanstad heeft voor deze afwijking vier oorzaken aangedragen bij de rekenkamer. Wij hebben deze oorzaken getoetst. Twee van deze oorzaken kunnen naar onze mening deze afwijking deels verklaren (aangegeven met een +). De twee andere oorzaken verklaren naar onze mening de afwijking niet (aangegeven met een -):

- + *Andere gemeenten hebben meer overige eigen middelen (OEM) waardoor de gecorrigeerde lasten in andere gemeenten lager uitvallen.*
Zaanstad weet in vergelijking tot de referentiegemeenten minder overige eigen middelen (OEM) per inwoner te realiseren. In 2007 weet Zaanstad € 41 OEM per inwoner te realiseren, terwijl referentiegemeenten € 141 per inwoner weten te realiseren.
- + *De verdeelmaatstaven van de algemene uitkering sluiten onvoldoende aan bij de fysieke kenmerken van Zaanstad.*
Zaanstad is een gemeente met zeven voormalige dorpskernen, waardoor de gemeente Zaanstad een relatief uitgestrekte gemeente is. Dit leidt tot meer kilometers te onderhouden wegen dan een gemeente met één compacte (historische) kern. Daarnaast heeft Zaanstad relatief veel watergangen en bruggen binnen de gemeente grenzen. De gemeente Zaanstad veronderstelt dat beide factoren leiden tot hogere kosten dan in vergelijkbare gemeenten. De rekenkamer kan dit niet beoordelen, maar meent dat dit een factor kan zijn.
- *Andere gemeenten krijgen een hogere bijdrage uit het gemeentefonds.*
Zaanstad ontvangt circa € 118 per inwoner voor wegen en water uit de algemene uitkering uit het gemeentefonds. De referentiegemeenten ontvangen gemiddeld € 109 per inwoner.²⁷ Zaanstad krijgt dus iets meer middelen uit het gemeentefonds dan vergelijkbare gemeenten.

²⁷ Beide bedragen zijn afkomstig uit bijlage 9.

- *De factor bodemgesteldheid is voor omliggende gemeenten hoger, maar Zaanstad heeft een slechte bodem en moet hierdoor meer kosten maken voor het onderhoud.* In 2007 is de bodemfactor in de algemene uitkering opnieuw vastgesteld. Met name in gemeenten met een (klei)veengrond is de bodemfactor gewijzigd. Enerzijds doordat aanvullende gegevens over de bodemsamenstelling van de gemeenten zijn gebruikt en anderzijds doordat veengrond extra is gehonoreerd als wegingsfactor. Deze herwaardering heeft er toe geleid dat de bodemfactor voor Zaanstad is vastgesteld op 1,28. Van de aangrenzende gemeenten is de bodemfactor als volgt vastgesteld: Wormerland (1,09), Oostzaan (1,26), Amsterdam (1,31) en Landsmeer (1,36). De rekenkamer constateert dat de bodemfactor van Zaanstad ten opzichte van de aanliggende gemeenten gemiddeld is te noemen. Uit onderzoek van CEBEON²⁸ blijkt dat er voor de gemeenten met de slechtste bodemgesteldheid over het algemeen meer problemen zijn bij de onderhoudssituatie en de gemiddelde kwaliteit achterblijft bij die van gemeenten met een goede bodemgesteldheid. Op basis van de bijstelling van de bodemfactor wordt Zaanstad vanaf 2007 gecompenseerd voor de meerkosten als gevolg van de bodemgesteldheid. Deze compensatie bedraagt jaarlijks circa € 0,84 miljoen. Binnen Zaanstad wordt regelmatig gesproken van een ‘slappe bodem’²⁹ en in dit verband wordt Zaanstad regelmatig vergeleken met Gouda. De typering ‘slappe bodem’ past bij een grond van kleiveen of veen. De grond in Gouda wordt getypeerd als veen en deze gemeente heeft een bodemfactor van 1,86. Gouda ontvangt hier jaarlijks een structurele (extra) vergoeding van circa € 2,87 miljoen voor.³⁰ De rekenkamer constateert dat op grond van de verdeelmaatstaven in het gemeentefonds Zaanstad een wat slappe bodem heeft, maar dat dit niet in extreme mate het geval is zoals in Gouda.

De rekenkamer concludeert dat de hogere lasten voor wegen en water in Zaanstad mogelijk deels te verklaren zijn uit het feit dat de gemeente minder overige eigen middelen (OEM) weet te generen dan andere gemeenten en het feit dat met de uitgestrektheid van de gemeente onvoldoende rekening wordt gehouden met de wegen tussen de (dorps)kernen. De andere door de gemeente genoemde argumenten lijken de rekenkamer minder relevant.

Vergelijking met referentiegemeenten

De netto uitgaven van Zaanstad zijn in vergelijking tot de gemiddelde uitgaven van de referentiegemeenten circa € 1.4 miljoen hoger.

²⁸ Cebeon, *Meerkosten gemeenten met een slechte bodemgesteldheid - nadere verfijning maatstaven slappe bodem in Gemeentefonds*, 14 november 2005, p 24.

²⁹ Voorbeelden waarin wordt gesteld dat Zaanstad een ‘slappe bodem’ heeft zijn de kadernota 2007, programmabegroting 2006-2009 en 2007-2010 en de strategische notitie van het college.

³⁰ Berekening (€40,00 per inwoner X 71.797 inwoners) blijkt uit: CEBEON, *Meerkosten gemeenten met een slechte bodemgesteldheid - nadere verfijning maatstaven slappe bodem in gemeentefonds*, 14 november 2005, pagina 53. Mogelijk is de bijdrage per inwoner in de meicirculaire 2006 naar beneden bijgesteld.

Per inwoner uitgedrukt gaat het om een verschil van € 10. Dit verschil is minder groot dan het verschil per inwoner bij de algemene uitkering (€ 50). Uit tabel 3.4 blijkt dat in Zaanstad meer uitgeeft aan wegen en water.

Tabel 3.4 – Vergelijking met referentiegemeenten voor het beleidscluster ‘wegen en water’

Beleidscluster	Netto-lasten gemeente (x € 1.000)	Netto-lasten per inwoner (€)	Gemiddelde lasten per inwoner van de referentiegemeenten	Verskil per inwoner (€)	Absoluut verschil (x € 1.000)
Wegen	22.316	159	152	7	982
Water	1.922	14	11	3	421
Totaal	24.238	173	163	10	1.403

Dat de gemeente Zaanstad € 10 meer per inwoner besteedt aan wegen en water komt in het bijzonder doordat de gemeente Zaanstad € 7 meer besteedt aan wegen dan soortgelijke gemeenten.

Kapitaallasten

Een aanzienlijk deel van de kosten (€ 7,9 miljoen) van de wegen in de openbare ruimte van Zaanstad heeft betrekking op de kapitaallasten. Kapitaallasten bestaan uit de lasten van afschrijving (€ 4,5 mln) en rentelasten (€ 3,4 mln). Kapitaallasten ontstaan doordat investeringen worden geactiveerd en vervolgens jaarlijks worden afgeschreven. Vanaf het boekjaar 2004 gelden de (vernieuwde) verslaggevingsregels: het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten (BBV). Met de invoering van dit besluit verdient het de voorkeur om investeringen met maatschappelijk nut, waaronder investeringen in de openbare ruimte, in één keer ten laste te brengen van de exploitatierekening en daarmee niet meer te activeren. Ook van investeringen met maatschappelijk nut die voor 2004 waren geactiveerd verdient het volgens dit besluit de voorkeur om deze versneld af te schrijven. Wanneer gemeenten hieraan uitvoering geven betekent dit dat in het jaar van investering de lasten zullen stijgen. De toekomstige lasten zullen dalen omdat de kapitaallasten lager zijn. Van de 29 referentiegemeenten activeert eind 2006 een kwart van de gemeenten³¹ materiele vaste activa met maatschappelijk nut niet (meer). Voor deze gemeenten geldt dat zij relatief minder kapitaallasten en daarmee lagere lasten per inwoner hebben dan Zaanstad.

3.2.2 Groen

Algemene uitkering

Via de algemene uitkering ontvangt de gemeente Zaanstad van het rijk een vergoeding voor investeringen en het onderhoud van het groen. Tot het groen behoren de groene sportvelden en terreinen, natuurbescherming, openbaar groen en opluchtrecreatie³². Twee verdeelmaatstaven bepalen de hoogte van de algemene uitkering:

1. het aantal inwoners en
2. het aantal woonruimten.

³¹ Almere, Capelle aan den IJssel, Harderwijk, IJsselstein, Lelystad, Nieuwegein en Zoetermeer.

³² Tevens behoort lijkbezorging tot het beleidscluster ‘groen’. Hier staan legesinkomsten tegenover.

De uitgaven in Zaanstad bedragen binnen het beleidscluster groen € 8,6 miljoen. De genormeerde inkomsten uit de algemene uitkering voor het beleidscluster groen bedragen € 9,7 miljoen (zie tabel 3.5).

Tabel 3.5 – Algemene uitkering ‘groen’

Beleidscluster	Netto lasten (X € 1.000)	Gecorrigeerde lasten (X € 1.000)	Algemene Uitkering (X € 1.000)	Vershil (X € 1.000)	Vershil per inwoner (€)
Groen	8.639	8.435	9.759	-1.324	-9

De gemeente Zaanstad besteedt circa € 1,1 miljoen minder aan het beleidscluster groen dan op basis van de algemene uitkering is te verwachten. Zaanstad veronderstelt dat dit mede wordt veroorzaakt doordat voor groen geen groot onderhoud plaatsvindt, maar groen na verloop van tijd wordt vervangen.

Vergelijking met referentiegemeenten

In vergelijking tot de referentiegemeenten geeft Zaanstad €12 per inwoner minder uit. Dit verschil (€ 12) is iets hoger dan het verschil per inwoner bij de algemene uitkering (€ 8). Uit tabel 3.6 blijkt dat Zaanstad circa € 1.6 miljoen minder uitgeeft aan groen dan soortgelijke gemeenten.

Tabel 3.6 – Vergelijking met referentiegemeenten voor het beleidscluster ‘groen’

Beleidscluster	Netto-lasten gemeente (x € 1.000)	Netto-lasten per inwoner (€)	Gemiddelde lasten per inwoner van de referentiegemeenten	Vershil per inwoner (€)	Absoluut verschil (x € 1.000)
Groen	8.869 ³³	62	75	-13	-1.824

Dat de gemeente Zaanstad € 13 minder per inwoner besteedt aan groen komt met name doordat:

- De gemeente Zaanstad niets lijkt te besteden aan ‘groene sportvelden en terreinen’, terwijl andere gemeenten € 7 per inwoner aan dit beleidsonderdeel besteden. Financieel heeft Zaanstad deze kosten echter verantwoord als ‘buitensportaccommodaties’ waardoor deze kosten zijn gerelateerd aan het beleidscluster ‘sport en ontspanning’ in plaats van aan openbare ruimte.
- De vergelijkbare gemeenten geven € 5 meer uit aan natuurbescherming dan Zaanstad per inwoner aan natuurbescherming uitgeeft. De kosten van natuurbescherming in Zaanstad hebben onder meer betrekking op het Jagersveld, Vijfhoekspark en het onderhoud van biologische terreinen.

³³ Dit is inclusief een correctie van € 14.000 voor lijkbezorging om vergelijking met de referentiegemeenten mogelijk te maken.

3.2.3 Conclusies omvang kosten

Wegen en water

Zaanstad geeft € 50 per inwoner meer uit aan wegen en water dan op basis van de bijdrage uit de algemene uitkering te verwachten valt. Deze hogere uitgaven worden mogelijk verklaard doordat Zaanstad aanzienlijk mindere overige eigen middelen weet te genereren in vergelijking tot soortgelijke gemeenten. Ook de bebouwingsstructuur van de gemeente zou een verklaring kunnen zijn. Voor de hogere uitgaven die samenhangen met de bodemgesteldheid wordt Zaanstad vanaf 2007 gecompenseerd door het rijk (circa € 0,84 miljoen). In de periode van 1997 tot en met 2006 bleef deze compensatie achterwege. Ten opzichte van omliggende gemeenten is de hoogte van deze vergoeding (relatief) gemiddeld te noemen. De vergelijking die veelal met Gouda wordt gemaakt gaat maar ten dele op. Het is juist dat de bodemgesteldheid van beide gemeenten effect heeft op de aanleg en het onderhoud van de openbare ruimte. De bodemgesteldheid van Gouda is echter aanzienlijk slechter dan die van Zaanstad. Gouda ontvangt daardoor ook een hogere bijdrage vanuit de algemene uitkering voor haar bodemgesteldheid dan Zaanstad.

Zaanstad geeft € 10 per inwoner meer uit voor wegen en water dan de 29 referentiegemeenten.

Groen

Zaanstad geeft minder uit dan in de algemene uitkering voor groen is opgenomen. Ook geeft Zaanstad minder uit dan de referentiegemeenten. De verschillen zijn toe te schrijven aan een andere wijze van boeking van Zaanstad, waardoor uitgaven voor groene sportvelden en voor natuurbescherming in Zaanstad niet bij groen worden opgenomen. Zou dit wel gebeuren, dan vallen de verschillen goeddeels weg.

3.3 Nadere analyse van de kosten voor het beleidscluster wegen en water

Vergelijking kosten met referentiegemeenten

Naast een vergelijking op beleidsclusterniveau is het ook mogelijk om de baten en lasten van de gemeente te vergelijken op een gedetailleerder niveau. Elk beleidscluster is onderverdeeld in meerdere functies. De functies ‘verkeersmaatregelen te land’ en ‘binnenhavens en waterwegen’ maken onderdeel uit van het beleidscluster ‘wegen en water’ (bijlage 11 geeft een beschrijving van de functies per beleidscluster).

Door op functieniveau een verdieping te maken van de kosten en de achtergronden daarvan kunnen geconstateerde verschillen op clusterniveau nader worden verduidelijkt.

De rekenkamer beperkt zich in deze paragraaf tot de analyse van het beleidscluster ‘wegen en water’. In de vorige paragraaf is geconstateerd dat in dit cluster de grootste verschillen bestaan ten opzichte van de algemene uitkering en in mindere mate ten opzichte van de referentiegemeenten. Het beleidscluster ‘groen’ liet geen opmerkelijke verschillen zien.

Vergelijking met Amstelveen, Gouda, Haarlem en Schiedam

De rekenkamer vergelijkt de kosten die Zaanstad maakt voor het cluster wegen en water en de functie wegen, straten en pleinen met die van de 29 referentiegemeenten. Daarnaast heeft de rekenkamer de gemeente Zaanstad op een aantal beleidsaspecten inhoudelijk vergeleken met vier andere gemeenten, te weten: Amstelveen, Gouda, Haarlem en Schiedam.

Zowel Gouda als Schiedam behoren tot de 29 referentiegemeenten. De rekenkamer heeft Gouda in de analyse betrokken omdat Gouda vanwege haar bodemgesteldheid vaak met Zaanstad wordt vergeleken. Voor een vergelijking met Schiedam is gekozen omdat deze gemeente de onderhouds- en investeringsactiviteiten in de openbare ruimte in 2000 heeft verzelfstandigd. Namens het Zaanse college wordt in 2008 een toekomstverkenning voor de Dienst Stadsbedrijven uitgevoerd.

Haarlem en Amstelveen behoren niet tot de referentiegemeenten. De rekenkamer onderzoekt Haarlem omdat deze gemeente net zoals Zaanstad een omvangrijke onderhoudsachterstand heeft. Daarnaast heeft de rekenkamercommissie Haarlem in 2005 een onderzoek uitgevoerd naar de onderhoudsachterstanden in Haarlem. De gemeente Amstelveen is in het onderzoek betrokken omdat de bodemgesteldheid vrijwel overeenkomt met die van Zaanstad.

Van de gemeenten Amstelveen, Gouda, Haarlem en Schiedam hebben wij jaarrekeningen, beleidsstukken en andere openbare informatie geraadpleegd. Daarnaast hebben wij medewerkers van de gemeente Haarlem en Schiedam geïnterviewd en in een enkel geval hebben wij vertrouwelijke informatie mogen inzien om de afwijkingen in de baten en lasten ten opzichte van de gemeente Zaanstad te kunnen interpreteren. Hierdoor is het mogelijk geworden om de kosten die samenhangen met wegen, straten en pleinen nader te analyseren. In paragraaf 3.3.2 vergelijken wij Zaanstad met de vier gemeenten op acht aspecten.

3.3.1 Resultaten vergelijking met referentiegemeenten

In tabel 3.7 zijn de kosten van het beleidscluster 'wegen en water' van Zaanstad op functieniveau vergeleken met die van de 29 referentiegemeenten.

Tabel 3.7 – Vergelijking functies referentiegemeenten voor het beleidscluster 'wegen en water'

Functie	Netto lasten gemeente Zaanstad (x € 1.000)	Netto lasten per inwoner gemeente Zaanstad	Gemiddelde lasten per inwoner van de referentiegemeenten	Vershil per inwoner	Vershil absoluut (x € 1.000)
210, wegen, straten en pleinen	22.357	159	136	23	3.226
211, verkeersmaatregelen te land	992	7	17	-10	-1.403
214, parkeren	823	6	23	-17	-2.385
936, baten toeristenbelasting (50%)	-94	-1	-1	0	0
215, baten parkeerbelasting	-1.763	-13	-23	10	1.403
221, binnenhaven en waterwegen	685	5	3	2	281
223, veerdiensten	0	0	0	0	0
240, waterkering, afwatering en landaanwinning	1.237	9	7	2	281
Totaal	24.238	173	163	10	1.403

Kosten van wegen straten en pleinen

De kosten van het onderhoud van wegen, straten en inrichting (functie 210) in Zaanstad zijn € 23 per inwoner hoger dan in vergelijkbare gemeenten. Dit komt mogelijk doordat een deel van de kosten van de functie verkeersmaatregelen te land zijn verantwoord als kosten van wegen, straten en pleinen. De kosten voor deze functie zijn in Zaanstad namelijk €10 euro per inwoner lager dan in vergelijkbare gemeenten. Maar ook als de functies 210 en 211 (wegen, straten en pleinen en verkeersmaatregelen) samen worden bekeken, resteert een verschil in uitgaven tussen Zaanstad en de referentiegemeenten van €13 per inwoner (ongeveer €1,8 miljoen).

In tegenstelling tot de referentiegemeenten houdt Zaanstad € 7 per inwoner aan het parkeren over. Op de kosten die samenhangen met water zijn geen noemenswaardige verschillen te constateren. Zaanstad loopt daarmee in de pas met andere gemeenten.

3.3.2 Verklaringen voor verschillen in kosten in vergelijking met Amstelveen, Gouda, Haarlem en Schiedam

De rekenkamer heeft Zaanstad met Amstelveen, Gouda, Haarlem en Schiedam vergeleken op acht aspecten:

- de algemene uitkering en kosten van de functies 'wegen en water';
- het nagestreefde kwaliteitsniveau;
- de onderhoudsachterstand;
- de areaaluitbreiding;
- de straatreiniging;
- het uitvoeren van dagelijks onderhoud in eigen beheer of door derden;
- beleidskosten voor de opstellen van uitvoeringsprogramma's;
- de kapitaallasten.

3.3.2.1 Algemene uitkering en kosten van de functies ‘wegen en water’

De rekenkamer heeft de gemeenten op twee aspecten vergeleken.

Ten eerste zijn de lasten voor het beleidscluster wegen en water vergeleken met de vergoeding uit de algemene uitkering voor dit cluster. Daarnaast zijn de kosten tussen de gemeenten onderling vergeleken op een gedetailleerder niveau.

Algemene uitkering

De vijf gemeenten hebben gemeen dat ze allen meer besteden aan het beleidscluster wegen en water dan op basis van de normatiek van de algemene uitkering te verwachten zou zijn (zie tabel 3.8). In Zaanstad is dit bedrag absoluut hoger dan in één van de andere vier gemeenten; alleen Gouda geeft relatief (per inwoner) meer uit dan Zaanstad.

Tabel 3.8 – Meerkosten ten opzichte van de vergoeding uit de algemene uitkering

	Zaanstad	Amstelveen	Gouda	Haarlem	Schiedam
Per inwoner	€ 50	€ 24	€ 81	€ 7	€ 31
Totale lasten	€ 7,0 miljoen	€ 1,9 miljoen	€ 5,7 miljoen	€ 1 miljoen	€ 2,3 miljoen

Kosten op cluster- en functieniveau

Van de vijf gemeenten besteedt alleen Haarlem minder per inwoner aan wegen en water. De kosten per inwoner voor het cluster wegen en water bedragen in Haarlem € 127, terwijl in Zaanstad de kosten € 173 per inwoner bedragen. Uit tabel 3.9 blijkt dat de kosten per inwoner in de gemeenten Amstelveen, Gouda en Schiedam hoger zijn dan in Zaanstad.

Tabel 3.9 – Vergelijking kosten per functie met de gemeenten Amstelveen, Gouda, Haarlem en Schiedam

Funcie	Netto lasten per inwoner gemeente Zaanstad	Netto lasten per inwoner gemeente Amstelveen	Netto lasten per inwoner gemeente Gouda	Netto lasten per inwoner gemeente Haarlem	Netto lasten per inwoner gemeente Schiedam
210, wegen, straten en pleinen	159	122	295	117	160
211, verkeersmaatregelen te land	7	64	22	22	12
214, parkeren	6	15	24	68	7
215, baten parkeerbelasting	-13	-15	-36	-78	-16
936, baten toeristenbelasting (50%)	-1	-1	0	-2	0
221, binnenhaven en waterwegen	5	0	0	6	8
223, veerdiensten	0	0	0	0	0
240, waterkering, afwatering en landaanwinning	9	0	23	0	15
Totaal	173	185	328	127	186
Factor bodemgesteldheid	1,28	1,30	1,86	1,02	1,37
Aantal inwoners	140.270	78.774	71.386	147.015	75.389

Het merendeel van de lasten voor het beleidscluster wegen en water komt voor rekening van de functie wegen, straten en pleinen (functie 210). Voor wegen, straten en pleinen geeft Zaanstad €159 per inwoner uit.

De uitgaven van Schiedam zijn vergelijkbaar. Die van Gouda zijn veel hoger, terwijl die van Amstelveen en Haarlem lager zijn. In Amstelveen wordt dit gecompenseerd door de veel hogere kosten die deze gemeente maakt voor de functie 211 verkeersmaatregelen.

Gezien het financiële belang van functie 210 richten wij ons in de verdere analyse alleen op de functie van wegen, straten en pleinen. Hiertoe behoren de kosten van onder meer de wegen, straten, bruggen, openbare verlichting, stoplichten, straatreiniging en gladheidbestrijding.

3.3.2.2 Het nagestreefde kwaliteitsniveau

Zaanstad heeft voor het de openbare ruimte een zelfontwikkelde kwaliteitsindeling vastgesteld die afloopt van 'ambitie', 'accent', 'basis' naar 'status quo'. Zaanstad heeft het beoogde kwaliteitsniveau voor groen en wegen vastgesteld op niveau 'basis' (zie ook paragraaf 2.1.1).

Gouda en Schiedam

Zowel de gemeente Schiedam als de gemeente Gouda hanteren de Cibor©gids bij het bepalen van de kwaliteit van de openbare ruimte. In de gids staan per meetlat vijf foto's, met aflopende kwaliteit (Gouda: A tot en met E en Schiedam: A+ tot en met D). Onder elke foto staat een omschrijving waarin de betreffende kwaliteit is beschreven. De omschrijving bestaat uit een aantal technische eisen en een 'populaire' omschrijving. De gemeente Gouda heeft haar kwaliteitsniveau vastgesteld op het tweede niveau 'B' en heeft voor de kernwinkelgebieden het niveau 'A' gekozen. Schiedam heeft voor het derde kwaliteitsniveau, kwaliteitsbeeld 'B', van de meetlat gekozen. Voor onderdelen van het centrum en enkele 'parels' is niveau 'A' gekozen. De meetlatten in beide gidsen komen niet exact overeen. De meetlatten van Schiedam zijn gebaseerd op die van het CROW.

Gouda en Schiedam hebben gekozen voor een hoger kwaliteitsbeeld dan Zaanstad. Uit onderstaand voorbeeld over onkruid op elementverharding blijkt dat het Zaanse kwaliteitsniveau 'basis' overeenkomt met het kwaliteitsbeeld 'C' van Schiedam. Schiedam streeft het hogere kwaliteitsbeeld 'B' na.

Figuur 3.1- Overeenkomstig kwaliteitsbeeld Zaanstad en Schiedam

Nagestreefd kwaliteitsniveau (B) Schiedam	Kwaliteitsniveau (C) Schiedam
 <p>B</p> <p>Kenmerken:</p> <ul style="list-style-type: none"> •bedekking: ≤ 30% •lengte: ≤ 20 cm •pollen: ≤ 100/100 m² 	 <p>C</p> <p>Kenmerken:</p> <ul style="list-style-type: none"> •bedekking: ≤ 40% •lengte: ≤ 30 cm •pollen: ≤ 200/100 m²
	<p>Kwaliteitsniveau C Schiedam komt overeen met kwaliteitsniveau 'basis' Zaanstad</p>  <p>Kenmerken:</p> <ul style="list-style-type: none"> •voegen tussen tegels max. 40 % begroeid •maximaal 220 stuks pollen (per 100 m²)

Haarlem

De gemeente Haarlem heeft haar kwaliteitsniveau vastgelegd in een Beleidskader Openbare Ruimte. De gemeente Haarlem heeft voor het grootste deel van de gemeente op een vierpuntsschaal (aflopend van R++ naar R-) gekozen voor kwaliteitsniveau R. Dit houdt in: *'De kwaliteit is aanvaardbaar. Er valt wel het een en ander op aan te merken, maar het totaalbeeld is voldoende. Er kan sprake zijn van enig achterstallig onderhoud, maar er zijn voldoende mogelijkheden om dit tijdig in te lopen. De beoogde technische levensduur loopt geen gevaar en er treden geen situaties op waarbij de gemeente aansprakelijk kan worden gesteld voor schade als gevolg van de kwaliteit van de voorzieningen'*. Dit kwaliteitsniveau komt grosso modo overeen met het door Zaanstad gekozen kwaliteitsniveau.

Informatie over gerealiseerde prestaties

De gemeenteraad in Schiedam wordt expliciet geïnformeerd over de mate waarin de openbare buitenruimte voldoet aan het vastgestelde beeldkwaliteitsprofiel. In 2008 streeft de gemeente Schiedam er naar in 80 % van de gevallen aan de beeldkwaliteit te voldoen. In 2010 moet dit 100 % zijn. In tegenstelling tot de gemeenteraad van Schiedam wordt de gemeenteraad van Zaanstad hierover niet geïnformeerd.

3.3.2.3 Onderhoudsachterstand

Evenals in Zaanstad is er in Schiedam, Gouda en Haarlem sprake van achterstallig onderhoud.

Gouda en Schiedam

Zowel Gouda als Schiedam hebben beleid vastgesteld om de onderhoudsachterstand op te lossen. Eind 2010 verwacht Gouda de onderhoudsachterstand van € 27,7 miljoen als gevolg van de zakkende bodem geheel te hebben ingelopen. De gemeente Gouda heeft ter dekking hiervan een voorziening ‘achterstallig onderhoud openbaar gebied’ getroffen. Ook Schiedam wil haar onderhoudsachterstand van circa € 7,5 miljoen eind 2012 volledig hebben ingelopen. Een voorziening of reserve hiervoor ontbreekt.

Haarlem

De onderhoudsachterstand in Haarlem is omvangrijker dan die van Schiedam, Gouda en Zaanstad. In het beleidskader openbare ruimte van september 2006 wordt de achterstand op circa € 84,5 miljoen geschat. De grootste achterstanden worden veroorzaakt door: verhardingen (41 %), water en oevers (28 %) en kunstwerken (14 %). Daarnaast kent Haarlem achterstanden in speelvoorzieningen, groen en openbare verlichting. Het onderzoek van de rekenkamercommissie van Haarlem (2005) noemt hiervoor een aantal oorzaken:

- Grote aantal voorzieningen (objecten);
- Leeftijd van de voorzieningen;
- Belasting van de voorzieningen;
- Beschikbare budgetten zijn achtergebleven bij de landelijke normbudgetten;
- Geen beleid voor inzet instrumenten, planmatige aanpak en organisatie uitvoering;
- Geen beheersysteem voor objecten openbare ruimte.

Het college van Haarlem geeft in de programmabegroting 2008 aan dat er een begin wordt gemaakt met het inlopen van achterstallig onderhoud en verwacht de achterstand eind 2010 te hebben teruggebracht van € 73,0 miljoen naar € 50,8 miljoen.

3.3.2.4 Areaaluitbreidingen

Door areaaluitbreidingen nemen de kosten van het beheer en onderhoud toe. De areaaluitbreiding kan alleen voldoende worden onderhouden wanneer het jaarlijkse onderhoudsbudget op de areaaluitbreiding wordt aangepast. Wanneer het budget niet toereikend is, bestaat het risico dat onderhoudsachterstanden ontstaan. Zowel Amstelveen, Haarlem als Schiedam houden pas sinds enkele jaren rekening met de financiële consequenties van areaaluitbreidingen. Zaanstad houdt vanaf 2004 rekening met de financiële gevolgen van de areaaluitbreiding.

Amstelveen neemt de effecten van areaaluitbreidingen mee in de reguliere begrotingsopstelling, zolang er sprake is van betrekkelijk geringe mutaties in woning en inwoneraantallen. Uitgangspunt bij een omvangrijke areaaluitbreiding is dat een deel van de extra structurele uitgaven vanwege areaaluitbreiding niet meteen in volle omvang zal optreden. Het gaat hier met name om de kosten voor instandhouding en groot onderhoud verbonden aan de nieuw aangelegde fysieke infrastructuur (straten, wegen, pleinen en riolering). Dit deel van de kosten wordt gedekt door een deel van het positieve grondexploitatieresultaat te reserveren.

3.3.2.5 Uitvoering straatreiniging

In Amstelveen zijn de kosten voor de straatreiniging per inwoner ongeveer € 16³⁴. Hiervoor worden de straten machinaal en handmatig geveegd, worden afvalbakken geleegd en onderhouden en wordt onkruid bestreden en wordt ingezet op het voorkomen en bestrijden van hondenpoep en zwerfafval.

In Haarlem kost de straatreiniging ongeveer € 15 per inwoner. Naast het vegen en het reinigen van de afval- en poepbakken wordt, ook het onkruid bestreden³⁵. De straatreiniging wordt uitgevoerd door medewerkers van een NV, waarvan de gemeente 100 % eigenaar is.

De kosten van straatreiniging voor de inwoners van Zaanstad bedragen ongeveer €16. Ook in Zaanstad worden de activiteiten van het handmatig en machinaal vegen tot de straatreiniging gerekend. Daarnaast wordt het onkruid bestreden en bladeren geruimd en worden afval- en poepbakken geleegd.

Schiedam streeft een hoger beeldkwaliteitsniveau na dan Haarlem en Zaanstad (zie par 3.3.2.2). Daarnaast wordt in Schiedam nog circa 60% van het huishoudelijk afval met de grijze zak ingezameld, wat leidt tot meer straatvervuiling en zwerfvuil en derhalve tot hogere kosten van straatreiniging. Dit vertaalt zich in een hoger tarief per inwoner (€ 31). Op alle activiteiten die samenhangen met de straatreiniging zijn de kosten in Schiedam hoger.

3.3.2.6 Uitvoeren van het dagelijks onderhoud aan wegen in eigen beheer of door derden

Naast de straatreiniging vindt ook dagelijks onderhoud aan de wegen plaats. Gouda en Schiedam hebben het dagelijks onderhoud geheel uitbesteed aan één partij. Haarlem voert een deel van het onderhoud in eigen beheer uit.

Gouda

De gemeente Gouda heeft het dagelijks beheer van de openbare ruimte inclusief straatreiniging uitbesteedt aan een bedrijf, waarvan de aandelen in handen zijn van 17 gemeenten in de regio.

³⁴ Gemeente Amstelveen, 'Programmabegroting 2007', p 6.

³⁵ Gemeente Haarlem, 'Productenboek Programmabegroting 2007-2011' p 264.

Dit bedrijf geeft advies over het beheer van openbare ruimten en tevens voert het de beheerstaken uit. De gemeente Gouda controleert de kwaliteit van het door het bedrijf uitgevoerde onderhoud.

Haarlem

De uitvoering van het dagelijks onderhoud vindt voor een deel plaats door de eigen medewerkers van het Servicebedrijf Haarlem en wordt voor de rest uitbesteedt aan aannemers. Traditioneel gezien wordt een groter deel van het groenonderhoud in eigen beheer uitgevoerd dan bij het civiele onderhoud het geval is. Een belangrijke ontwikkeling in het dagelijks onderhoud is dat de werkzaamheden gebundeld zijn in bestekken. Haarlem heeft in een gesprek toegelicht dat de gemeente door het uitbesteden van activiteiten efficiencyvoordelen heeft weten te realiseren.

Schiedam

Schiedam heeft in 2000 alle activiteiten van het beheer van de openbare ruimte ondergebracht bij een NV. Al het dagelijks onderhoud (inclusief hit-and-run-team) wordt in eigen beheer van de NV uitgevoerd. Schiedam is voor 100 % eigenaar van het deel van dit bedrijf dat het integrale beheer van de openbare ruimte inclusief het onderhoud en beheer van wegen, straten, openbare verlichting, verkeersregelinstallaties, afwatering en het rioolstelsel verzorgt. Schiedam is voor 50 % eigenaar van het deel van de NV dat verantwoordelijk is voor het groenbeheer en -onderhoud en de straatreiniging.

Met de overdracht van de activiteiten naar de NV heeft Schiedam circa € 1 miljoen weten te besparen. Dit is gerealiseerd via kostenreductie en efficiencywinsten. De kostenreductie werd onder meer gerealiseerd door mensen die met (vervroegd) pensioen gingen niet te vervangen. Efficiëntieverbeteringen van de eigen organisatie werden bereikt door gunstige aanbestedingen, scherpe inkoop van goederen en diensten en waar mogelijk het slim combineren van werkzaamheden ('werk met werk'). In 2007 zijn de kosten voor het dagelijks onderhoud van de openbare wegen circa € 11 per inwoner.

Zaanstad

Zaanstad laat het grootste deel van het dagelijks onderhoud uitvoeren door de Dienst Stadsbedrijven; de Dienst Wijken treedt hierbij op als opdrachtgever. Voor een klein deel van het dagelijks onderhoud heeft de Dienst Wijken contracten afgesloten met anderen (bijvoorbeeld openbare verlichting). Voor het resterende deel koopt de Dienst Wijken goederen en diensten in. Ook de Dienst Stadsbedrijven koopt goederen en diensten in. Maar een groot deel van de activiteiten wordt uitgevoerd door eigen personeel of personeel van het werkvoorzieningschap Baanstede (zie ook paragraaf 4.3). Met het dagelijks onderhoud aan wegen is in Zaanstad een bedrag gemoeid van ongeveer € 2 miljoen (€14 per inwoner). Vooralsnog heeft de rekenkamer geen aanwijzingen dat de gekozen organisatievorm in Zaanstad tot hogere kosten leidt dan in de andere gemeenten.

3.3.2.7 Beleidskosten wijkuitvoeringsprogramma's

Zaanstad maakt aanzienlijke kosten voor het opstellen van de wijkuitvoeringsprogramma's. Voor het opstellen van de programma's, het bespreken daarvan met de bevolking en de verspreiding zijn de totale kosten € 1,8 miljoen.³⁶ Hierin zijn de kosten opgenomen voor 19 wijkuitvoeringsprogramma's, die jaarlijks worden opgesteld en waarin twee keer per jaar wordt gerapporteerd over de voortgang. De opstelling van dergelijke programma's vloeit voort uit het beleid van de gemeente om in overleg met de wijkbewoners tot een betere uitvoering te komen.

Ook in andere steden worden dergelijke uitvoeringsprogramma's gemaakt. De kosten daarvan zijn echter lager door de gekozen schaal van de wijken en de intensiteit van de uitvoering. Haarlem, dat ongeveer evenveel inwoners telt als Zaanstad, is opgedeeld in 7 stadsdelen, waarvoor uitvoeringsprogramma's worden gemaakt. Voorlopig wordt éénmaal per jaar gerapporteerd.

3.3.2.8 Kapitaallasten

De kapitaallasten, bestaande uit afschrijvings- en rentelasten kunnen een aanzienlijk deel uitmaken van de jaarlasten van wegen, straten en pleinen (functie 210). De omvang van de kapitaallasten hangen onder meer samen met de vraag in hoeverre de gemeente investeringen in de openbare ruimte activeert en wat de omvang van de rekenrente is. Tabel 3.10 laat de resultaten per gemeente zien.

Tabel 3.10 – Netto kapitaallasten³⁷, activeringsbeleid en rekenrente 2007

Gemeente	Kapitaallasten functie 210 (in miljoen euro's) ³⁸	Activeert investeringen met maatschappelijk nut	Rekenrente 2007
Amstelveen	Nb	Ja, volledig	6,0 %
Gouda	1,2	Ja, deels	4,5 %
Haarlem	12,8	Ja, volledig	5,0 %
Schiedam	4,1	Ja, volledig	2,9 % ³⁹
Zaanstad	7,9	Ja, deels	4,5 %

Zaanstad heeft in het verleden alle investeringen in de openbare ruimte geactiveerd.

³⁶ Het totale budget voor het gebied- en wijkmanagement bedraagt voor 2007 € 4.457.967. Een deel van deze kosten heeft betrekking op andere functies, waaronder groen en riolering en op leefbaarheidbudgetten en cleanteams. Zie voor berekening Bijlage 7 – Correctie kosten openbare ruimte.

³⁷ De netto kapitaallasten zijn het saldo van de afschrijvingen en de rentekosten minus de rentebaten van geldleningen en uitzettingen langer of gelijk aan 1 jaar.

³⁸ De kapitaallasten van de functie 210 zijn afkomstig uit de IV3-bestanden van de gemeente uitgaande van de begrotingscijfers (zie bijlage 11). De rekenkamer beschikt van de gemeenten Schiedam en Zaanstad over de begrotingscijfers 2007 en voor de gemeenten Gouda en Haarlem over de begrotingscijfers van 2008. Van Amstelveen waren deze gegevens niet beschikbaar voor de rekenkamer.

³⁹ Gemeente Schiedam, 'Programmabegroting 2007', pagina 87.

Deze beleidslijn zorgt er voor dat Zaanstad nog steeds afschrijft over reeds geïnvesteerde bedragen. Hierin staat Zaanstad overigens niet alleen. Ook de andere gemeenten schrijven af over de investeringen in de openbare ruimte. In 2007 heeft Zaanstad circa € 5,3 miljoen aan MIP-budget beschikbaar om investeringen in de openbare ruimte in één keer ten laste van de exploitatie te brengen. Daarmee verlaagt Zaanstad de toekomstige kapitaallasten.

De gemeente sluit voor de financiering van investeringen leningen af, tenzij zij over voldoende eigen middelen beschikt. De hiermee gepaard gaande rentekosten worden toegerekend aan de programma's op basis van de boekwaarde van de investeringen. Toerekening vindt plaats door middel van het rente omslagpercentage, ook wel rekenrente genoemd. Zaanstad zit met een rekenrente van 4,5% in de middenmoot. Alleen Schiedam heeft een voordeligere rekenrente weten te realiseren. Enerzijds heeft dit te maken met de verhouding van het eigen vermogen en het vreemd vermogen van de gemeente en anderzijds heeft het te maken met de effectiviteit van de treasuryfunctie. De verhouding tussen het lang vreemd vermogen en het totale vermogen van beide gemeenten ontlopen elkaar nauwelijks (circa 58%). Wel zijn in Schiedam de financiële vaste activa uitgedrukt als een percentage van het balanstotaal (20%) een factor 10 hoger dan in Zaanstad (2%), hiermee compenseert Schiedam de rentelasten voor een deel. De rekenkamer heeft daarmee geen aanwijzingen gevonden dat de treasuryfunctie van de gemeente Zaanstad niet effectief zou zijn.

3.3.2.9 Conclusies vergelijking verschillen in kosten

Zaanstad geeft € 50 per inwoner meer uit aan wegen en water dan op basis van de bijdrage uit de algemene uitkering te verwachten valt. Dit komt deels doordat in de algemene uitkering onvoldoende rekening wordt gehouden met de bebouwingsstructuur van Zaanstad. Daarnaast weet Zaanstad onvoldoende eigen middelen te genereren die ook de kosten van de openbare ruimte kunnen verlagen. Toch verklaren deze twee factoren niet het gehele verschil.

Door de rekenkamer is Zaanstad op acht aspecten nader vergeleken met vier gemeenten: Amstelveen, Gouda, Haarlem en Schiedam. Op grond hiervan concludeert de rekenkamer dat de hoge kosten van Zaanstad niet voortvloeien uit het nagestreefde kwaliteitsniveau. Het onderhoudsniveau dat Zaanstad ambieert is eerder lager dan in die andere gemeenten. De rekenkamer vindt het opmerkelijk dat – ondanks de hogere uitgaven die Zaanstad doet – de onderhoudsachterstand in Zaanstad de komende jaren toeneemt. In de andere gemeenten neemt de onderhoudsachterstand juist af.

In Zaanstad zijn vooral de kosten van investeringen in en het onderhoud van straten, wegen, pleinen, openbare verlichting en bruggen hoger. Dit komt onder meer door de hogere kosten voor wijkuitvoeringsprogramma's en hogere kapitaalslasten en andere uitgaven voor investeringen. Daarnaast houdt Zaanstad pas vanaf 2004 rekening met de financiële gevolgen van areaaluitbreidingen. De rekenkamer heeft geen aanwijzingen gevonden dat de hogere kosten worden veroorzaakt door de straatreiniging of de gekozen organisatievorm voor het uitvoeren van dagelijks onderhoud van wegen.

De oplopende onderhoudachterstand in Zaanstad is het gevolg van structureel hoge kosten ten opzichte van de algemene uitkering uit het gemeentefonds. Twee uitgangspunten van de algemene uitkering werken in het nadeel van Zaanstad: de mogelijkheid om eigen middelen te genereren en de bebouwingsstructuur. Daarnaast ontvangt Zaanstad pas sinds 2007 een structureel hogere bijdrage voor de bodemgesteldheid in de algemene uitkering.

De rekenkamer concludeert dat de hogere kosten van Zaanstad deels worden verklaard door het activeren van investeren en deels door de gemaakte bestuurlijke keuzen. Het betreft de keuze voor de invulling van de wijkuitvoeringsprogramma's en het in een te laat stadium rekening houden met areaaluitbreidingen.

3.4 Opbrengsten openbare ruimte

Om vast te stellen of de beschikbare financiële middelen toereikend zijn om de openbare ruimte op het gewenste kwaliteitsniveau te krijgen heeft de rekenkamer in de vorige paragrafen onderzocht of de algemene uitkering toereikend is en of de lasten van Zaanstad voor de openbare ruimte in verhouding tot andere gemeenten niet te hoog zijn. In deze paragraaf geven wij aan in hoeverre Zaanstad de mogelijkheden benut om extra opbrengsten te genereren. Het gaat daarbij om:

- Financiële strategie;
- Subsidies;
- Dekking vanuit de parkeeropbrengsten;
- Dekking vanuit de rioleringsopbrengsten.

3.4.1 Financiële strategie

De gemeenteraad heeft het college gevraagd een strategie uit te werken opdat de begroting weer structureel gezond wordt. Met deze strategie moet het college de structurele problemen aanpakken, waaronder het achterstallig onderhoud, een geactiveerd bedrag van investeringen met een maatschappelijk nut en de grote leningenportefeuille. Het college verwacht hiervoor € 200 miljoen nodig te hebben.

De strategie is gericht op het creëren van financiële kansen, waarmee € 200 miljoen kan worden gerealiseerd. Enerzijds probeert het college € 100 miljoen aan opbrengsten te genereren door het te gelden maken van bezit, bijvoorbeeld door de verkoop van aandelen of vastgoed of door het erfpachtbeleid aan te passen. Anderzijds probeert de gemeente externe middelen, zoals subsidieregelingen, te verkrijgen. Dit punt werken wij verder uit in de volgende paragraaf.

De financiële strategie leidt in de programmabegroting 2008 tot de volgende uitgangspunten:

- Investeringen met maatschappelijk nut worden versneld afgeschreven, door incidentele baten in te zetten. Dit leidt tot lagere kapitaallasten. Deze lagere kapitaallasten worden vervolgens weer structureel ingezet voor het onderhoud van de openbare ruimte. In 2008 verwacht het college € 12 miljoen aan incidentele baten te realiseren.

- Gelden die tot 2008 standaard aan de algemene reserve werden toegevoegd, worden vanaf 2008 ingezet voor het onderhoud van de openbare ruimte.
- De ruimte in het budget Grote Steden Beleid (GSB) wordt zoveel mogelijk gebruikt om bestaande investeringen te dekken.
- De totale kapitaallasten mogen maximaal 10 % van de begroting bedragen. Het gaat hierbij om programma-investeringen die gedekt worden vanuit de algemene middelen en niet om investeringen die gedekt worden vanuit de grondexploitatie of tarieven.

Wanneer het college deze strategie weet te realiseren zullen de kapitaallasten dalen en kan meer financiële ruimte ontstaan voor onderhoud van en investeringen in de openbare ruimte. Of deze strategie zal slagen hangt af van het realiserend vermogen van de gemeente om het bezit ten gelde te maken en de mate waarin de gemeente externe middelen weet te verkrijgen.

3.4.2 Subsidies

Subsidies voor de openbare ruimte kunnen worden verkregen voor investeringen en werkzaamheden in de openbare ruimte. Als onderdeel van de financiële strategie heeft het college zich ten doel gesteld om circa € 100 miljoen aan subsidiegelden en bijdragen van derden binnen te halen. Om subsidies te verkrijgen en te benutten zijn drie voorwaarden van belang:

- Het hebben van kennis over de beschikbare subsidies en de voorwaarden waaronder subsidies worden verleend.
- Subsidies moeten worden verworven en worden aangevraagd.
- Aan de subsidievoorwaarden moet worden voldaan.

Hierna gaan wij op deze onderdelen in.

Kennis

Kennis over subsidies is bij de gemeente op een aantal plekken in huis.

De concern staf heeft een subsidieteam. Dit team signaleert of er subsidies beschikbaar zijn of komen die voor de gemeente van belang kunnen zijn.

Daarnaast heeft de sector ruimte en beheer van de Dienst Wijken in het voorjaar van 2006 een subsidieonderzoek laten uitvoeren door een adviesbureau. Dit adviesbureau heeft vijf⁴⁰ thema's met betrekking tot de openbare ruimte benoemd en daaraan subsidieregelingen gekoppeld. Zaanstad maakt in 2006 gebruik van de ISV-regeling en de regeling voor het Stimuleringsfonds Volkshuisvesting Nederlandse gemeenten (SVN). Het adviesbureau signaleert in totaal 21 nationale en provinciale subsidieregelingen die Zaanstad tot dan toe nog niet benut heeft, maar onder voorwaarden zou kunnen benutten. Daarnaast signaleert het adviesbureau dat de Europese Commissie in de periode 2007-2013 gelden beschikbaar stelt voor het cohesiebeleid en het milieu. Op nationaal niveau komt vanaf 1 januari 2007 geld beschikbaar vanuit het investeringsbudget landelijk gebied (ILG).

⁴⁰ 1. recreatie en (water)toerisme, 2. groenvoorzieningen en natuur, 3. milieu, 4. verkeersveiligheid en bereikbaarheid en 5. cultuur.

Het adviesbureau komt met vier aanbevelingen waardoor Zaanstad subsidiemogelijkheden beter kan benutten:

- I. Breng prioritering aan voor de projecten die de meeste kans op subsidie hebben.
- II. Een project kan worden 'aangepast' aan de mogelijkheden van een subsidieregeling, door bepaalde accenten aan te brengen in projecten die subsidieabel zijn binnen de betreffende regeling.
- III. Voordat een subsidie wordt aangevraagd is het van belang om eerst een kosten-batenanalyse te maken.
- IV. Voor 2006 is het van belang om de ontwikkelingen met betrekking tot de Europese subsidies op de voet te volgen zodat projecten die passen binnen de doelstellingen 'klaar zijn' voor een subsidieaanvraag op het moment dat de regeling van start gaat.

Zaanstad heeft opvolging gegeven aan alle vier aanbevelingen. Zo beoordeelt Zaanstad van elk project dat op het investeringsplan staat de subsidiemogelijkheden. Daarnaast weegt zij de scope van de projecten ten opzichte van de speerpunten van beleid van met name Stadsregio Amsterdam (SRA) en de provincie. Dit leidt tot een lijst van subsidiabele projecten en op basis van planning en financiële omvang wordt ingezet op het binnenhalen van subsidies van derden. Voor een aantal subsidies, waaronder het project van de UNA-WED regeling heeft Zaanstad een kosten-batenanalyse opgesteld. Zaanstad heeft de vierde aanbeveling niet opgevolgd. Op concernniveau heeft zij (lobby)activiteiten ondernomen om toegang te krijgen tot Europese gelden.

Verwerven en aanvragen van subsidies

Zaanstad heeft in 2006 het gehele subsidieproces waaronder het verwerven en aanvragen van de subsidie, vastgelegd in de procesbeschrijving over inkomende subsidies. In een voortraject wordt op basis van de beschikbare kennis vastgesteld of projecten geheel of gedeeltelijk subsidiabel zijn. Afhankelijk van de omvang van de subsidie neemt het college of het management team een besluit of een subsidie wordt aangevraagd.

Uit de programmabegroting 2008 blijkt dat het college streeft naar een optimale aansluiting bij investeringen en subsidiemogelijkheden van andere overheden. De aandacht van het college gaat vooral uit naar subsidies die de Stadsregio Amsterdam (SRA) verstrekt voor projecten die de bereikbaarheid en mobiliteit verbeteren. Aan de hand van het MIP Openbare Ruimte zullen subsidiekansen beoordeeld worden. Tevens zet het college in op het verzorgen van cofinanciering om de binnengehaalde subsidie voor Herstructurering en Innovatief Ruimtegebruik op Bedrijventerreinen in Noord-Holland (HIRB-subsidie) veilig te stellen. Het college onderkent dat de subsidiekansen verder verkend moeten worden. Het college heeft daarom in 2007 40 kansrijke dossiers benoemd en zal in 2008 de strategie per dossier nader laten uitwerken, een kosten-batenanalyse maakt daar onderdeel vanuit.

De rekenkamer ziet als mogelijk gevaar voor het verkrijgen van de externe middelen dat Zaanstad in de komende jaren maar beperkt kan investeren.

Zaanstad heeft immers een plafond voor de investeringen vastgesteld van 10 % van de begrotingsuitgaven. Het investeringsplafond kan daarmee leiden tot een subsidieplafond. Daar waar subsidiekansen zich voordoen, maar ook als bekend is dat subsidies binnen afzienbare tijd zullen worden opgeheven, zet Zaanstad in op het naar voren halen van onderhoudsinvesteringen. Het college betracht wel de nodige voorzichtigheid aangezien het vervroegd investeren ook een kapitaalsvernietiging kan inhouden. Een dergelijke afweging heeft wel plaatsgevonden ten tijde van het nog subsidiabel zijn van investeringen in Duurzaam Veilig voor verblijfsgebieden.

Over 2007 heeft Zaanstad circa € 5,7 miljoen⁴¹ aan subsidies verworven. De in de afgelopen jaren binnengehaalde subsidies hebben weinig bijgedragen aan de technische instandhouding van voorzieningen die er waren. De subsidies zijn beschikbaar gesteld om de aanvullende voorzieningen te realiseren of om bestaande voorzieningen qua functie en gebruik te verbeteren.

Naleving subsidievoorwaarden

Wanneer de aangevraagde subsidie wordt toegekend is het van belang dat de gemeente de subsidievoorwaarden naleeft. Alleen dan kan de gemeente aanspraak maken op het toegekende subsidiebedrag.

In 2006 is een interne audit uitgevoerd naar de inkomende subsidies. Belangrijke bevindingen waren dat de subsidiedossiers niet volledig waren, dat subsidievoorwaarden niet (zichtbaar) werden bewaakt en dat de subsidieverantwoordingen te laat werden ingediend.

Met de in 2006 vastgestelde procesbeschrijving over inkomende subsidies zijn volgens de interne auditor voldoende maatregelen getroffen om deze bevindingen te kunnen ondervangen. Uit een globale beoordeling van de rekenkamer van het subsidieregistratiesysteem van de Dienst Wijken blijkt dat de dienst de processtappen per subsidie registreert. Ook blijkt van een aantal afgeronde subsidies dat Zaanstad het toegekende bedrag heeft weten te realiseren, wat kan betekenen dat Zaanstad de subsidievoorwaarden heeft nageleefd.

3.4.3 Parkeeropbrengsten

Het college heeft met het heffen van parkeerbelastingen de doelstelling om het verkeer te reguleren. Het aanwenden van parkeergelden voor de dekking van investeringen in de openbare ruimte is geen collegedoelstelling. In 2007 was de netto opbrengst uit de parkeergelden in Zaanstad € 940.000.

De rekenkamer vergeleek Zaanstad met vier gemeenten (zie ook paragraaf 3.3). In de gemeente Amstelveen is het parkeertarief kostendekkend.

⁴¹ Hiervan heeft circa € 1,5 miljoen betrekking op subsidies voor verkeersveiligheid en infrastructuur voor fietsen en openbaar vervoer. Circa € 2,8 miljoen voor de Prins Bernhardbrug en circa € 1,4 miljoen voor een centrale afstandsbediening van bruggen.

In de gemeenten Gouda, Haarlem, Schiedam en Zaanstad overstijgen de baten uit de parkeerbelasting de kosten. Wanneer Zaanstad wordt vergeleken met 29 soortgelijke gemeenten blijkt dat deze gemeenten veelal kostendekkend werken.

3.4.4 Dekking vanuit de rioolrechten

In de 'nota kosten toerekening tarieven' is vastgelegd dat 50 % van de kosten voor het herstel van bovenliggende verhardingen ten laste wordt gebracht van de lozings- en rioolrechten. In 2006 is € 951.000 aan herstelkosten ten laste van de rioolrechten verantwoord. In de primaire begroting van 2007 is € 1,1 miljoen begroot voor bijdrage in de herstelkosten van de bovenliggende verharding. In de bijgestelde prognose voor 2007 is dit bedrag naar beneden bijgesteld naar € 900.000. Met deze bijdragen wordt een deel van de onderhoudskosten en investeringen in de openbare ruimte gefinancierd vanuit de rioolrechten.

In Schiedam is in het tarief van de rioolrechten rekening gehouden met een bedrag van circa € 200.000 per jaar voor kosten straatvegen. Zaanstad belast deze kosten niet door.

3.4.5 Conclusies opbrengsten openbare ruimte

In deze paragraaf heeft de rekenkamer onderzocht in hoeverre Zaanstad de mogelijkheden benut om extra opbrengsten te genereren. Wij komen tot de volgende conclusies:

- De financiële strategie van de gemeente is er op gericht in de komende jaren €100 miljoen aan opbrengsten te genereren door het te gelden maken van eigen bezit. Met de opbrengst hiervan kunnen onder andere extra middelen worden ingezet voor het inlopen van de onderhoudsachterstanden.
- Zaanstad geeft prioriteit aan het realiseren van subsidies. De gemeente zet actief in om kennis te verkrijgen over de beschikbare subsidies en om subsidies toegekend te krijgen. Aanbevelingen over het verbeteren van subsidieverwervingen neemt Zaanstad over. Door een investeringsplafond te hanteren, heeft Zaanstad ook een subsidieplafond gecreëerd. Hierdoor ontstaat het risico de gemeente subsidies misloopt.
- Zaanstad heeft in 2007 circa € 5,7 miljoen aan subsidies voor de openbare ruimte weten te verwerven. De in de afgelopen jaren binnengehaalde subsidies zijn vooral beschikbaar gesteld om aanvullende voorzieningen te realiseren of om bestaande voorzieningen qua functie en gebruik te verbeteren.
- Voordat Zaanstad het proces rondom inkomende subsidies had geformaliseerd, werden subsidievoorwaarden niet altijd nageleefd. Hierdoor bestond het risico dat Zaanstad toegekende subsidies niet geheel kon benutten. Wanneer het subsidieproces volgens de interne procedures wordt uitgevoerd neemt de kans dat subsidies worden misgelopen af.
- Middelen die uit de parkeerbelasting worden gegenereerd wil het college niet inzetten voor het inhalen van achterstallig onderhoud.
- Uit de lozings- en rioolrechten komt jaarlijks ongeveer €1 miljoen vrij ter besteding van onderhoud van de openbare ruimte. De kosten van straatvegen worden niet (deels) doorbelast via het rioolrecht.

3.5 Realisatie versus begroting

Bij investeringen is niet alleen de hoeveelheid geld die beschikbaar is om de investeringen te kunnen doen van belang, maar ook hoeveel van deze investeringen en daarmee de beleidsdoelstellingen de gemeente in staat is te realiseren. In Zaanstad wordt dit het realiserend vermogen genoemd. In deze paragraaf gaat de rekenkamer in op het realiserend vermogen van het meerjareninvesteringsplan (onderdeel openbare ruimte) van de gemeente Zaanstad.

In onderstaande tabel is het realiserend vermogen van de gemeente Zaanstad opgenomen voor het onderdeel openbare ruimte.

Tabel 3.11 – Realiserend vermogen vervangingsinvesteringen openbare ruimte⁴²

Bedragen (x € 1.000)	2004	2005	2006	2007
Gepland budget	56.500	49.100	46.434	25.565
Gerealiseerde kosten	28.900	34.000	39.400	19.820
Realiserend vermogen	51%	69%	85%	78%

De gemeente Zaanstad streeft naar een realiserend vermogen van 100%. Uit bovenstaande tabel blijkt dat dit niet wordt gehaald. Het gaat hier om het realiserend vermogen uitgedrukt in euro's. Dat wil zeggen de gerealiseerde kosten uitgedrukt als percentage van het geplande budget. Dit betekent dat over- en onderschrijdingen bij projecten een positief en negatief effect hebben op het realiserend vermogen. Hierdoor wordt het realiserend vermogen hoger als een project duurder uitvalt, terwijl niet meer projecten gerealiseerd zijn. Dit geldt natuurlijk ook andersom, als een project goedkoper is dan heeft dit een negatief effect op het realiserend vermogen. Hierdoor kan een vertekend beeld ontstaan. De rekenkamer is van mening dat deze informatie onvoldoende wordt meegenomen bij de rapportages over het realiserend vermogen.

Zaanstad heeft in de afgelopen jaren actief geprobeerd om het realiserend vermogen te verhogen. De jaarrekening 2006 van de Dienst Wijken vermeldt dat de volgende factoren hebben bijgedragen aan een hoger realiserend vermogen:

- Een realistisch MIP 2006-2009, waarbij in voldoende mate rekening is gehouden met te voeren vergunning- en vrijstellingsprocedures en doorlooptijden van uitvoering.
- Er heeft in 2006 strikte sturing en voortgangsbewaking plaatsgevonden.
- De rapportagevormen zijn verbeterd, waardoor meer inzicht in de risico's van projecten werd verkregen.

Een andere maatregel die sinds het MIP 2006-2009 is genomen, is dat er met het MIP een jaarlijks programma wordt vastgesteld dat groter is dan het beschikbare budget. Dit wordt overplanning van het MIP genoemd.

⁴² Gemeente Zaanstad, Dienst Wijken, Jaarverslag/Jaarrekening 2006, pagina 4.

Overplanning is mogelijk omdat de ervaring leert dat projecten door verschillende oorzaken (bijvoorbeeld artikel 19 procedures) vertraging oplopen, waardoor het project niet tijdig gerealiseerd kan worden. Dit heeft dan negatieve gevolgen voor het realiserend vermogen.

Over de marge waarbinnen de Dienst Wijken kan overplannen zijn afspraken gemaakt met concerncontrol van de afdeling Concernstaf. Deze afspraken zijn niet vastgelegd. In 2006 en 2007 is voor 115% meer ingepland, en in 2008 is er 116,75% ingepland. Voor 2008 is dit meegenomen in de besluitvorming van het college over het Meerjareninvesteringsplan.

Conclusie uitputting middelen

Voor het inlopen van onderhoudachterstand en het onderhouden van de openbare ruimte zijn investeringen noodzakelijk. In de periode 2004 tot en met 2007 is Zaanstad er niet in geslaagd de voorgenomen investeringen te realiseren. De rekenkamer vindt het positief dat de gemeente Zaanstad probeert een zo hoog mogelijk realiserend vermogen te behalen. Aan de werkwijze van de gemeente Zaanstad zijn ook risico's verbonden.

Ten eerste bestaat met overplannen het risico dat meer wordt uitgeven dan waarvoor de gemeenteraad goedkeuring heeft verleend. Wanneer dit het geval is, wordt ingegaan tegen het budgetrecht dat de gemeenteraad heeft. In het collegeakkoord en in de financiële verordening zijn hierover afspraken vastgelegd. Hieruit blijkt dat het college overschrijdingen binnen het programma mag opvangen. Dit mag alleen onder de voorwaarde dat andere producten binnen hetzelfde programma niet onder druk komen te staan. Anders wordt het budgetrecht van de raad aangetast en handelt het college in strijd met de financiële verordening. Het is de rekenkamer niet bekend dat deze situatie zich heeft voorgedaan. De gemeente Zaanstad heeft nog een andere maatregel om dit risico zo beperkt mogelijk te houden. Wanneer uit de voortgang van de projecten blijkt dat budgetoverschrijding dreigt, dan is het mogelijk om projecten bewust te vertragen. De rekenkamer is van mening dat de gemeenteraad meer moet worden geïnformeerd over overplanning van het MIP 2007/2008 en de gevolgen die dit kan hebben voor de gemeenteraad.

Ten tweede bestaat door de financiële benaderingswijze van het realiserend vermogen het risico dat de projecten minder efficiënt worden uitgevoerd. Als een project duurder wordt dan begroot, heeft dit een positief effect op het realiserend vermogen. De gemeente Zaanstad zegt dat dit een risico is dat bewust wordt genomen om meer projecten te kunnen realiseren. Om dit risico zoveel mogelijk te ondervangen wordt gebruik gemaakt van een automatiseringssysteem waarmee realistisch kan worden gebudgetteerd. Daarnaast moet nacalculatie van projecten ervoor zorgen dat knelpunten bij projecten een volgende keer tijdig worden gesignaleerd. De rekenkamer vindt dat efficiënt werken bij de uitvoering van projecten uit het MIP een aandachtspunt is voor de gemeente Zaanstad.

4 Doelmatigheid beheer en onderhoud openbare ruimte

In dit hoofdstuk gaat de rekenkamer in op de uitvoering van het dagelijks onderhoud. De vraag die centraal staat is of de uitvoering op efficiënte wijze plaatsvindt. De rekenkamer kijkt hierbij naar de aanbesteding op werken, leveringen en diensten en naar de contracten tussen Dienst Wijken en Dienst Stadsbedrijven. De rekenkamer geeft in dit hoofdstuk daarmee alleen op deze aspecten een oordeel over de doelmatigheid van de uitvoering van het dagelijks onderhoud.

Bij de Dienst Stadsbedrijven vindt op dit moment een verkenning plaats naar de activiteiten die in de toekomst door Dienst Stadsbedrijven zullen worden uitgevoerd. In het licht van deze verkenning heeft de rekenkamer geen uitgebreid doelmatigheidsonderzoek uitgevoerd naar de uitvoering van het onderhoud van de openbare ruimte.

4.1 Inkoop en aanbestedingen

Deze paragraaf richt zich op een onderdeel van doelmatig inkopen. Zowel de Dienst Wijken als de Dienst Stadsbedrijven kopen werken, leveringen en diensten bij derden in voor het onderhoud van de openbare ruimte. De rekenkamer heeft op basis van de beheersbegrotingen 2007 van beide diensten de financiële omvang van deze inkopen vastgesteld. Vervolgens heeft de rekenkamer vastgesteld of beide diensten overeenkomstige leveranciers hebben. Achterliggende gedachte van de rekenkamer daarbij is dat het gezamenlijk inkopen van diensten bij eenzelfde leverancier of het delen van kennis over prijsstelling en leveringscondities van een leverancier kan leiden tot kostenbesparing. Ook heeft de rekenkamer de procesbeschrijving 'aanbesteden' voor de gemeente Zaanstad nader bekeken om vast te stellen wat hierin is vastgelegd over dienstoverstijgende inkopen.

Financiële omvang inkoop Dienst Wijken en Dienst Stadsbedrijven

In de beheersbegroting 2007 van de Dienst Wijken is voor de onderdelen wegen en verkeer, groen en speelplaatsen, civiele kunstwerken en integraal onderhoud openbare ruimte (IOOR) ruim € 29,1 miljoen begroot. Na aftrek van de kapitaallasten (circa € 9,1 miljoen), de apparaatskosten, elektriciteitskosten en toevoegingen aan voorzieningen subsidies en kosten water (circa € 8,5 miljoen) resteert circa € 11,5 miljoen voor inkopen (zie tabel 4.1).

Tabel 4.1 – inkoop door de Dienst Wijken bij de Dienst Stadsbedrijven en bij derden

Omschrijving	Bedrag
Inkoop bij adviesbureaus, onderhoud aannemers en overige diensten	€ 2,0 miljoen
Inkoop bij Dienst Stadsbedrijven	€ 9,5 miljoen

Dienst Wijken koopt het merendeel van de goederen en diensten in bij de Dienst Stadsbedrijven. Circa € 2,0 miljoen koopt zij bij derden in.

Uit de beheersbegroting 2007 van de Dienst Stadsbedrijven blijkt dat de afdeling Wegen en de afdeling Wijkenonderhoud van deze dienst voor circa € 4,6 miljoen bij derden inkopen.⁴³

Samen kopen de Dienst Wijken en de Dienst Stadsbedrijven in 2007 voor circa € 6,6 miljoen bij derden in.

Overeenkomstige leveranciers

De rekenkamer vergeleek de factuurgegevens van de Dienst Wijken met die van de Dienst Stadsbedrijven⁴⁴ en stelt vast dat beide diensten 203 overeenkomstige leveranciers hebben.

Bij 29 van deze leveranciers is het financiële belang voor zowel de Dienst Wijken als de Dienst Stadsbedrijven groter dan € 25.000. Gezien de kostensoorten, de betrokken afdelingen en de factuumschrijvingen komen wij tot de conclusies dat 19 van deze leveranciers diensten, producten of werken hebben geleverd die samenhangen met de openbare ruimte.

Contractenbank

Zaanstad beschikt over een contractenbank. Uitgangspunt is dat de afdeling Inkoop en Contracten (I&C) alle contacten⁴⁵ van de gemeente Zaanstad op een overzichtelijke wijze registreert, zodat medewerkers van de gemeente kunnen nagaan of er al een contract met een aanbieder is afgesloten. Van 11 van de 19 leveranciers is het contract opgenomen in de contractenbank. Van de overige 8 leveranciers ontbreekt de registratie in de contractenbank. Bij 3 van deze leveranciers zijn er wel contractuele afspraken, maar deze afspraken zijn niet opgenomen in de contractenbank. Aan de overige 5 leveranciers zijn in de periode van 2006 tot en met september 2007 opdrachten gegund nadat onderhandse aanbesteding had plaatsgevonden. De gezamenlijke waarde van deze opdrachten was circa €4,4 miljoen.

Onderhandse aanbesteding

Onderhandse aanbesteding kent twee vormen: enkelvoudige en meervoudige onderhandse aanbesteding.

⁴³ Selectie op basis van de economische lasten categorie 3.4.3 voor de afdeling Wegen en de afdeling Wijkonderhoud.

⁴⁴ Voor de Dienst Wijken beschikt de rekenkamer over het bestand van binnengekomen facturen over de periode januari 2006 tot en met september 2007. Voor de Dienst Stadsbedrijven beschikt de rekenkamer over een bestand over de periode januari 2007 tot en met september 2007.

⁴⁵ Contracten van \geq € 50.000 en een looptijd van langer dan een jaar of risicovolle contracten.

De keuze van de aanbestedingsvorm is afhankelijk van de geschatte aanneemsom, de koopprijs of het honorarium. De drempelbedragen⁴⁶ zijn in de nota inkoop- en aanbestedingsbeleid vastgelegd. Het kenmerk van onderhandse aanbesteding is dat de gemeente expliciet één of meerdere aanbieders uitnodigt voor het doen van een prijsopgaaf. Bij nationale of Europese aanbesteding kunnen aan alle belanghebbende de afweging maken of ze een bod uitbrengen. Het risico bestaat dus dat de uitgenodigde aanbieders niet een voor Zaanstad optimale aanbidding uitbrengen. Juist daarom is het van belang om over veel kennis te beschikken van deze aanbieders. Met het registreren van de kwalitatieve leveringsvoorwaarden en de eerder gehanteerde prijzen door de aanbieder kan de gemeente een meer afgewogen keuze maken tussen de uit te nodigen aanbieders. Het risico dat daarbij de ene Dienst bij een zelfde leverancier tegen minder gunstige voorwaarden inkoopst dan een andere gemeentelijke Dienst neemt daarmee ook af.

Gezamenlijke inkoop

Het inkoopproces is beschreven in procesbeschrijving 'aanbesteden'. Hierin is de basis gelegd om efficiënt in te kopen. Start van het aanbestedingsproces per Dienst is het inventariseren van de projecten die komend kwartaal naar verwachting worden aanbesteed. De inventarisatie heeft tot doel om vast te stellen of projecten per Dienst gecombineerd kunnen worden aanbesteed. De rekenkamer heeft vastgesteld dat de sector Realisatie en Beheer van de Dienst Wijken ook daadwerkelijk op deze wijze werkt. Binnen andere onderdelen van de Dienst Wijken en andere diensten bleek deze werkwijze onvoldoende praktisch te zijn. De nota inkoop en aanbesteden is daarom in 2007 op onder meer dit punt herzien. Voornemen is om vanaf het tweede kwartaal 2008 per gemeentelijke dienst een bestedingsplan per kwartaal op te stellen. Naast investeringen worden hier ook de grotere inkopen in verantwoord. Een structurele dienstoverstijgende inkoopanalyse vond in 2007 nog niet plaats.

Doordat inkopen vaak niet dienstoverstijgend worden aanbesteed en het contractenbestand niet volledig is, bestaat het risico dat kwantumkortingen niet worden bedongen. Leveranciers kunnen de diensten van Zaanstad als afzonderlijke cliënten behandelen en ook binnen Zaanstad kan de kennis ontbreken dat andere diensten ook zaken doen met een zelfde leverancier.

Conclusies inkoop en aanbestedingen

In de periode van 2006 tot en met september 2007 zijn via onderhandse aanbesteding opdrachten gegund aan 5 leveranciers. De gezamenlijke waarde van deze opdrachten bedraagt circa €4,4 miljoen. Voor onderhandse opdrachten bestaat het risico dat aanbesteding niet plaatsvindt tegen de beste condities en prijs zoals de markt deze kan bieden. De rekenkamer constateert dat er voor Zaanstad mogelijkheden zijn om het inkoopproces doelmatiger te maken. Deze mogelijkheden bestaan uit:

⁴⁶ Drempelbedragen enkelvoudige onderhandse aanbesteding voor leveringen van Diensten of producten ≤ € 40.000 voor werken ≤ € 50.000. Drempelbedragen voor meervoudige onderhandse aanbesteding voor leveringen van Diensten of producten ≤ € 236.945 voor werken ≤ € 400.000.

- Het beter benutten van de contractenbank, zodat meer informatie beschikbaar is voor het maken van leverancierskeuzen bij enkel- en meervoudige onderhandse aanbesteding.
- Op concernniveau de inkoop van de diensten structureel analyseren. Enerzijds om meer kwantumkortingen te realiseren en anderzijds om te kunnen kiezen voor andere aanbestedingsvormen.

4.2 Contracten tussen Dienst Wijken en Dienst Stadsbedrijven

In deze paragraaf komt uitvoering van het dagelijks onderhoud van de openbare ruimte aan bod. Het dagelijks onderhoud in de openbare ruimte wordt door de Dienst Wijken grotendeels uitbesteed aan de Dienst Stadsbedrijven. Hierbij is sprake van een first providership. Dat wil zeggen dat deze activiteiten niet aan derden mogen worden aanbesteed, maar alleen aan de Dienst Stadsbedrijven. Tussen beide diensten zijn contracten opgesteld. De rekenkamer geeft in het eerste deel van deze paragraaf een overzicht van deze contracten en in hoeverre de budgetten van deze contracten worden overschreden. In het tweede deel behandelt de rekenkamer of deze contracten bijdragen aan een efficiënte werkwijze. De rekenkamer doet dit aan de hand van drie contracten. Vervolgens komt de samenwerking tussen beide diensten aan bod.

4.2.1 Overzicht contracten

In totaal zijn er 22 contracten in het kader van de openbare ruimte tussen de Dienst Wijken en Dienst Stadsbedrijven. Een overzicht van de contracten is opgenomen in bijlage 12. De rekenkamer heeft van alle contracten tussen de Dienst Wijken en de Dienst Stadsbedrijven bekeken hoe groot de afwijking is in het begrote bedrag en het bedrag dat werkelijk wordt afgerekend tussen beide diensten. Belangrijk bij het afrekenen van mogelijke verschillen is het soort contract. Het soort contract bepaalt namelijk of er afwijkingen tussen het budget en het af te rekenen bedrag te verwachten zijn. Tussen beide diensten is sprake van de volgende soorten contracten:

- Vaste prijs (VP): bij deze contracten ligt de prijs van tevoren vast. Alle werkzaamheden moeten binnen de afgesproken contractprijs worden uitgevoerd.
- Werkelijke prijs (WK): hierbij zijn de werkelijke kosten die gemaakt worden voor de uitvoering van de werkzaamheden leidend. Dat betekent dat van tevoren een budget wordt vastgesteld, maar dat pas achteraf bekend is, wat werkelijk moet worden afgerekend.
- Vaste prijs per eenheid (PQ): Het aantal afgehandelde eenheden is leidend voor de uiteindelijk af te rekenen prijs. Van tevoren wordt een inschatting gemaakt van het aantal af te handelen eenheden. Het werkelijke aantal eenheden bepaalt de uiteindelijke prijs.

Dat betekent dat bij de laatste twee contracten afwijkingen te verwachten zijn. De vraag is alleen hoe groot die afwijkingen tussen het gebudgetteerde bedrag en het werkelijke bedrag zijn en of deze afwijkingen structureel zijn.

Bijlage 13 geeft een overzicht van de verschillen in gebudgetteerde en werkelijke bedragen.

Hieruit blijkt dat in 2006 en 2007 vooral grote verschillen (afwijking groter dan 16%) te zien zijn bij de volgende contracten (deze verschillen zijn zowel positief als negatief t.o.v. het budget).

Tabel 4.2 – Contracten met grote verschillen (afwijking groter dan 16%) 2006 en 2007

2006	Soort Contract	Afwijking %	2007	Soort Contract	Afwijking %
Onderhoud vaste bruggen	WK en PQ	+ 18%	Stormschade bomen	WK	+ 327%
Onderhoud bouwkundige objecten	WK	- 21%	Graffitibestrijding	PQ	+ 33%
Plagdierenbestrijding	PQ	- 16%	Plagdierenbestrijding	PQ	- 26%
Ziektebestrijding bomen	PQ	- 17%	Ziektebestrijding bomen	PQ	- 29%
Onderhoud afvalbakken	VP en WK	+ 30%	Onderhoud afvalbakken	VP en WK	+ 105%
Gladheidsbestrijding.	WK	- 35%			

De rekenkamer constateert geen bijzondere afwijkingen tussen de gebudgetteerde en de werkelijke bedragen. In 2007 is wel een groot verschil zichtbaar bij het contract voor stormschade bomen tussen het gebudgetteerde bedrag en het werkelijke bedrag. Dit contract is echter sterk weersafhankelijk. Het werkelijke bedrag wordt bepaald door factoren waarop door de gemeente geen invloed is uit te oefenen. Daarnaast bestaat in 2007 een groot verschil bij het contract onderhoud afvalbakken. Dit verschil wordt verklaard door vuurwerkschade aan het begin van 2007. De verschillen zijn te zien bij contracten waar dit ook bij te verwachten is, dat wil zeggen bij contracten op basis van werkelijke kosten of werkelijk afgehandelde eenheden.

Daarnaast signaleert de rekenkamer dat het verschil in totaal bedrag dat moet worden afgekend tussen beide diensten niet heel groot is. Door Dienst Wijken moet zowel in 2006 als in 2007 uiteindelijk minder worden betaald aan Dienst Stadsbedrijven dan van tevoren was beoogd. In 2006 is dit een verschil van 1,5% en in 2007 is dit een verschil van 2,7%.

4.2.2 Naleving contracten

De rekenkamer heeft niet de naleving van alle 22 contracten beoordeeld, maar heeft zich beperkt tot de volgende drie contracten:

1. Wijkserviceteam
2. Beeldkwaliteitsbestek
3. Wijkwerkbestekken groen

Dit zijn contracten die gaan over het dagelijks onderhoud van wegen en groen. Daarmee hebben deze contracten een direct verband met dit onderzoek.

Daarnaast zijn dit de contracten met een grote financiële omvang. De totale omvang bedraagt circa € 6,5 miljoen.

Bij de beoordeling van deze contracten heeft de rekenkamer gekeken naar:

- de werkzaamheden die moeten worden uitgevoerd;
- de afspraken die in het contract zijn opgenomen;
- het budget voor de uitvoering van de werkzaamheden;
- het soort contract;
- het areaal waarop het contract betrekking heeft;
- de manier waarop naleving van de afspraken uit het contract wordt gecontroleerd;
- of het contract een efficiënte manier van werken in de hand werkt.

1. Wijkserviceteam

Werkzaamheden

Afhandelen van klachten door Dienst Stadsbedrijven binnen een met Dienst Wijken afgesproken mandaat. Dit zijn klachten op de volgende onderdelen:

- Asfalt
- Verhardingen
- Vegen, onkruid verwijderen op verharding
- Verkeer
- Groen
- Hondenpoep

Afspraken

In het contract wijkserviceteam is afgesproken dat de Dienst Stadsbedrijven klachten mag afhandelen tot een vastgesteld bedrag per klacht. Wanneer er klachten zijn waarvan de afhandeling duurder is dan het afgesproken bedrag, legt de Dienst Stadsbedrijven deze klacht bij de Dienst Wijken neer. De Dienst Wijken beoordeelt vervolgens hoe de klacht afgehandeld gaat worden. Er kan voor gekozen worden om de klacht te combineren met andere (structurele) onderhoudsmaatregelen of er kunnen budgetten binnen de begroting gebruikt worden om de klacht direct op te lossen. In dat laatste geval kan de klacht alsnog worden uitgevoerd door de Dienst Stadsbedrijven of het afhandelen van de klacht wordt aan derden uitbesteed.

Budget en soort contract

Het totale budget voor dit contract bedraagt in 2007 € 1.203.010. Dit contract is een zogenaamd PQ contract. Dat wil zeggen dat afrekening plaatsvindt op basis van het aantal afgehandelde klachten vermenigvuldigd met een vastgestelde prijs per eenheid. Als er dus meer klachten worden afgehandeld dan van tevoren afgesproken, is het aantal werkelijk afgehandelde klachten leidend voor het af te rekenen bedrag tussen de Dienst Wijken en de Dienst Stadsbedrijven. Via de maandelijkse prestatierapportages houden de diensten in de gaten of er tussentijds extra budget beschikbaar moet komen.

Areaal

Het afhandelen van klachten heeft betrekking op Zaanstad als geheel.

Naleving van de afspraken

Bij het vaststellen van de contracten tussen de Dienst Wijken en de Dienst Stadsbedrijven is een format bijgevoegd waarmee de Dienst Stadsbedrijven met een maandelijks prestatierapportage verantwoording aflegt aan de Dienst Wijken. Voor het contract wijkserviceteam moet hierin per onderdeel worden aangegeven hoeveel klachten tot nu toe zijn afgehandeld en wat de prognose is voor het einde van het jaar.

De Dienst Wijken voert geen controle uit op de manier waarop de Dienst Stadsbedrijven de klacht heeft afgehandeld. Wel houdt de Dienst Wijken, met behulp van managementrapportages uit het systeem, in de gaten binnen welke termijn de melder van de klacht een reactie heeft gekregen.

Efficiënte werkwijze

De werkwijze bij het contract wijkserviceteam werkt in eerste instantie niet een efficiënte manier van werken in de hand. Er is namelijk sprake van een contract waarbij het aantal meldingen het uiteindelijke bedrag bepaalt dat de Dienst Wijken aan de Dienst Stadsbedrijven moet betalen. De rekenkamer vindt deze contractvorm een begrijpelijke keuze als het gaat om het afhandelen van klachten. De gemeente Zaanstad streeft ernaar alle meldingen af te handelen binnen de afgesproken afhandelingstermijn. Zaanstad stelt daarbij geen prioriteiten welke klacht als eerste wordt afgehandeld. Afhandelen betekent dat een melder een reactie heeft ontvangen over de manier waarop met de melding wordt omgegaan. Dit kan dus ook betekenen dat een melding niet leidt tot een reparatie in de openbare ruimte. Dit is bijvoorbeeld het geval wanneer een klacht kan worden opgelost wanneer deze wordt meegenomen bij de reguliere onderhoudswerkzaamheden. De melder wordt hiervan dan per brief op de hoogte gebracht. Het sectorhoofd uitvoering van de Dienst Stadsbedrijven geeft aan dat bij het afhandelen van klachten geen onderhoudswerkzaamheden worden uitgevoerd waardoor de kwaliteit van de openbare ruimte boven de nagestreefde kwaliteit 'basis' komt. De rekenkamer vindt dit een efficiënte manier van werken. Uit het klachtenregistratiesysteem blijkt dat nog niet alle klachten binnen de afgesproken termijn worden afgehandeld.

Tabel 4.2 geeft een overzicht van de in 2006 en 2007 afgehandelde klachten en daarbij het betrokken budget.

Tabel 4.2 – Klachtenafhandeling 2006

Klachtenafhandeling 2006	Beoogde aantal klachten	Werkelijke aantal klachten	Vershil	Beoogde Budget	Werkelijk budget	Vershil
Asfalt	180	180	0	€ 18.000	€ 18.000	0
Verhardingen	2.150	2.766	+ 616	€ 645.000	€ 829.800	+ € 184.800
Vegen, onkruidverwijderen op verharding	1.200	1.619	+ 419	€ 36.000	€ 48.570	+ € 12.570
Verkeer	1.450	1.905	+ 455	€ 159.500	€ 209.550	+ € 50.050
Groen	1.900	2.049	+ 149	€ 228.000	€ 245.880	+ € 17.880
Hondenpoep	300	240	- 60	€ 9.000	€ 7.200	- € 1.800
Totaal	7.180	8.759	+1.579	€ 1.095.500	€ 1.359.000	+ € 263.500

Bron: prestatierapportage tot en met periode 12 2006.

In 2006 zijn er in totaal 1.579 meer klachten afgehandeld dan van tevoren was verwacht. Vooral bij verhardingen, vegen en onkruidverwijderen en verkeer zijn er meer klachten afgehandeld. Het budget is daarmee met € 263.500 overschreden. Dat is 24% ten opzichte van het beoogde budget.⁴⁷

Tabel 4.3 – Klachtenafhandeling 2007

Klachtenafhandeling 2007	Beoogde aantal klachten	Werkelijke aantal klachten ⁴⁸	Vershil	Beoogd Budget	Werkelijk budget ⁴⁹	Vershil
Asfalt	200	125	- 75	€ 12.240	€ 7.650	- € 4.590
Verhardingen	2.700	2.400	- 300	€ 729.000	€ 648.000	- € 81.000
Vegen, onkruidverwijderen op verharding	1.450	1.575	+ 125	€ 47.270	€ 51.345	+ € 4.075
Verkeer	1.900	1.550	- 350	€ 174.230	€ 142.135	- € 32.095
Groen	2.100	2.350	+ 250	€ 231.000	€ 258.500	+ € 27.500
Hondenpoep	300	215	- 85	€ 9.270	€ 6.644	- € 2.626
Totaal	8.650	8.215	- 435	€ 1.203.010	€ 1.114.274	- € 88.736

Bron: prestatierapportage tot en met periode 11 2007.

Voor 2007 is het aantal beoogde klachten hoger dan in 2006. Het aantal beoogde klachten is met 1.470 toegenomen naar 8.650.

⁴⁷ Overigens is niet alleen het afhandelen van het aantal klachten onderdeel van het contract wijkserVICETEAM. Het budget wordt dus niet alleen door dit onderdeel bepaald.

⁴⁸ De bron hiervoor is de prestatierapportage tot en met periode 11 in 2007. Hierin wordt een prognose gegeven voor het aantal klachten tot en met periode 12 en een prognose voor het uiteindelijke budget. De rekenkamer is hier van deze gegevens uitgegaan.

⁴⁹ Zie opmerking voorgaande voetnoot.

De prognose is voor 2007 dat er uiteindelijk 8.215 klachten worden afgehandeld. Dit is dus minder dan verwacht. Op het budget scheelt dit € 88.736. Dit is een verschil van 7,4%.

In 2007 zijn ten opzichte van 2006 minder klachten afgehandeld. De grootste verschillen komen door een daling van het aantal klachten bij verkeer en vegen, onkruid verwijderen op verharding. Bij groen is het aantal klachten juist gestegen. Een mogelijke verklaring voor de daling van het aantal klachten in 2007 is dat € 300.000 is ingezet door proactief werken in gebieden waarvan de openbare ruimte onvoldoende veilig was.

2. Beeldkwaliteitsbestek

Werkzaamheden

De Dienst Stadsbedrijven moet ervoor zorgen dat de openbare ruimte voldoet aan de eisen zoals vastgelegd in het Handboek Kwaliteit Beheer Openbare Ruimte. Hierin zijn de vereisten opgenomen voor het schoon en net houden van de stad. Het gaat om werkzaamheden zoals het verwijderen van zwerfvuil, onkruid en bladeren verwijderen, grasmaaien etc.

Afspraken

In het contract beeldkwaliteitsbestek is vermeld dat het Handboek Kwaliteit Openbare Ruimte integraal onderdeel uitmaakt van dit contract. In dit handboek zijn de kwaliteitsniveaus beschreven waaraan het beeld in de gemeente Zaanstad moet voldoen. Daarnaast staat erin dat de Dienst Stadsbedrijven ervoor moet zorgdragen dat onderaannemers vertrouwd raken met het werken met een beeldcontract. Dit is bijvoorbeeld van belang wanneer meerwerk moet worden uitgevoerd. Meerwerk moet worden geleverd binnen het geoffreerde bedrag. Ook staat er in het contract dat de Dienst Wijken en de Dienst Stadsbedrijven gezamenlijk een kwaliteitsschouw uitvoeren ter controle van de uitvoering van het beeldcontract. Als laatste belangrijke afspraak benoemt het contract met welke frequentie en tussen wie er voortgangsoverleg plaatsvindt.

Budget en soort contract

Het budget voor het beeldkwaliteitsbestek bedraagt voor 2007 € 4.461.676. Dit budget is gebaseerd op een vaste prijs. Dat wil zeggen dat de Dienst Stadsbedrijven binnen dit budget moet zorgen dat de openbare ruimte eruit ziet zoals vastgelegd in het handboek. Dit budget is tot stand gekomen door een berekening van de te verrichten werkzaamheden die in het verleden is gemaakt. Deze berekening wordt niet jaarlijks bijgesteld en is nu niet meer actueel voor de huidige situatie. Jaarlijks wordt het budget in overleg met de Dienst Wijken en de Dienst Stadsbedrijven bijgesteld aan de hand van ervaringscijfers, indexering en overige autonome ontwikkelingen. Wanneer het budget niet toereikend blijkt te zijn dan worden er door de Dienst Stadsbedrijven minder werkzaamheden uitgevoerd.

Binnen dit contract is de Dienst Stadsbedrijven vrij om zelf de prioriteiten te bepalen, mits maar wordt voldaan aan de vereisten die zijn opgenomen in het handboek.

Areaal

De recente gegevens over de hoeveelheid areaal waar dit contract betrekking op heeft zijn bij de Dienst Stadsbedrijven niet bekend. Bij de Dienst Wijken zijn de actuele gegevens over het areaal in het nieuwe beheersysteem aanwezig (zie paragraaf 2.1.4).

Naleving contract

De Dienst Wijken en de Dienst Stadsbedrijven voeren samen steekproefsgewijs een tweewekelijkse schouw uit. Met deze schouw wordt beoordeeld of de openbare ruimte voldoet aan de gewenste beeldkwaliteit. Als de openbare ruimte niet voldoet aan de vereiste kwaliteit, dan zorgt de Dienst Stadsbedrijven ervoor dat dit, zonder verrekening van meerkosten, binnen vijf werkdagen is opgelost. Deze afspraak is opgenomen in het contract beeldkwaliteitsbestek. Door de Dienst Wijken wordt vervolgens nog gecontroleerd of dit naar tevredenheid is uitgevoerd.

Daarnaast rapporteert de Dienst Stadsbedrijven maandelijks over de voortgang in de prestatierapportage. In de opzet voor de prestatierapportage staat dat de Dienst Stadsbedrijven moet rapporteren over de uitgevoerde activiteiten. Zij moet laten zien welke afwijkingen er zijn. In de prestatierapportage over 2007 is niet aangegeven welke werkzaamheden zijn uitgevoerd. De rekenkamer constateert dat de Wijken geen maatregelen heeft genomen om hierover alsnog informatie te ontvangen. Volgens de Dienst Wijken is de verklaring hiervoor dat de Dienst Stadsbedrijven de vrijheid krijgt om haar kennis en ervaring op het gebied van efficiënte uitvoering te benutten om de basiskwaliteit in de openbare ruimte te realiseren. Bij een beeldbestek is het resultaat belangrijker dan de genomen maatregelen. De rekenkamer is wel van mening dat enig zicht op de uitgevoerde activiteiten wel van belang is om in te kunnen schatten of de afgesproken prijs nog reëel is.

Efficiënte werkwijze

De rekenkamer vindt dat bij een beeldcontract enerzijds sprake is van een efficiënte werkwijze. De kwaliteit waar de openbare ruimte aan moet voldoen is duidelijk vastgelegd. Het budget waarbinnen dit moet worden gerealiseerd is van tevoren bepaald en kan niet worden overschreden. De controle op de uitvoering is wel belangrijk. Als de openbare ruimte vaak niet voldoet aan de afgesproken kwaliteit dan is de werkwijze niet efficiënt.

Anderzijds hebben op dit moment zowel de Dienst Wijken als de Dienst Stadsbedrijven onvoldoende inzicht in de activiteiten die worden uitgevoerd om de openbare ruimte aan de juiste beeldkwaliteit te laten voldoen. Hierdoor is niet inzichtelijk of het budget wel op de juiste hoogte is vastgesteld en op basis waarvan dit moet worden bijgesteld.

De Dienst Stadsbedrijven kan niet aangeven welke werkzaamheden zij precies uitvoert voor de naleving van dit contract. Volgens de Dienst Wijken is dit ook minder relevant, omdat volgens de afspraken voldaan moet worden aan de afgesproken beeldkwaliteit.

Echter omdat het inzicht in uitgevoerde werkzaamheden ontbreekt, is ook niet bekend of het budget nog wel toereikend is of dat dit naar beneden kan worden bijgesteld. Dit draagt niet bij aan een efficiënte manier van werken.

De rekenkamer heeft een aantal van de schouwrapporten geanalyseerd (zie bijlage 14). Uit de schouwrapporten blijkt dat de beeldkwaliteit van de openbare ruimte over het algemeen als positief wordt beoordeeld. Het meerwerk dat door de Dienst Stadsbedrijven moet worden verricht is daarmee beperkt.

De beeldkwaliteit zoals vastgelegd in het Handboek Kwaliteit en Beheer Openbare Ruimte is afgeleid van het vastgestelde kwaliteitsniveau basis uit het beleidsplan groen en wegen. In het beleidsplan wordt onderscheid gemaakt in kwaliteitsniveau 2 en 3. Zo wordt bijvoorbeeld voor groen kwaliteitsniveau 2 aangehouden en voor verhardingen 3. Deze keuze in het kwaliteitsniveau is doorvertaald in het handboek. Hiermee wordt voldaan aan de beleidskeuze die de gemeenteraad heeft gemaakt.

3. Wijkwerkbestekken groen

Werkzaamheden

Het uitvoeren van specifiek technisch noodzakelijke onderhoudsactiviteiten ten behoeve van het instandhouden van het groenareaal. Dit zijn werkzaamheden zoals het snoeien van bomen, snoeien van heesters, bewerken van grasoppervlakten, onderhoud aan straatmeubilair en onderhoud aan halfverharding.

Afspraken

Aan dit contract zijn verschillende wijkwerkbestekken verbonden. Hierin is opgenomen welke werkzaamheden moeten worden verricht. Deze wijkwerkbestekken dateren echter uit 2004 en zijn niet meer geactualiseerd. Ook is in het contract opgenomen dat een beheerder van de Dienst Wijken maximaal eenmaal per week een voortgangsoverleg kan eisen met de wijkcoördinator van de Dienst Stadsbedrijven. Daarnaast kan de Dienst Wijken van de Dienst Stadsbedrijven aanvullende rapportages eisen over bijvoorbeeld over het aantal klachten dat niet binnen het mandaatcontract kon worden opgelost.

Budget en soort contract

Het contract wijkwerkbestekken groen betreft in 2007 een budget van € 898.910. Dit contract is op basis van een vaste prijs. Dit betekent dat de Dienst Stadsbedrijven voor de vastgestelde prijs de afgesproken werkzaamheden moet uitvoeren. De werkzaamheden die moeten worden uitgevoerd zijn vastgelegd in de Wijkwerkbestekken Dienstjaar 2003 en 2004.

Areaal

In de prestatierapportage is vermeld dat de grootte van het areaal 4.000.000 m² bedraagt. In het contract is opgenomen dat voor prullenbakken en hondenpoepbakken het bestandsbeheer in kaart is gebracht.

Voor bomen, heesters en gras zouden per februari 2007 de gegevens beschikbaar moeten zijn. De exacte gegevens over het areaal kan de Dienst Wijken volgens de Dienst Stadsbedrijven nog niet leveren.

Naleving contract

In de opzet voor de prestatierapportage bij de vaststelling van het contract is opgenomen dat de Dienst Stadsbedrijven moet rapporteren over de uitgevoerde activiteiten, waarbij aangegeven wordt welke afwijkingen er zijn. Deze afwijkingen worden gekwantificeerd (meetbaar gemaakt door hoeveelheden en eenheidsprijzen). In de prestatierapportage over 2007 is niet aangegeven welke werkzaamheden zijn uitgevoerd. De Dienst Stadsbedrijven levert op verzoek bij de Dienst Wijken aan welke werkzaamheden er zijn verricht. Op basis van deze rapportages wordt door de Dienst Wijken in de gaten gehouden of de afspraken worden nageleefd.

Daarnaast gaan medewerkers van de Dienst Wijken en de Dienst Stadsbedrijven gezamenlijk naar buiten om te beoordelen of de werkzaamheden goed zijn uitgevoerd. Dit gebeurt echter niet voor alle onderdelen van het contract.

Efficiënte werkwijze

Dit contract is gebaseerd op bestekken waarin is vermeld welke werkzaamheden met welke frequentie moeten worden verricht. Deze werkwijze is in beginsel niet erg efficiënt. De werkzaamheden moeten immers volgens het contract ook worden uitgevoerd als dit niet noodzakelijk is.

4.2.3 Samenwerking tussen de diensten

De samenwerking tussen beide diensten heeft de rekenkamer beoordeeld aan de hand van de opdrachtgever/opdrachtnemer relatie, de functie van toezichthouder en het gebruik van kennis over de openbare ruimte in Zaanstad.

Opdrachtgever/opdrachtnemer relatie

De relatie tussen de Dienst Wijken en de Dienst Stadsbedrijven is een opdrachtgever-opdrachtnemer relatie. De Dienst Wijken is hierbij de opdrachtgever en De Dienst Stadsbedrijven de opdrachtnemer. Tussen beide diensten vindt het zogenaamde OGON overleg plaats. Wanneer dit overleg plaatsvindt en wat daarin wordt besproken is niet vastgelegd. In de vorige paragrafen zijn de contracten tussen beide diensten behandeld. Deze contracten komen op verschillende niveaus tot stand:

- inhoudelijk/technisch – tussen beheerders;
- financieel/budget – tussen afdelingshoofden;
- formeel/brief – directeurs diensten.

In de contracten zelf staan de afspraken tussen de beheerders op inhoudelijk/technisch niveau. De afspraken over de budgetten worden door de afdelingshoofden gemaakt. Soms zijn er wel budgetten vermeld in de contracten. Deze bedragen zijn vaak niet correct. Dit komt omdat later op 'hoger niveau' de definitieve bedragen zijn afgesproken en niet meer zijn veranderd in de achterliggende contracten.

De juiste budgetten zijn opgenomen in de brief behorende bij de contracten en de daarbij behorende bijlage. In die bijlage zijn ook de afspraken opgenomen over de te leveren prestaties. Ook is in de brief opgenomen dat de Dienst Stadsbedrijven maandelijks prestatierapportages levert aan de Dienst Wijken en welke gegevens in deze prestatierapportages moeten worden verantwoord. Deze prestatierapportages worden op het niveau van de afdelingshoofden tussen beide diensten besproken. Daarnaast hebben de medewerkers van beide diensten intensief contact over de werkzaamheden die worden uitgevoerd.

Toezichthouder

Beide diensten voeren de taak van toezichthouder uit. De Dienst Stadsbedrijven zorgt als opdrachtnemer voor een toezichthouder bij het uitvoeren van de werkzaamheden. Vaak wordt door de Dienst Wijken ook een toezichthouder geleverd, waardoor er vanuit de gemeente Zaanstad twee toezichthouders aanwezig zijn. Een uitzondering hierop vormt het contract wijkserviceteam, waarbij geen controle wordt uitgevoerd door de Dienst Wijken.

Uitwisseling van kennis tussen beide diensten

Bij het maken van nieuwe plannen voor de openbare ruimte worden door de Dienst Wijken beheerplannen opgesteld. De Dienst Stadsbedrijven wordt niet vooraf betrokken bij het opstellen van deze plannen. De Dienst Stadsbedrijven wordt hierdoor bij de overdracht van het nieuwe areaal in het contract geconfronteerd met de nieuwe openbare ruimte, waarbij volgens de Dienst Stadsbedrijven niet altijd voor de meest efficiënte oplossing voor het beheer van de openbare ruimte is gekozen.

Ook bij het inventariseren van de risico's die voortvloeien uit de openbare ruimte wordt door de Dienst Wijken niet gevraagd aan de Dienst Stadsbedrijven of er door de Dienst Stadsbedrijven nog risico's zijn gesignaleerd die door de Dienst Wijken wellicht over het hoofd zijn gezien.

4.2.4 Conclusie contracten

De rekenkamer constateert dat er bij de naleving van alle contracten in totaal geen grote afwijkingen zichtbaar zijn tussen het gebudgetteerde bedrag en het uiteindelijke bedrag dat wordt afgerekend tussen de Dienst Wijken en de Dienst Stadsbedrijven.

De rekenkamer vindt dat met de contracten en maandelijks prestatierapportages op een professionele manier tussen de Dienst Wijken en de Dienst Stadsbedrijven gewerkt wordt. De rekenkamer ziet wel mogelijkheden om de samenwerking tussen de Dienst Wijken en de Dienst Stadsbedrijven doelmatiger te maken.

De rekenkamer vindt dat het werken met beeldcontracten een efficiënte werkwijze in de hand werkt. De uitvoerder (Dienst Stadsbedrijven) moet ervoor zorgen dat de openbare ruimte voldoet aan het beeld en kan daarvoor de werkzaamheden zo efficiënt mogelijk inrichten. Echter door deze werkwijze wordt onvoldoende duidelijk welke activiteiten werkelijk worden uitgevoerd om het gewenste kwaliteitsniveau te halen.

De opdrachtgever (Dienst Wijken) weet daardoor niet of het budget moet worden bijgesteld. Een contract dat gebaseerd is op bestekken, zoals de wijkwerkbestekken groen, is minder efficiënt omdat de werkzaamheden moeten worden uitgevoerd zoals opgenomen in het contract. Ongeacht of dit noodzakelijk is volgens de werkelijke situatie.

De werkwijze bij het contract wijkserVICETEAM werkt niet in eerste instantie een efficiënte manier van werken in de hand. Er is namelijk sprake van een contract waarbij het aantal meldingen het uiteindelijke bedrag bepaalt dat de Dienst Wijken aan de Dienst Stadsbedrijven moet betalen. Bij het afhandelen van de klachten wordt rekening gehouden met het kwaliteitsniveau dat wordt nagestreefd. Dat betekent dat niet alle klachten automatisch leiden tot reparaties in de openbare ruimte. De rekenkamer vindt dat hiermee voldaan wordt aan een efficiënte manier van werken.

5 Conclusies en aanbevelingen

5.1 Inleiding

Begin 2007 had Zaanstad een achterstand in het onderhoud van de openbare ruimte van € 40 miljoen. Het college van Burgemeester en Wethouders verwacht dat deze achterstand eind 2010 oploopt tot ruim € 50 miljoen. De achterstand in het onderhoud houdt in dat de kwaliteit van de openbare ruimte niet voldoet aan de door Zaanstad vastgestelde normen. Ook legt het inlopen van de achterstand een groot beslag op de financiële middelen. In dat licht heeft de rekenkamer de volgende probleemstelling geformuleerd:

Beheerst de gemeente Zaanstad de achterstand in het onderhoud van de openbare ruimte?

5.2 Hoofdconclusie

Het college van burgemeester en wethouders beheerst de achterstand in het onderhoud van de openbare ruimte nog niet volledig, maar hierin is in de afgelopen jaren wel verbetering opgetreden. Het college kan geen volledig inzicht geven in de omvang van de onderhoudsachterstand, omdat zij het daarvoor noodzakelijke beheersysteem nog niet volledig op orde heeft en niet over de kennis beschikt om zelfstandig analyses te maken. Of de door het college geschatte onderhoudachterstand van € 50 miljoen eind 2010 reëel is, is moeilijk vast te stellen.

Tot 2007 ontving Zaanstad onvoldoende compensatie uit het gemeentefonds voor de bodemgesteldheid in de gemeente. Vanaf 2007 ontvangt Zaanstad in vergelijking met andere gemeenten toereikende financiële middelen uit het gemeentefonds om de openbare ruimte te onderhouden. De rekenkamer heeft geen indicaties dat de kosten van het dagelijks onderhoud van wegen en de straatreiniging hoger zijn dan die van vergelijkbare gemeenten. Zaanstad geeft echter aan de openbare ruimte € 10 per inwoner per jaar meer uit dan vergelijkbare gemeenten doen. Dit wordt onder meer veroorzaakt door de hogere uitgaven voor groot onderhoud en vervanging. Desondanks verwacht het college dat de onderhoudsachterstand de komende jaren oploopt. De rekenkamer ziet mogelijkheden om doelmatiger te werken.

5.3 Onderhoudsachterstand onvoldoende onderbouwd

Stand onderhoudsachterstand 2007

Als gevolg van de berekeningsmethode, die de gemeente hanteert, het gehanteerde prijspeil en het onvolledig in kaart brengen van de achterstanden, acht de rekenkamer de € 40,5 miljoen aan onderhoudsachterstand in 2007 niet voldoende onderbouwd.

Opvallend is wel dat het college in de begroting van 2008 een lagere onderhoudsachterstand van circa € 35 miljoen presenteert dan de bekende onderhoudsachterstand van € 40,5 miljoen op basis van de beleidsplannen voor onderhoud.

Zaanstad heeft de onderhoudachterstand in 2007 grotendeels berekend op basis van een visuele schouw van de wegen uit 2003. Deze schouw van 150 locaties in Zaanstad geeft onvoldoende technische informatie over de daadwerkelijke kwaliteit van de wegen om de te nemen maatregelen en daarmee de financiële omvang van de onderhoudsachterstand precies vast te kunnen stellen. Daarnaast is de berekening van de onderhoudachterstand voor het overgrote deel gebaseerd op het prijspeil 2003. Bovendien heeft Zaanstad nog geen inzicht in de achterstand bij een aantal objecten in de openbare ruimte, namelijk die van bruggen, tunnels, verkeersregelinstanties en oeverbeschermingen. Om deze mogelijke achterstanden wel inzichtelijk te maken is het college voornemens eind 2008 beleidsplannen voor deze objecten op te stellen. Beide leiden tot een hogere onderhoudsachterstand.

Het college is er zich van bewust dat de onderhoudsachterstand is bepaald op grond van gegevens uit 2003. Er zijn twee oorzaken te noemen, waardoor het college nog niet in staat is om een meer actuele onderhoudachterstand te bepalen. Het beheersysteem met de gegevens over de oppervlakte openbare ruimte is op dit moment nog niet volledig gevuld. Daarnaast is Zaanstad nu (nog) afhankelijk van de expertise van de leverancier van het systeem om een analyse van de onderhoudsachterstand te kunnen maken. Tot februari 2008 heeft Zaanstad de onderhoudsachterstand nog niet berekend met behulp van het beheersysteem.

Ontwikkeling verwachte onderhoudsachterstand

De rekenkamer vindt de berekening van de verwachte onderhoudsachterstand van € 50 miljoen eind 2010 niet volledig betrouwbaar. Enerzijds komt dit door de gehanteerde berekeningsmethode; anderzijds komt dit doordat Zaanstad een somber beeld schetst over de onderhoudsachterstand.

Uitgangspunt voor de berekening van de achterstand eind 2010 is de situatie in 2007. Zaanstad veronderstelt dat wanneer zij minder investeert dan het bedrag dat is opgenomen in de beleidsplannen voor onder andere wegen en groen, dit ook automatisch leidt tot een toename van de onderhoudsachterstand. Deze redenering houdt evenwel geen rekening met de positieve effecten van uitgevoerde vervangingsinvesteringen op het inlopen van de onderhoudsachterstand. Voor bestrate wegen geldt nog specifiek dat uitstel van onderhoud niet automatisch betekent dat de onderhoudskosten ook hoger worden.

In de berekening van de ontwikkeling van de onderhoudsachterstand houdt Zaanstad alleen rekening met haar eigen investeringen in de openbare ruimte. In de praktijk ontvangt Zaanstad ook van derden, zoals van rijk en provincie, gelden voor de investeringen.

Daarnaast houdt Zaanstad rekening met het feit dat zij niet alle projecten op tijd kan realiseren, waardoor zij extra projecten in de planning opneemt (overplanning). Zaanstad heeft eind 2007 78 % van de voorgenomen investeringen gerealiseerd. Wanneer wel rekening wordt gehouden met de gelden van derden of de correctie van de overplanning is de toename van de onderhoudsachterstand lager dan de toename van €13 miljoen van 2007 naar 2010 zoals deze in de programmabegroting 2007 is gepresenteerd. De gemeente Zaanstad schetst daarmee in haar programma-begroting een somber beeld van de ontwikkeling van de onderhoudsachterstand.

Neveneffecten en risico's

Voor het inlopen van onderhoudachterstand en het onderhouden van de openbare ruimte zijn investeringen noodzakelijk. In de periode 2004 tot en met 2007 is Zaanstad er niet in geslaagd de voorgenomen investeringen te realiseren. De oplopende achterstand kan zowel bestuurlijke als financiële consequenties hebben voor Zaanstad. Deze zijn op dit moment beperkt. De rekenkamer acht het risico dat onderhoudsachterstanden kunnen leiden tot claims daarbij relatief het grootste.

De rekenkamer onderscheidt twee soorten financiële risico's: het claimrisico en het risico van kapitaalvernietiging. Het aantal claims dat jaarlijks bij de gemeente binnenkomt als gevolg van gebreken in de openbare ruimte is redelijk stabiel. Het percentage gehonoreerde claims neemt toe. Naar verwachting zal het aantal claims dat wordt uitbetaald over de onderzochte periode 2004 tot en met 2007 groter zijn dan de (op dit moment bekende) 132 claims, omdat een aantal claims nog moet worden afgehandeld. Dit zal leiden tot een hoger totaal uitgekeerd bedrag dan de - op dit moment bekende - €102.000.

Kapitaalvernietiging kan optreden bij een deel van de achterstand in asfaltverhardingen (circa € 1,7 miljoen). Dit treedt op als het onderhoud niet op het juiste moment wordt gedaan en de noodzakelijke maatregelen zwaarder en daardoor kostbaarder worden.

Achterstallig onderhoud kan ook bestuurlijke risico's met zich meebrengen in de vorm van toezicht door de provincie en imagoschade. De provincie heeft in 2006 haar verontrusting uitgesproken over de toename van het achterstallige onderhoud. Aan het eind van 2006 heeft zij haar vertrouwen uitgesproken in de plannen van het college om de problemen op te lossen. Uit de Zaanpeiling blijkt dat de gemeente op dit moment nog geen negatieve consequenties ondervindt voor het imago van Zaanstad als gevolg van achterstallig onderhoud. De rekenkamer meent daarom dat de bestuurlijke risico's van het achterstallig onderhoud beperkt zijn.

5.4 Beschikbare dekkingsmiddelen toereikend?

Onvoldoende compensatie in algemene uitkering tot 2007

Tot 2007 gaf de bijdrage van het Rijk voor de openbare ruimte Zaanstad onvoldoende compensatie voor de slechte bodem in de gemeente. Voor de verdeling van middelen uit het gemeentefonds is de bodemgesteldheid van Nederland in 2005 nader onderzocht.

Gemeenten waar de bodem (klei)veen bevat, zoals Zaanstad, worden vanaf 2007 structureel gecompenseerd voor de meerkosten die ontstaan als gevolg van de bodemgesteldheid. Voor Zaanstad bedraagt deze compensatie jaarlijks circa € 840.000.

Op de volgende punten is de algemene uitkering gezien de huidige verdelingsgronden niet optimaal voor Zaanstad. Enerzijds is er in de algemene uitkering onvoldoende rekening gehouden met de uitgestrektheid van de gemeente en daarmee met een relatief groot aantal verbindingswegen tussen de zeven voormalige dorpskernen in Zaanstad. Anderzijds werkt het in het nadeel van Zaanstad dat de algemene uitkering uitgaat van hogere overige algemene opbrengsten (zoals opbrengsten uit grondexploitaties en opbrengsten uit deelnemingen) dan Zaanstad in werkelijkheid weet te realiseren. Zaanstad realiseert slechts 30% van het bedrag aan eigen middelen (per inwoner) dat vergelijkbare gemeenten weten te behalen.

Zaanstad geeft meer uit dan vergelijkbare gemeenten

In vergelijking met 29 vergelijkbare gemeenten geeft Zaanstad gemiddeld € 10 per inwoner per jaar meer uit voor het onderhoud van de openbare ruimte. Uit een gedetailleerde vergelijking met Gouda, Haarlem en Schiedam blijkt dat deze gemeenten hun onderhoudsachterstand weten in te lopen, waarbij het door deze gemeenten nagestreefde kwaliteitsniveau vergelijkbaar of hoger is dan dat van Zaanstad.

Overige dekkingsbronnen grotendeels benut

Zaanstad wendt de beschikbare subsidiemogelijkheden voldoende aan voor de financiering van de openbare ruimte. Op een paar punten is naar oordeel van de rekenkamer verhoging van de beschikbare middelen mogelijk. Met parkeerbelasting en rioolrechten zijn nog bestuurlijke keuzen mogelijk waardoor de beschikbare middelen voor de openbare ruimte enigszins kunnen worden vergroot.

Zaanstad geeft prioriteit aan het realiseren van subsidies en zet zich actief in om kennis te verkrijgen over de beschikbare subsidies en om subsidies toegekend te krijgen. In 2007 is circa € 5,7 miljoen bij rijk en provincies aan subsidies voor de openbare ruimte verworven. De kans bestaat evenwel dat de gemeente subsidie misloopt door het zelf opgelegde investeringsplafond van 10% van de uitgaven (een groot deel van de investeringen vindt plaats in de openbare ruimte).

Op basis van een vergelijking met andere gemeenten ziet de rekenkamer mogelijkheden voor hogere bijdragen voor het onderhoud in de openbare ruimte op grond van andere politieke keuzes:

- **Parkeerbelasting:** Middelen die uit de parkeerbelasting zijn verkregen (€ 940.000) zet het college tot op heden in voor verkeersregulatie. De mogelijkheid bestaat om dit ook in te zetten voor het onderhoud in de openbare ruimte.
- **Rioolrechten:** Uit de lozings- en rioolrechten komt jaarlijks ongeveer €1 miljoen vrij ter besteding van onderhoud van de openbare ruimte. De mogelijkheid bestaat om ook de kosten van straatvegen (deels) te betalen uit het rioolrecht.

Risico's verkopen bezittingen

De financiële strategie van de gemeente is er op gericht in de komende jaren €100 miljoen aan opbrengsten te verkrijgen door het te gelde maken van eigen bezit. Met de opbrengst hiervan beoogt het college onder meer de onderhoudsachterstand in te lopen. Wanneer het college deze strategie weet te realiseren zullen de kapitaallasten dalen en zal meer financiële ruimte ontstaan voor onderhoud en investeringen in de openbare ruimte. Het daadwerkelijk inlopen van de onderhoudsachterstand is daarmee afhankelijk van het succes van deze verkopen.

Hoge uitgaven, achterstand niet ingelopen

De rekenkamer vindt het vreemd dat Zaanstad hogere uitgaven doet voor openbare ruimte dan andere gemeenten, terwijl die andere gemeenten hun achterstand in onderhoud wel inlopen en Zaanstad dit niet zou lukken. De rekenkamer wijst op de opmerkingen die ze hierboven heeft gemaakt bij de – in haar ogen sombere - inschatting van de ontwikkeling van onderhoudsachterstand in de periode 2007-2010 door het college van Zaanstad.

5.5 Kostenniveau grotendeels in lijn met vergelijkbare gemeenten

Zaanstad geeft €10 per inwoner per jaar meer uit aan openbare ruimte dan vergelijkbare gemeenten. Hierbij treedt het grootste verschil op bij het begrotingsonderdeel wegen, straten en pleinen, waarvoor de gemeente circa € 23 per inwoner meer uitgeeft dan 29 vergelijkbare gemeenten. Uit een gedetailleerde vergelijking met vier andere gemeenten blijkt dat deze hogere kosten niet worden veroorzaakt door de kosten van de straatreiniging. De rekenkamer heeft geen indicatie gevonden dat het kostenniveau van dagelijks onderhoud aan wegen hoger ligt dan vergelijkbare gemeenten. Zaanstad geeft wel meer uit aan investeringen voor groot onderhoud en vervanging en voor enige beleidskosten, zoals wijkuitvoeringsprogramma's.

Kostenniveaus dagelijks onderhoud vergelijkbaar

Door de rekenkamer is Zaanstad nader vergeleken met vier gemeenten: Amstelveen, Gouda, Haarlem en Schiedam. Op basis van deze vergelijking concluderen wij dat de kosten voor het onderhoud van de openbare ruimte en de straatreiniging in lijn zijn met de andere gemeenten. Wel streven de andere gemeenten een hoger onderhoudsniveau na dan Zaanstad.

Zaanstad besteedt het grootste deel van de uitvoerende werkzaamheden niet uit. De rekenkamer heeft geen aanwijzingen dat de gekozen organisatievorm voor het uitvoeren van het dagelijks onderhoud in Zaanstad tot hogere kosten leidt dan in andere gemeenten. Ook de kosten voor straatreiniging liggen op hetzelfde niveau. De dienst Stadsbedrijven voert het grootste deel van het dagelijks onderhoud van de openbare ruimte uit. Omdat het college zelf een verkenning uitvoert naar de toekomstige activiteiten van deze dienst, heeft de rekenkamer hier bewust geen doelmatigheids-onderzoek uitgevoerd.

Mogelijkheden om doelmatigheid te vergroten

De rekenkamer ziet mogelijkheden om de doelmatigheid van de inkoop en aanbesteding te vergroten. Ook het vaker werken met beeldcontracten vergroot de doelmatigheid. Tevens zien wij mogelijkheden om de claims en de gevolgen daarvan te beperken.

Inkopen en aanbesteden

In de periode van 2006 tot en met september 2007 zijn via onderhandse aanbesteding opdrachten voor werken in de openbare ruimte gegund aan 5 leveranciers. De gezamenlijke waarde van deze opdrachten bedraagt circa €4,4 miljoen. Voor onderhandse opdrachten bestaat het risico dat aanbesteding niet plaatsvindt tegen de beste condities en prijs zoals de markt deze kan bieden. Door het structureel analyseren van inkopen en het beter benutten van de contractenbank is het mogelijk de doelmatigheid te verbeteren.

Beeldcontracten

Werken met een beeldcontract bij inkoop en aanbesteding in de openbare ruimte werkt een efficiënte werkwijze in de hand. De uitvoerder moet ervoor zorgen dat de openbare ruimte voldoet aan het beeld en kan daarvoor de werkzaamheden zo efficiënt mogelijk inrichten. Voor de uitvoering van de straatreiniging en onkruidbestrijding werkt de gemeente met een beeldcontract. Aan het contract voor onderhoud van het groen, met een budget van circa € 900.000, liggen bestekken ten grondslag. Dit is minder efficiënt omdat de werkzaamheden moeten worden uitgevoerd zoals opgenomen in het contract, ongeacht of dit noodzakelijk is volgens de werkelijke situatie. Bijvoorbeeld als het geen groeizaam weer is, hoeft niet elke twee weken het gras te worden gemaaid. Beeldcontracten kunnen nog doelmatiger worden wanneer Zaanstad haar zelf ontwikkelde meetsysteem op basis van de beeldkwaliteit loslaat en aansluiting zoekt bij de landelijke ontwikkelde indeling (van het CROW). Voor aannemers is het goedkoper om te werken met een gestandaardiseerde systematiek dan met de Zaanse afwijkende systematiek.

Claims: Wanneer claims van burgers kunnen worden voorkomen door structurele oplossingen voor ingediende problemen te bieden, verwacht de rekenkamer dat het aantal claims zal afnemen.

5.6 Bestuurlijke keuzen dragen bij aan onderhoudsachterstanden

Tot 2007 heeft Zaanstad een te lage compensatie van het Rijk ontvangen voor het onderhoud van de openbare ruimte. Daarnaast heeft Zaanstad tot 2004 nagelaten om bij de aanleg van wegen ook het toekomstige onderhoudsbudget aan te passen. Als gevolg van in het verleden geactiveerde investeringen, maken de kapitaallasten voor wegen een aanzienlijk deel (circa € 7,9 miljoen) uit van de totale lasten (€24, 2 miljoen) voor wegen. Deze drie factoren hebben bijgedragen aan het oplopen van de onderhoudsachterstand, maar verklaren de totale onderhoudsachterstand niet volledig. De omvang van de onderhoudsachterstand is ook politiek bepaald.

Enkele in Zaanstad gemaakte bestuurlijke keuzen zijn van invloed op de omvang van de middelen die beschikbaar komen voor het inhalen van de onderhoudsachterstand:

- **10 % grens kapitaallasten:** Investerings, waaronder die in de openbare ruimte, zijn gemaximeerd doordat de kapitaallasten maximaal 10 % van de begroting mogen bedragen.
- **Wijkuitvoeringsprogramma's:** Voor het opstellen van wijkuitvoeringsprogramma's, het bespreken er van met de bevolking en de verspreiding daarvan besteedt Zaanstad jaarlijks € 1,8 miljoen. Deze kosten zijn aanzienlijk hoger dan in vergelijkbare gemeenten.

5.7 Aanbevelingen

In de periode 2003 tot en met 2007 heeft de gemeente Zaanstad naar eigen zeggen een professionaliseringsslag gemaakt rondom het programma openbare ruimte. Voorbeelden die zij noemt zijn het opstellen van beleidsnota's, het implementeren van een beheerssysteem, het verbeteren van het inkoopproces en het invoeren van cleanteams. De rekenkamer onderzocht de situatie vanaf 2007. Op basis van haar onderzoek doet de rekenkamer het college van burgemeester en wethouders drie aanbevelingen die kunnen bijdragen aan een verdere verbetering van de beheersing van de kosten van het beheer en onderhoud van de openbare ruimte. Daarnaast geeft de rekenkamer raadsleden inzicht in een aantal bestuurlijke keuzen die gemaakt kunnen worden om de onderhoudsachterstand verder in te lopen.

College burgemeester en wethouders

1. Geef inzicht in de omvang van de onderhoudsachterstand en vertaal de informatie over de openbare ruimte naar structurele onderhoudsmaatregelen

- Stel een inspectieplan op waarin de soorten inspecties, de frequentie van de inspecties en het tijdstip van inspecteren worden aangegeven en monitor of het aantal uitgevoerde inspecties overeenkomt met het aantal geplande inspecties.
- Verwerf voldoende interne kennis om managementinformatie te verkrijgen uit het beheerssysteem en complementeer het beheerssysteem met de ontbrekende gegevens. Hierdoor wordt het mogelijk om de onderhoudsachterstand uit te drukken in geld.
- Gebruik de informatie uit het beheerssysteem om structurele maatregelen te treffen voor terugkomende problemen in de openbare ruimte en neem dit mee in het onderhoudsproces.

2. Verhoog de doelmatigheid

- Verken bij welke onderhoudswerkzaamheden het mogelijk is om van een bestek over te stappen naar een beeldcontract.
- Pas het door Zaanstad ontwikkelde meetsysteem voor beeldkwaliteit aan op de landelijke systematiek van het CROW.
- Optimaliseer enkel- en meervoudige onderhandse aanbesteding door:
 - De contractenbank beter te benutten, zodat meer en actuelere informatie beschikbaar is voor het maken van een leverancierskeuze.
 - Op concernniveau de inkoop van de diensten structureel te analyseren. Enerzijds om meer kwantumkortingen te realiseren en anderzijds om te kunnen kiezen voor andere aanbestedingsvormen.

3. Verbeter informatievoorziening aan de gemeenteraad

- Leg de gemeenteraad het gewenste kwaliteitsniveau in beleidsplannen voor, voor de onderdelen: vaarwegen, baggeren, bruggen en tunnels, verkeersinstallaties en oeverbeschermingen. Draag er zorg voor dat er een duidelijk onderscheid is tussen beleidsplannen en beheersplannen.
- Geef de gemeenteraad inzicht in de actuele onderhoudsachterstand en vermeld daarbij de bijdragen van derden expliciet.
- Stel een overkoepelend plan op waarin uiteen wordt gezet op welke wijze en met welke tijdsspanne de onderhoudsachterstand wordt ingelopen.
- Geef inzicht in de gevolgen en risico's van overplanning.

Gemeenteraad

De rekenkamer constateert dat bestuurlijke keuzen hebben bijgedragen aan de onderhoudsachterstand, maar constateert tevens dat deze keuzen een positief effect hebben op onder meer de beleving van de openbare ruimte, de betrokkenheid van burgers en de lokale lasten. Het maken van bestuurlijke beslissingen is aan de politiek. De rekenkamer heeft met dit onderzoek een aantal bestuurlijke beslissingen inzichtelijk gemaakt. Door andere bestuurlijke keuzen te maken is het mogelijk om het budget voor de openbare ruimte te vergroten. De gemeenteraad zou kunnen overwegen om een deel van de parkeerbelastingen en rioolrechten aan te wenden voor het onderhoud van de openbare ruimte. Ook zou de gemeenteraad de kaders kunnen heroverwegen van de wijkuitvoeringplannen en het plafond van de 10% grens van kapitaallasten.

6 Bestuurlijke reactie en nawoord

Op vrijdag 8 februari 2008 heeft de rekenkamer het concept van dit rapport voor bestuurlijk wederhoor voorgelegd aan het college van Burgemeester en Wethouders van Zaanstad. Het college is daarmee in de gelegenheid gesteld om te reageren op de conclusies en aanbevelingen van de rekenkamer.

De reactie van het college is in dit hoofdstuk opgenomen en voorzien van een nawoord van de rekenkamer.

6.1 Bestuurlijke reactie college B&W Zaanstad

Naar aanleiding van uw brief aan het college van burgemeester en wethouders van Zaanstad doen wij u hierbij onze reactie toekomen in het kader van het bestuurlijke wederhoor voor het onderzoek naar het onderhoud van de openbare ruimte in Zaanstad.

Wij danken u voor het uitgebreide onderzoeksrapport over de openbare ruimte in Zaanstad en zullen naast de conclusies en aanbevelingen reageren op twee andere zaken.

Vergelijking met referentiegemeenten

In uw onderzoeksrapport maakt u een vergelijking met referentiegemeenten. Op basis hiervan komt u tot de conclusie dat Zaanstad vanaf 2007 voldoende is gecompenseerd voor de slappe bodem.

De compensatie die Zaanstad echter vanaf 2007 ontvangt richt zich alleen op de wegen en groenvoorzieningen en dekt volgens ons niet de hogere kosten van versnelde degeneratie van deze voorzieningen. In ieder geval is de constatering dat de afgelopen 10 jaar deze correctie op de Algemene Uitkering niet heeft plaatsgevonden en dat hierdoor een belangrijk deel van de onderhoudsachterstanden te verklaren zijn.

De invloed van bestuurlijke keuzes op de onderhoudsachterstand

Ten slotte doet u de constatering dat een aantal bestuurlijke keuzes hebben bijgedragen aan de onderhoudsachterstand. Dit zijn door het college en de raad weloverwogen genomen politieke beslissingen.

Conclusies en aanbevelingen.

Berekening hoogte onderhoudsachterstand

In uw rapport geeft u aan dat er 2 manieren zijn om tot de bepaling van de onderhoudsachterstand te komen. De wijze die Zaanstad heeft gekozen op basis van een representatieve steekproef geeft een duidelijk beeld van de hoogte van de onderhoudsachterstand.

U geeft in het rapport 4 scenario's weer waarbij de hoogte van de onderhoudsachterstand bepaald wordt. Wij zijn met u van mening dat

kapitaalvernietiging en aanvullende voorzieningen niet bijdragen aan het inlopen van de onderhoudsachterstand. Dit impliceert dat de onderhoudsachterstand die de rekenkamer aangeeft in lijn is zoals die door Zaanstad wordt voorgesteld.

Wij zijn daarnaast van mening dat onze aandacht en energie zich vooral moet richten op het inlopen van de onderhoudsachterstand en het uitvoering geven aan de gekozen financiële strategie.

Aanbeveling 1

Vertaling van informatie naar structurele maatregelen

Zaanstad zal frequenter de openbare ruimte gaan inspecteren en daarvoor een inspectieplan gaan opstellen.

Het verbeterd werken met het beheersysteem is een belangrijk onderdeel dat reeds binnen Zaanstad is opgepakt en de komende periode verder ontwikkeld zal worden. Wij willen wel stellen dat het beheersysteem een hulpmiddel is om onderhoudsachterstand te bepalen.

Ten aanzien van uw aanbeveling, om de informatie over de openbare ruimte te vertalen naar structurele maatregelen, zullen wij maatregelen gaan nemen om: de registratie van meldingen frequenter te analyseren om zodoende te kunnen beoordelen waar structurele maatregelen getroffen kunnen worden die terugkerende problemen in de openbare ruimte kunnen voorkomen; en het beheersysteem verder te ontwikkelen als een hulpmiddel dat de beheerder van de openbare ruimte optimaal ondersteunt in zijn taak om te sturen op een effectieve besteding van financiële middelen.

Aanbeveling 2

Verbetering van de doelmatigheid

Uw aanbeveling om te komen tot een verdere overschakeling naar beeldcontracten zullen wij op termijn verder ter hand nemen.

Ons streven is om over te schakelen naar het landelijke systeem voor CROW omdat de verwachting is dat dit de standaard wordt. Het kennisinstituut CROW heeft in de tweede helft van 2007 een beeldkwaliteitgids rond dit onderwerp vastgesteld.

Ook de contractenbank wordt verder ontwikkeld zodat een goede bewaking van de kritische data in de contracten mogelijk wordt en het meer inzicht geeft over behaalde aanbestedingsresultaten waardoor het mogelijk wordt scherper te onderhandelen met externe partijen.

Tevens zullen er voorstellen worden ontwikkeld om te komen tot een gemeentebrede analyse van geplande aanbestedingen om zodoende weloverwogen de aanbestedingvorm te kiezen die de meeste financiële voordelen voor Zaanstad biedt.

Aanbeveling 3

Verbeter informatievoorziening aan de gemeenteraad

Wij zullen de nieuwe beleidsplannen waarin het gewenste kwaliteitsniveau wordt vastgelegd laten vaststellen door de gemeenteraad.

Wij zullen naast de jaarrekening in het vervolg ook inzicht over de onderhoudsachterstand verstrekken bij de programmabegroting. Ook zullen de inkomsten van derden explicieter vermeld worden indien deze bijdragen aan het inlopen van de onderhoudsachterstand.

Het ligt in de bedoeling om vanaf 2010 de onderhoudsachterstand in te lopen. Dit hangt nauw samen met programma's en capaciteit. Er zal een planning worden opgesteld en communicatie hierover zal plaatsvinden met de raad.

Overplanning is een methode om een realistisch uitvoeringsplan op te stellen en leidt niet tot risico's.

6.2 Nawoord Rekenkamer Zaanstad

De rekenkamer dankt het college van Burgemeester en Wethouders van Zaanstad voor hun reactie op het rapport van de rekenkamer over de openbare ruimte.

De rekenkamer heeft uit de reactie de indruk gekregen dat het college zich kan vinden in de conclusies en aanbevelingen van de rekenkamer. De rekenkamer is verheugd dat het college in de aanbevelingen aanleiding ziet om maatregelen voor verbetering te treffen. De reactie van het college geeft de rekenkamer verder aanleiding tot de volgende opmerkingen.

Het college merkt naar aanleiding van de vergelijking met de referentiegemeenten op dat de compensatie die Zaanstad vanaf 2007 ontvangt in de algemene uitkering van het gemeentefonds zich alleen richt op de wegen en groenvoorzieningen. Volgens het college dekt deze niet de hogere kosten van versnelde degeneratie van deze voorzieningen.

De rekenkamer merkt hierbij op dat de compensatie die Zaanstad vanaf 2007 verkrijgt al een extra compensatie betreft, omdat de factor bodemgesteldheid al eerder opgenomen was in de verdeelmaatstaven van het gemeentefonds. Het is de rekenkamer niet duidelijk wat het college verstaat onder versnelde degeneratie, een begrip waarmee de rekenkamer in het kader van het onderzoek voor het eerst wordt geconfronteerd. Wij hopen dat het college hierop een toelichting kan geven.

Het college merkt op dat bestuurlijke keuzes weloverwogen genomen politieke beslissingen zijn van het college en de raad. Daarin heeft het college volkomen gelijk en de rekenkamer onderschrijft dit dan ook enige malen in het rapport. De rekenkamer rekent het echter tot haar taak de gemeenteraad ook te informeren over de gevolgen van genomen besluiten.

Het college maakt voorts een aantal opmerkingen over de berekening van de hoogte van de onderhoudsachterstand. Deze zijn de rekenkamer niet altijd duidelijk. Het college geeft aan dat de onderhoudsachterstand die de rekenkamer aangeeft in lijn is zoals die door Zaanstad wordt voorgesteld. Dit neemt niet weg dat de rekenkamer kanttekeningen heeft gemaakt bij zowel de berekening van de onderhoudsachterstand in 2007 als bij de prognose van de onderhoudsachterstand in 2010.

De rekenkamer heeft geconstateerd dat de berekeningsmethode voor de onderhoudsachterstand in 2007 onvoldoende informatie bevat om de financiële omvang van de onderhoudsachterstand goed te kunnen vaststellen, dat geen inflatiecorrectie is gehanteerd en dat er nog onderdelen van de openbare ruimte niet zijn betrokken bij de berekening van de onderhoudsachterstand. Wat betreft de prognose voor 2010 heeft de rekenkamer opgemerkt dat de gehanteerde methode geen rekening houdt met de effecten van de vervangingsinvesteringen en met de bijdragen van derden (rijk en provincie).

De rekenkamer is verheugd dat het college de aanbevelingen in grote mate overneemt. Wat betreft de overplanning van uit te voeren projecten merkt het college op dat dit geen risico's inhoudt. De rekenkamer is van mening dat overplanning van projecten risico's met zich mee kan brengen voor het budgetrecht van de gemeenteraad en de mate van efficiency van de uitvoering van projecten.

Bijlage 1 - Onderhoudsachterstand Groen en Wegen

In de onderstaande tabel is de onderhoudsachterstand opgenomen zoals die in 2003 is vastgesteld met de beleidsnota groen en wegen. Deze onderhoudsachterstand is gebaseerd op een berekening van Oranjewoud.

Tabel B.1.1 – Onderhoudsachterstand groen en wegen

Berekening kosten voor opheffen achterstallig onderhoud								
	totale oppervlakte	achterstallig = 'laag' + 'zeer laag'	oppervlakte achterstallig	maatregel		m2	e.p.	kosten
verharding - asfalt	1.156.725	5%	57.836	deklaag	50%	28.918	€ 16,46	€ 475.992
				reconstructie	50%	28.918	€ 42,41	€ 1.226.418
verharding - elementen	4.218.380	22%	912.933	herstraten	50%	456.466	€ 23,74	€ 10.836.515
				reconstructie	50%	456.466	€ 41,57	€ 18.975.312
belijning	24.500	7%	1.750	thermo	30%	525	€ 45,00	€ 23.625
				verf	70%	1.225	€ 10,50	€ 12.863
groen - bomen	49.043	6%	3.041	snoeien	50%	1.521	€ 33,84	€ 51.463
				vervangen	50%	1.521	€ 380,00	€ 577.871
groen - bosplantsoen	452.883	26%	117.414	onderhoud	50%	58.707	€ 1,75	€ 102.860
				vervangen	50%	58.707	€ 11,00	€ 645.778
groen - heesters	816.476	21%	167.482	onderhoud	50%	83.741	€ 2,71	€ 226.993
				vervangen	50%	83.741	€ 13,50	€ 1.130.505
groen - intensief gras	2.111.173	11%	231.714	onderhoud	80%	185.371	€ 0,50	€ 93.479
				vervangen	20%	46.343	€ 10,00	€ 463.428
groen - extensief gras (incl natuurterre)	1.917.258	22%	426.057	onderhoud	80%	340.846	€ 0,50	€ 171.881
				vervangen	20%	85.211	€ 10,00	€ 852.115
Totaal	10.746.438		1.918.228					€ 35.867.097

Berekeningen op basis van arealen 2003	asfalt:			4,7%	€ 1.702.410
	elementen:			83,1%	€ 29.811.827
	belijning:			0,1%	€ 36.488
	groen:			12,0%	€ 4.316.372

Bron: Gegevens Oranjewoud.

Bijlage 2 - Openbare ruimte in programmabegrotingen

Hieronder is een selectie opgenomen met delen uit de programmabegrotingen van de gemeente Zaanstad vanaf 2005 waarin de openbare ruimte wordt behandeld.

Tabel B.2.1 Ontwerp programmabegroting 2008 – 2011

De financiën op orde; financiële strategie [pagina 13]

De belangrijkste randvoorwaarde in het coalitieakkoord 'Zaankanters maken de streek' is een structureel financieel gezonde begroting. Bij de begrotingsbehandeling in 2006 heeft de raad gekozen om het (financiële) heft in eigen handen te houden. Daarom heeft de raad het college gevraagd een strategie uit te werken die zicht moet geven op een structureel gezonde begroting.

De verwachting is met een extra financiële impuls van € 200 miljoen in de periode 2007-2014 de ambities te kunnen waarmaken en de begroting van Zaanstad structureel financieel gezond te krijgen. Daarbij wordt ingezet op € 100 miljoen aan eigen middelen, zoals incidentele baten en stille reserves, en € 100 miljoen aan externe middelen, zoals subsidieregelingen. Voorwaarde is dat deze middelen worden ingezet om structurele problemen op te lossen en niet om nieuw beleid mee te financieren. Voorbeelden van structurele problemen zijn het achterstallig onderhoud, de vervlechting van grondexploitaties en algemene dienst, een geactiveerd bedrag van investeringen met een maatschappelijk nut en de grote leningenportefeuille. (.....) Door in te zetten op een strategie van verwerven van externe interne en externe middelen, wordt een nieuwe fase van financiële beheersing ingezet, waarbij niet alleen meer wordt gedacht vanuit financiële risico's, maar ook vanuit financiële kansen.

Kadernota [pagina 14]

De begroting 2008 is de uitwerking van de kadernota 2008. Ten aanzien van het financieel kader, heeft de raad bij de kadernota 2008 de volgende besluiten genomen die doorwerken naar de begroting:

1. Incidentele baten ter hoogte van € 12 miljoen worden gebruikt versneld af te schrijven op investeringen met een maatschappelijk nut, met name wegen.
2. De structurele financiële ruimte die dit oplevert wordt in beginsel gebruikt voor onderhoud openbare ruimte.
3. Vanaf 2008 vinden geen structurele dotaties meer plaats aan de algemene reserve, maar wordt deze financiële ruimte gebruikt voor onderhoud openbare ruimte.
4. Ruimte in het budget GSB wordt zoveel mogelijk gebruikt om bestaande investeringen te dekken.
5. De kapitaallasten bedragen maximaal 10%. Dit wil zeggen dat de kapitaallasten niet hoger mogen worden dan € 35 miljoen.
6. De loon- en prijscompensatie voor zowel de eigen organisatie als voor gesubsidieerde instellingen, volgt het principe van 'samen de trap op, samen de trap af'. Dit betekent dat niet meer wordt gecompenseerd dan het accres van de algemene uitkering.

Het versneld afschrijven van de investeringen, het inzetten van GSB en het overhevelen van budget voor onderhoud openbare ruimte van investeringsplan naar exploitatie, leiden tot structureel minder kapitaallasten. Het investeringsplan van de begroting 2008-2011 leidt daardoor niet tot een overschrijding van € 35 miljoen kapitaallasten in de periode 2008-2011.

Openbare ruimte [pagina 11]

Een goed onderhouden buitenruimte draagt bij aan een goed leefklimaat in de stad. Helaas hebben we de achterstanden in het onderhoud van de openbare ruimte in het verleden ver laten oplopen en laat de kwaliteit nu te wensen over. Er zijn forse investeringen nodig om onze groenvoorzieningen en wegen tenminste weer op basisniveau te krijgen. Dat doen we deels door te investeren in sportvoorzieningen of bij infrastructurele projecten als de Bernardbrug de directe omgeving op te knappen, maar dat laat onverlet dat er grote achterstanden blijven. Onze prioriteit ligt bij onderwijs, sport en de bundeling van sociale functies. Weliswaar worden de gebruikelijke onderhoudsactiviteiten verricht, worden vervangingsinvesteringen gedaan en wordt ingegaan op klachten en verzoeken van burgers, maar daarmee blijven de onderhoudsachterstanden vooralsnog bestaan. Het verleden leert dat het niet meer zover mag komen. In de toekomst wordt daarom elke investering met consequenties voor de omvang en kwaliteit van de openbare ruimte, voorzien van een beheerparagraaf. Niet achteraf, als een voldongen feit, maar vooraf, op het moment van de investeringsbeslissing.

In de afgelopen jaren zijn diverse beheernota's ter besluitvorming aangeboden. Met deze beheernota's zijn ook de onderhoudsachterstanden in beeld gebracht. Deze achterstanden bedragen globaal een bedrag van € 50 miljoen⁵⁰. Dat is inclusief de openbare ruimte op de bedrijfsterreinen. De gemeente streeft er naar om het gehele budget onderhoud openbare ruimte op te nemen in de exploitatie. De afgelopen jaren werd het grootste deel namelijk betaald uit het investeringsplan. Omdat de gemeente streeft niet meer dan € 35 miljoen kapitaallasten te krijgen in de begroting, concurreert het onderhoud met nieuwe investeringen. Dit is ongewenst, omdat goed onderhoud gegarandeerd moet zijn. De gemeente streeft er dan ook naar om ook de komende jaren met incidentele baten versneld af te schrijven op de balans. De vrijkomende ruimte wordt in de exploitatie gebruikt voor onderhoud openbare ruimte. In deze begroting is deels sprake van verschuiving van budget van investeringsplan naar exploitatie en deels van extra budget voor het inlopen van achterstallig onderhoud.

[pagina 97]

De Provincie is toezichthouder op de gemeentelijke financiën. Daarbij wordt niet alleen gelet op de financiële onderbouwing van de begroting, maar wordt ook gekeken naar de ontwikkeling van onderhoudsachterstanden. Zoals in de paragraaf 'onderhoud kapitaalgoederen' wordt toegelicht, zijn er begin 2008 onderhoudsachterstanden van globaal € 40,5 miljoen.

Problematiek van de onderhoudsachterstanden in beweging [pagina 155]

Diverse beheer- en beleidsplannen geven inzicht in de technische staat van de openbare ruimte. In de nota's wordt aangegeven dat de onderhoudsachterstanden globaal rond de € 35 miljoen bedragen en is globaal € 16,7 miljoen per jaar nodig om de achterstanden niet verder te laten oplopen. Als gevolg van de 10%-norm voor kapitaallasten is bij de begroting 2006 en 2007 op investeringsniveau in 2006-2008 met € 17 miljoen bezuinigd, waardoor de onderhoudsachterstanden zullen toenemen tot globaal € 51 miljoen in 2011.

Afgelopen jaar zijn de prijzen in de weg- en waterbouw sterk gestegen als gevolg van stijgende grondstof prijzen en het feit dat er meer vraag is dan aanbod. Om te kunnen blijven doen wat

⁵⁰ Aangezien hier verwezen wordt naar de beleids- en beheerplannen is het de rekenkamer niet duidelijk waar dit bedrag vandaan komt.

voorgenomen is, is jaarlijks extra geld nodig. Met de Programmabegroting 2008-2011 wordt voor het eerst meer geld uitgetrokken om de kostenstijgingen te kunnen opvangen. Zo zal in 2008 een indexering worden gehanteerd van 8,7% om de kostenstijging in de grond, weg en waterbouw te compenseren. Voor de jaren na 2008 is rekening gehouden met een indexering van 2,5% per jaar [met dit indexeringcijfer hebben wij (nog) geen rekening gehouden].

Binnen de Programmabegroting 2008 zijn daarnaast structureel middelen vrijgemaakt om extra te kunnen investeren in de openbare ruimte. Een bedrag van € 284.000 kan jaarlijks worden ingezet om meer noodzakelijke vervangingsinvesteringen te kunnen uitvoeren. Daarmee ontstaat in de periode vanaf 2009 de situatie dat de groei van onderhoudsachterstanden zich nagenoeg stabiliseert. Er zijn binnen de begroting voldoende middelen om noodzakelijke vervangingsinvesteringen te kunnen uitvoeren. Hiermee wordt nog geen verlaging van de onderhoudsachterstanden gerealiseerd. Een inlopen van de onderhoudsachterstanden is wel mogelijk als daarbij de grootschalige projecten worden betrokken waarbij met externe middelen delen van de openbare ruimte worden heringericht. Dat is het geval bij de investeringen in het kader van herstructurering in Zaandam Zuid-Oost (Poelenburg en Rosmolenbuurt) en Inverdan. Met deze investeringen worden ook onderhoudsachterstanden in die gebieden weggenomen. Globaal gaat het om een bedrag van € 4,4 miljoen.

Tabel B.2.2. Programmabegroting 2007-2010

Openbare ruimte [pagina 15]

Het achterstallig onderhoud en het gebrek aan investeringsmogelijkheden de komende jaren blijft een grote zorg. In de beleving van de burger wordt veel geïnvesteerd in de stad ten koste van het technisch noodzakelijke onderhoud van straten en groen. Dat geldt bijvoorbeeld voor investeringen in de Bernardbrug, de Zuidelijke Randweg en in Inverdan, om maar enkele grote projecten te noemen. In de begroting is dat vooral zichtbaar in 2008. In dat jaar is voor regulier onderhoud € 5,5 miljoen investeringen beschikbaar, in plaats van de noodzakelijke € 18 miljoen. die noodzakelijk is voor het handhaven van het basisniveau. Hoewel de komende jaren de technische onderhoudsachterstand zal toenemen, wordt de temporisering in de afwegingen aanvaardbaar geacht.

Bij de herstructurering van Zaandam Zuid Oost wordt de openbare ruimte opgeknapt en dat geldt ook daar waar de sportcomplexen worden aangepakt. Herstructurering van de sportcomplexen betekent dat het achterstallig onderhoud in de openbare ruimte daar deels wordt ingelopen. De budgetten voor openbare ruimte en sport dienen dus deels hetzelfde doel. Bij het verplaatsen van sportcomplexen is wel afgesproken dat er slechts dan wordt geïnvesteerd als er eerst is verdiend. Dat geldt bijvoorbeeld voor de beoogde opbrengst van sportpark De Slibkuil en Provilyssportpark. Indien de baten in de sport later komen dan verwacht, kan er ook later worden geïnvesteerd. Middelen die de eerste jaren niet gebruikt kunnen worden voor sport, worden ingezet voor het onderhoud openbare ruimte. De gelden die vrijvallen door vertraging in de sport, worden dan voor één jaar toegevoegd aan het exploitatiebudget openbare ruimte en worden daar direct voor ingezet. Op deze wijze wordt het probleem onderhoud openbare ruimte weer deels verzacht.

Het onderhoud moet in de regel worden betaald uit de exploitatie en niet worden opgenomen in een investeringsplan. In de komende bestuursperiode wordt gestreefd naar verhoging van de onderhoudsbudgetten in de exploitatie. Hiertoe worden de accessen van de algemene uitkering de komende jaren zoveel als mogelijk ingezet voor het onderhoud van de openbare ruimte. Op korte termijn zal dit geen oplossing zijn om de teruggang in het investeringsplan op te vangen. Op lange termijn zal deze maatregel wel het MIP ontlasten.

Investeringsniveau [pagina 145]

Zoals met de jaarrekening 2005 al naar voren is gekomen, zal de provincie Noord-Holland in toenemende mate toezien op het structureel instandhouden van de openbare ruimte. Van belang is dat de gemeente voldoende middelen reserveert voor de instandhouding van deze voorzieningen.

Toch zal de gemeente Zaanstad tijdelijk de hoeveelheid investeringen moeten afremmen, om niet boven de 10%-norm te komen. Zaanstad wil niet meer dan 10% van de begroting gebruiken voor het dekken van de kapitaallasten van investeringen. Dit heeft een effect op de openbare ruimte. Riolen en begraafplaatsen worden gefinancierd door middel van doelbelastingen. Deze blijven daarmee buiten de discussie over de 10%-norm. De komende jaren zal de omvang van de investeringen in riolen en begraafplaatsen daarom op het oude niveau blijven.

De overige delen van de openbare ruimte worden gedekt uit de algemene middelen. Deze staan daarmee onder invloed van de 10%-norm. Als gevolg van een piek in het investeringsvolume in 2007 en 2008 zal het investeringsniveau in de openbare ruimte enkele jaren onder het minimumniveau komen te liggen. De extra gelden voor de slappe bodem zijn hier als dekking meegenomen.

De bestaande onderhoudsachterstanden zullen hierdoor verder oplopen in de komende twee jaar. Door de bezuiniging nemen de onderhoudsachterstanden voor groen en wegen in Zaanstad toe met circa € 13 miljoen en stijgen hierdoor naar circa € 47 miljoen.

Problematiek van de onderhoudsachterstanden is in beweging [p.155]

Diverse beheer- en beleidsplannen geven inzicht in de technische staat van de openbare ruimte. In deze nota's wordt aangegeven dat de onderhoudsachterstanden globaal rond de € 35 miljoen bedragen en is globaal € 16,7 miljoen per jaar nodig om deze onderhoudsachterstanden niet verder te laten oplopen. Als gevolg van de 10%-norm voor kapitaallasten is bij de begroting van 2006 en 2007 op het investeringsniveau in 2006-2008 met € 17 miljoen bezuinigd, waardoor de onderhoudsachterstanden zullen toenemen tot globaal € 51 miljoen in 2011.

Afgelopen jaar zijn de prijzen in de weg- en waterbouw sterk gestegen als gevolg van stijgende grondstofprijzen en het feit dat er meer vraag is dan aanbod. Om te kunnen blijven doen wat voorgenomen is, is jaarlijks extra geld nodig. Met de Programmabegroting 2008-2011 wordt voor het eerst meer geld uitgetrokken om de kostenstijgingen te kunnen opvangen. Zo zal in 2008 een indexering worden gehanteerd van 8,7% om de kostenstijging in de grond, weg en waterbouw te compenseren. Voor de jaren na 2008 is rekening gehouden met een indexering van 2,5% per jaar.

Binnen de Programmabegroting 2008 zijn daarnaast structureel middelen vrijgemaakt om extra te kunnen investeren in de openbare ruimte. Een bedrag van € 284.000,- kan jaarlijks worden ingezet om meer noodzakelijke vervangingsinvesteringen te kunnen uitvoeren.

Daarmee ontstaat in de periode vanaf 2009 de situatie dat de groei van onderhoudsachterstanden zich nagenoeg stabiliseert. Er zijn binnen de begroting voldoende middelen om noodzakelijke vervangingsinvesteringen te kunnen uitvoeren. Hiermee wordt nog geen verlaging van de onderhoudsachterstanden gerealiseerd. Een inlopen van de onderhoudsachterstanden is wel mogelijk als daarbij de grootschalige projecten worden betrokken waarbij met externe middelen delen van de openbare ruimte worden heringericht. Dat is het geval bij de investeringen in het kader van herstructurering in Zaanstad Zuid-Oost (Poelenburg en Rosmolenbuurt) en Inverdan. Met deze investeringen worden ook onderhoudsachterstanden in die gebieden weggenomen. Globaal gaat het om een bedrag van € 4,4 miljoen.

Een deel van de onderhoudsachterstanden bevindt zich op bedrijventerreinen. Bij Rijk en Provincie is veel aandacht is voor een duurzame instandhouding door o.a. herstructurering van bestaande

bedrijventerreinen. Nader onderzocht wordt op welke wijze zowel onderhoudsachterstanden als de duurzaamheid vorm gegeven kunnen op bestaande terreinen, zodat synergie effecten bereikt kunnen worden.

Zoals in de Programmabegroting 2007 is aangegeven zouden de vervangingsinvesteringen voor de openbare ruimte rechtstreeks gefinancierd moeten worden uit de exploitatie i.p.v. deze te activeren, zoals nu gebeurt. Enerzijds omdat dit op de langere termijn goedkoper is, anderzijds omdat reguliere vervangingsinvesteringen hierdoor buiten de jaarlijkse investeringsselectie n.a.v. de 10%-norm vallen. Deze omslag van kapitaalsinvestering naar een rechtstreekse financiering is complex en legt een groot beslag op financiële ruimte van de gemeente.

In 2007 is een bedrag van € 14,8 miljoen aan bestaande activa versneld afgeboekt. Dit versneld afboeken leidt tot lagere kapitaallasten. De financiële ruimte die door deze lagere rentelasten ontstaat wordt in de toekomst gebruikt voor de financiering van toekomstige vervangingsinvesteringen vanuit de jaarexploitatie. In de begroting 2008 wordt structureel € 3,1 miljoen per jaar uitgetrokken voor het verhogen van deze rechtstreekse budgetten van de vervangingsinvesteringen en komt het bedrag dat hiervoor beschikbaar is op € 7,6 miljoen per jaar. Dit is 45% van het jaarlijkse investeringsniveau voor de openbare ruimte dat op deze wijze gedekt wordt en dit is bijna 65% meer als vorig jaar. Met deze maatregelen is een eerste belangrijke stap gezet om op een structurele wijze de onderhoudsachterstanden weg te werken en daarmee ook de financiële kwetsbaarheid van Zaanstad te verminderen.

Tabel B.2.3. - Programmabegroting 2006-2009

Doel [pagina 38]

Het realiseren en behouden van functie en kwaliteit van de openbare ruimte in Zaanstad. Voor groen en wegen wordt het kwaliteitsniveau 'Basis' gehanteerd. Aan het doel wordt gewerkt door onderhoudsactiviteiten, vervangingsinvesteringen en reacties op klachten en verzoeken.

Investeringen openbare ruimte en riolen [pagina 38]

Met het bepalen van het investeringsniveau is rekening gehouden met de 10% norm voor kapitaallasten. Het hanteren van deze norm heeft tot gevolg dat de investeringsruimte onder druk staat. Dit heeft gevolgen voor de openbare ruimte. De volgende maatregelen zijn genomen om zoveel mogelijk de beleidsdoelstellingen te realiseren, te weten:

- De prijsvoordelen die op dit moment in de huidige markt worden gerealiseerd bij het aanbesteden van werken, zijn verwerkt in de projectbudgetten.
- Bij de voorbereiding van projecten in de openbare ruimte zal sober worden ontworpen.
- De beleidsdoelstelling Onderhoud Groen & Wegen wordt deels gefinancierd uit de grondexploitatie Rosmolenbuurt.
- De ambities, zoals vastgelegd in de discussienota Groen en Wegen, worden verlaagd. Voor een bedrag van € 1,7 miljoen zullen investeringen in groen en wegen in de periode 2006-2009 doorschuiven naar de periode hierna.

Kwaliteitsniveau Basis [pagina 38]

Uitgangspunt van deze meerjarenbegroting is om de doelstellingen uit de discussienota Onderhoud Groen & Wegen zoveel als mogelijk te verwezenlijken en op lange termijn de openbare ruimte op kwaliteitsniveau 'Basis' te krijgen. De onderhoudsachterstanden in groen en wegen in Zaanstad zijn in 2004 op € 35 miljoen becijferd op basis van beeldkwaliteitsplan vastgesteld door de raad. Door het hanteren van de 10% norm voor afschrijvingslasten zal met name in 2008 en 2009 de onderhoudsachterstand met € 1,7 miljoen toenemen⁵¹.

⁵¹ Gemeente Zaanstad, 'Koersvast realisme: Lijnen voor de toekomst', Begroting 2006 – 2009, pagina 38.

Tabel B.2.3.4 - Programmabegroting 2005-2008

[pagina 39]

In de discussienota 'Onderhoud groen en wegen' wordt aangegeven dat voor het realiseren van kwaliteitsniveau 'Basis' structureel jaarlijks een bedrag van € 12,7 miljoen geïnvesteerd met worden in de technische staat van de openbare ruimte. Daarnaast dienen onderhoudsachterstanden te worden ingelopen voor € 35 miljoen. Gekozen is om het bestaande kwaliteitsniveau te handhaven. Met ingang van 2005 wordt jaarlijks € 12,7 miljoen. uitgetrokken om de technische staat van groen en wegen op bestaand niveau te handhaven. Daarmee wordt de komende jaren echter het kwaliteitsniveau 'Basis' nog niet gerealiseerd. Na 2010 is het voornemen om ook de onderhoudsachterstanden verder in te lopen⁵².

⁵² Gemeente Zaanstad, 'Koersvast realisme', Programmabegroting 2005 – 2008, pagina 41.

Bijlage 3 - Investerings en dagelijks onderhoud groen en wegen

In deze bijlage zijn de investeringen en de noodzakelijke bedragen voor het dagelijks onderhoud groen en wegen opgenomen. Deze bedragen zijn gebaseerd op de beleidsnota groen en wegen, vastgesteld door de gemeenteraad op 22 april 2004.

Tabel B.3.1 – Dagelijks Onderhoud en Vervangingsinvesteringen groen en wegen, Scenario Basis

Scenario Basis	Wegen	Groen	Reiniging groen en wegen	Totaal
Dagelijks onderhoud	€ 1.123.500	€ 2.913.000	€ 2.749.000	€ 6.785.500
Vervangings-investeringen	€ 9.579.500	€ 3.138.000	----	€ 12.717.500
Totale kosten	€ 10.703.000	€ 6.051.000	€ 2.749.000	€ 19.503.000

De basis voor deze tabel is de tabel op pagina 20 van het beleidsplan groen en wegen. In die tabel wordt onderscheid gemaakt in totale kosten en vervanging. De totale kosten zijn hier de kosten voor dagelijks onderhoud en groot onderhoud. De kosten voor vervanging zijn de kosten voor vervangingsinvesteringen.

De gemeente Zaanstad kent geen groot onderhoud. Zij neemt dit mee in de vervangingsinvesteringen. Volgens de gemeente Zaanstad worden de jaarlijks benodigde vervangingsinvesteringen voor wegen bepaald door de kolom vervangingsinvesteringen + 90% van de totale kosten (voor verharding – asfalt en elementen) bij elkaar op te tellen. Voor groen zijn de benodigde vervangingsinvesteringen opgenomen onder het kopje vervanging en zijn de totale kosten, de kosten voor het dagelijks onderhoud.

Tabel B.3.2 – Dagelijks Onderhoud en Vervangingsinvesteringen groen en wegen, Scenario Basis, uitgesplitst voor elementenverhardingen

Scenario Basis	Asfalt	Elementen	Overig	Totaal wegen	Groen	Reiniging Groen en Wegen	Totaal
Dagelijks onderhoud	€ 139.100	€ 350.400	€ 634.000	€ 1.123.500	€ 2.913.000	€ 2.749.000	€ 6.785.500
Vervangings-investeringen	€ 2.415.900	€ 7.163.600	-	€ 9.579.500	€ 3.138.000	----	€ 12.717.500
Totale kosten	€ 2.555.000	€ 7.514.000	€ 634.000	€ 10.703.000	€ 6.051.000	€ 2.749.000	€ 19.503.000

Bijlage 4 - Investerings op basis van beleidsplannen vergeleken met MIP

In deze bijlage is de vergelijking tussen de noodzakelijke investeringen uit de beleidsplannen en het MIP weergegeven. In tabel B.4.1 staan de noodzakelijke investeringen volgens de beleidsplannen vermeld. In de tweede en derde tabel de beschikbare (netto en bruto) bedragen uit het MIP 2007/2008. Tabel B.4.4 en tabel B.4.5 geven het verschil tussen de beleidsplannen en de beschikbare (netto en bruto) bedragen uit het MIP weer. Een negatief bedrag geeft aan dat de onderhoudsachterstand oploopt, een positief bedrag geeft aan dat de onderhoudsachterstand vermindert. In de laatste twee tabellen is rekening gehouden met een correctie voor overplanning. In de tabellen heeft de rekenkamer de indeling van het MIP 2007/2008 gebruikt. Deze indeling wijkt af van de indeling in beleids- en beheerplannen. Dit geldt voornamelijk voor het onderdeel wegen⁵³ en civiele kunstwerken⁵⁴. De rekenkamer heeft onderstaande informatie ontvangen van Zaanstad en niet verder onderworpen aan nader onderzoek.

Tabel B.4.1 – Noodzakelijke investeringen op basis van beleidsplannen

	2007	2008	2009	2010	Totaal
Wegen	€ 9.004.730	€ 9.004.730	€ 9.004.730	€ 9.004.730	€ 36.018.920
Openbare Verlichting	€ 597.000	€ 609.000	€ 621.000	€ 634.000	€ 2.461.000
Groen	€ 2.949.720	€ 2.949.720	€ 2.949.720	€ 2.949.720	€ 11.798.880
Speelplaatsen	€ 475.000	€ 452.000	€ 462.000	€ 454.000	€ 1.843.000
Civiele Kunstwerken	€ 1.844.028	€ 246.882	€ 265.122	€ 374.326	€ 2.730.358
Waterhuishouding	€ 1.400.000	€ 1.400.000	€ 1.400.000	€ 1.400.000	€ 5.600.000
Totaal	€ 16.270.478	€ 14.662.332	€ 14.702.572	€ 14.816.776	€ 60.452.158

⁵³ Voor wegen geldt dat de jaarlijkse noodzakelijke investeringen zijn vermeld in het beleidsplan groen en wegen. De rekenkamer heeft van dit beleidsplan gebruik gemaakt om de noodzakelijk investeringen te bepalen. Dit is nader uitgelegd in bijlage 3. Vervolgens is door het college van B&W besloten om op deze noodzakelijke investeringen een inkoopvoordeel en een aanbestedingsvoordeel te realiseren van in totaal 6%. Dit inkoop- en aanbestedingsvoordeel is vervolgens verwerkt in het noodzakelijke investeringsbedrag. Het onderdeel openbare verlichting maakt in het MIP onderdeel uit van de groep wegen. Voor de vergelijkbaarheid zijn de noodzakelijk investeringen uit het beleidsplan openbare verlichting toegevoegd aan de noodzakelijke investeringen voor wegen.

⁵⁴ In het MIP 2007/2008 bestaat civiele kunstwerken uit de objecten vaarwegen en de overige civiele kunstwerken zoals bruggen en tunnels. Het beheerplan civiele kunstwerken is nog niet opgesteld. De rekenkamer heeft dit onderdeel daarom niet verwerkt in dit overzicht. Alleen de noodzakelijk investeringen voor objecten vaarwegen zijn hierin verwerkt.

Tabel B.4.2 – Beschikbare bruto bedragen MIP 2007/2008

	2007	2008	2009	2010	Totaal
Wegen	€ 9.254.284	€ 8.497.129	€ 16.501.928	€ 12.484.965	€ 46.738.306
Groen	€ 3.336.191	€ 2.231.226	€ 3.807.786	€ 1.810.240	€ 11.185.443
Speelplaatsen	€ 448.152	€ 254.900	€ 294.220	€ 544.500	€ 1.541.772
Civiele Kunstwerken	€ 1.064.800	€ 300.000	€ 1.394.140	€ 1.706.050	€ 4.464.990
Waterhuishouding	€ 1.378.381	€ 1.095.572	€ 488.275	€ 534.000	€ 3.496.228
Totaal	€ 15.481.808	€ 12.378.827	€ 22.486.349	€ 17.079.755	€ 67.426.739

Tabel B.4.3 – Beschikbare netto bedragen MIP 2007/2008

	2007	2008	2009	2010	Totaal
Wegen	€ 7.600.774	€ 5.859.485	€ 14.279.576	€ 10.152.532	€ 37.892.367
Groen	€ 1.736.691	€ 664.226	€ 1.941.786	€ 1.810.240	€ 6.152.943
Speelplaatsen	€ 448.152	€ 254.900	€ 294.220	€ 544.500	€ 1.541.772
Civiele Kunstwerken	€ 764.800	€ 0	€ 1.394.140	€ 1.706.050	€ 3.864.990
Waterhuishouding	€ 1.090.981	€ 341.272	€ 396.975	€ 531.400	€ 2.360.628
Totaal	€ 11.641.398	€ 7.119.883	€ 18.306.697	€ 14.744.722	€ 51.812.700

Tabel B.4.4 – Verschil noodzakelijk op basis van beleidsplannen en MIP netto 2007/2008

	2007	2008	2009	2010	Totaal
Wegen	-€ 2.000.956	-€ 3.754.245	€ 4.653.846	€ 513.802	-€ 587.553
Groen	-€ 1.213.029	-€ 2.285.494	-€ 1.007.934	-€ 1.139.480	-€ 5.645.937
Speelplaatsen	-€ 26.848	-€ 197.100	-€ 167.780	€ 90.500	-€ 301.228
Civiele Kunstwerken	-€ 1.079.228	-€ 246.882	€ 1.129.018	€ 1.331.724	€ 1.134.632
Waterhuishouding	-€ 309.019	-€ 1.058.728	-€ 1.003.025	-€ 868.600	-€ 3.239.372
Totaal	-€ 4.629.080	-€ 7.542.449	€ 3.604.125	-€ 72.054	-€ 8.639.458

Tabel B.4.5 – Verschil noodzakelijk op basis van beleidsplannen en MIP bruto 2007/2008

	2007	2008	2009	2010	Totaal
Wegen	-€ 347.446	-€ 1.116.601	€ 6.876.198	€ 2.846.235	€ 8.258.386
Groen	€ 386.471	-€ 718.494	€ 858.066	-€ 1.139.480	-€ 613.437
Speelplaatsen	-€ 26.848	-€ 197.100	-€ 167.780	€ 90.500	-€ 301.228
Civiele Kunstwerken	-€ 779.228	€ 53.118	€ 1.129.018	€ 1.331.724	€ 1.734.632
Waterhuishouding	-€ 21.619	-€ 304.428	-€ 911.725	-€ 866.000	-€ 2.103.772
Totaal	-€ 788.670	-€ 2.283.505	€ 7.783.777	€ 2.262.979	€ 6.974.581

Een deel van € 6,9 miljoen heeft betrekking op de compensatie voor kapitaalvernietiging en het uitbreiden van voorzieningen in de openbare ruimtebetrekking. Het andere deel heeft betrekking op de afname van de onderhoudsachterstand. Zaanstad heeft de rekenkamer geen inzicht (kunnen) (ge)geven wat de omvang is van het bedrag waarmee de achterstand wordt ingelopen. De rekenkamer heeft daarom in paragraaf 2.1.3 aangegeven dat de achterstand daalt in plaats van toeneemt.

Tabel B.4.6 – Verschil noodzakelijk op basis van beleidsplannen en MIP netto 2007/2008 gecorrigeerd voor overplanning

	2007	2008	2009	2010	Totaal
Wegen	-€ 3.937.182	-€ 3.949.182	€ 1.458.270	€ 186.270	-€ 6.241.824
Groen	-€ 431.722	-€ 2.718.722	-€ 1.598.720	-€ 49.720	-€ 4.798.884
Speelplaatsen	-€ 5.000	€ 18.000	€ 8.000	€ 16.000	€ 37.000
Civiele Kunstwerken	-€ 1.496.514	€ 100.632	€ 1.576.878	€ 1.177.674	€ 1.358.670
Waterhuishouding	-€ 618.157	-€ 618.157	-€ 430.000	-€ 430.000	-€ 2.096.314
Totaal	-€ 6.488.575	-€ 7.167.429	€ 1.014.428	€ 900.224	-€ 11.741.352

Tabel B.4.7 – Verschil noodzakelijk op basis van beleidsplannen en MIP bruto 2007/2008 gecorrigeerd voor overplanning

	2007	2008	2009	2010	Totaal
Wegen	-€ 2.283.672	-€ 1.311.538	€ 3.680.622	€ 2.518.703	€ 2.604.115
Groen	€ 1.167.778	-€ 1.151.722	€ 267.280	-€ 49.720	€ 233.616
Speelplaatsen	-€ 5.000	€ 18.000	€ 8.000	€ 16.000	€ 37.000
Civiele Kunstwerken	€ 1.196.514	€ 400.632	€ 1.576.878	€ 1.117.674	€ 1.958.670
Waterhuishouding	-€ 330.757	€ 136.143	-€ 338.700	-€ 427.400	-€ 960.714
Totaal	-€ 2.648.165	-€ 1.908.485	€ 5.194.080	€ 3.235.257	€ 3.872.687

Een deel van € 3,8 miljoen heeft betrekking op de compensatie voor kapitaalvernietiging en het uitbreiden van voorzieningen in de openbare ruimtebetrekking. Het andere deel heeft betrekking op de afname van de onderhoudsachterstand. Zaanstad heeft de rekenkamer geen inzicht (kunnen) (ge)geven wat de omvang is van het bedrag waarmee de achterstand wordt ingelopen. De rekenkamer heeft daarom in paragraaf 2.1.3 aangegeven dat de achterstand daalt in plaats van toeneemt.

Bijlage 5 - Onderhoudscyclus areaal gemeente Zaanstad

In onderstaande tabellen wordt een indicatie gegeven van de gemiddelde frequenties waarin Zaanstad onderhoudsmaatregelen uitvoert. Deze gegevens zijn gebaseerd op de areaalgegevens van de gemeente Zaanstad.

Tabel B.5.1 – Gemiddelde frequentie herstraten elementenverharingen

jaar van aanleg 5 jr schaal	Gemiddelde van periode tm 1e herstrating	Gemiddelde van periode tm 2e herstrating	Gemiddelde van periode tm 3e herstrating
< 1905	72	14	11
1905 - 1915	67	13	15
1915 - 1925	55	16	16
1925 - 1935	45	16	14
1935 - 1945	38	16	17
1945 - 1955	24	16	14
1955 - 1965	19	16	22
1965 - 1975	14	15	13
1975 - 1985	15	15	10
1985 - 1995	12	10	3
1995 - 2005	6	0	0
> 2005	0	0	0
Eindtotaal	31	15	15

Bron: Berekening PLAN terra, gebaseerd op areaal gegevens gemeente Zaanstad

Tabel B5.2 – Asfalt: Gemiddelde frequenties vervangen deklaag

jaar van aanleg 10 jr schaal	Gemid # jaren tot 1e deklaag	Gemid # jaren tot 2e deklaag	Gemid # jaren tot 3e deklaag	Gemid # jaren tot 4e deklaag
< 1905	73	17	15	15
1905-1915	59	24	13	7
1915-1925	59	19	20	5
1925-1935	36	19	11	12
1935-1945	39			
1945-1955	24	21	20	
1955-1965	16	22	16	4
1965-1975	9	18	14	5
1975-1985	5	18	12	
1985-1995	5	12	5	
1995-2005	2	2		
> 2005				
Eindtotaal	26	19	13	11

Bron: Berekening PLAN terra, gebaseerd op areaal gegevens gemeente Zaanstad

Tabel B.5.3 – Asphalt: gemiddelde frequenties rehabilitatie

Max van ooit al vervangen?	
jaar van aanleg 10 jr schaal	Totaal
< 1905	104
1905-1915	97
1915-1925	84
1925-1935	79
1935-1945	0
1945-1955	58
1955-1965	48
1965-1975	41
1975-1985	30
1985-1995	15
1995-2005	0
> 2005	0

Bron: Berekening PLAN terra, gebaseerd op areaal gegevens gemeente Zaanstad

Bijlage 6 - CROW Vragenlijst risicobeheersing

Het CROW is het nationale kenniscentrum voor verkeer, vervoer en infrastructuur. In deze non-profit organisatie werken Rijk, provincies, gemeenten, waterschappen, aannemersorganisaties, producenten, adviesbureaus, openbaarvervoersorganisaties en onderwijsinstellingen samen. Het CROW heeft de claimrisicometer ontwikkeld om beheerders van de openbare ruimte een handreiking te geven hoe zij de kans op claims kunnen verkleinen. Deze claimrisicometer maakt onderdeel uit van de CROW publicatie 185, 'Handboek aansprakelijkheid beheer openbare ruimte' van juni 2003. Tevens is deze risicometer ook opgenomen op de website van het CROW (http://www.crow.nl/openbareruimte/_t19_p17_p18_m7_i2815.htm). De rekenkamer heeft met toestemming van het CROW onderstaande teksten integraal overgenomen uit deze publicatie. De grijs gearceerde vlakken in tabel B.6.1 geven de Zaanse situatie weer.

Tabel B.6.1 – Vragenlijst risicobeheersing

Bedrijfsproces	Nr.	Vraag	A (10 pt)	B (5 pt)	C (0 pt)
Meldingen	1	Hoe is uw organisatie te bereiken voor meldingen van gebruikers van de openbare ruimte?	Een centraal meldpunt is ingericht dat 24 uur per dag telefonische bereikbaar is. <i>De gemeente Zaanstad is via een telefoonnummer 24 uur per dag bereikbaar voor meldingen in de openbare ruimte. Daarnaast kunnen meldingen via internet worden gedaan.</i>	Een centraal meldpunt is ingericht dat tijdens kantooruren telefonisch bereikbaar is.	Geen centraal meldpunt is aanwezig. Meldingen komen onder andere via opzichters binnen.
	2	In hoeverre is de persoon waar de melding binnenkomt in staat om de melder inhoudelijk te ondersteunen en de melding inhoudelijk te beoordelen.?	De persoon heeft inhoudelijke kennis en wordt inhoudelijk ondersteund door een informatiesysteem.	De persoon bezit enige inhoudelijke kennis (eventueel door gebruik te maken van het ondersteunende informatiesysteem). <i>In Zaanstad worden de meldingen afgehandeld via de Dienst Publiek. Daar wordt gewerkt via scripts. In die scripts is per thema opgenomen waarmee de melder van de klacht moet worden doorverbonden. Meldingen worden geregistreerd in het</i>	De persoon heeft geen inhoudelijke kennis en beschikt niet over een inhoudelijk ondersteund informatiesysteem.

Bedrijfsproces	Nr.	Vraag	A (10 pt)	B (5 pt)	C (0 pt)
				<i>informatiseringssysteem ARIS. Via ARIS worden werkbonden gemaakt en doorgestuurd naar de betrokken ambtenaar.</i>	
	3	Wordt de prioriteit van de melding vastgesteld bij binnenkomst?	Voor elke melding wordt de prioriteit vastgesteld aan de hand van criteria. Gevaarlijke situaties worden direct (in samenwerking met andere instanties) opgelost.	<p>Onderscheid bestaat tussen gevaarlijke situaties en overige meldingen. Gevaarlijke situaties worden direct (in samenwerking met andere instanties) opgelost.</p> <p><i>De Dienst Stadsbedrijven verzorgt de afhandeling van de klachten. Zij geven prioriteit aan meldingen die risico's vormen voor veiligheid, gezondheid of discriminerend van aard zijn. Deze meldingen moeten binnen 24 uur zijn afgehandeld.</i></p>	Prioriteiten worden niet vastgesteld.
	4	Worden meldingen geregistreerd en worden hier lessen van geleerd?	Meldingen worden geregistreerd. De registratie wordt gebruikt om periodiek managementinformatie te generen voor het onderhoudsproces.	Meldingen worden wel geregistreerd, maar deze registratie wordt niet verwerkt tot managementinformatie. <i>De meldingen worden geregistreerd in ARIS. Er wordt hiermee geen managementinformatie gegenereerd.</i>	Meldingen worden niet geregistreerd.
	5	Zijn normtijden gesteld voor de behandeling van meldingen?	Normen zijn gesteld voor zowel de doorlooptijden van binnenkomst melding tot het nemen van maatregelen voor gebreken, als voor de binnenkomst melding en het terugkoppelen van informatie aan de melder. <i>In het wijkservicecontract zijn normtijden voor het</i>	Normen zijn gesteld voor de doorlooptijd van de binnenkomst van de melding tot het terugkoppelen van informatie aan de melder.	Geen normtijden zijn gesteld.

Bedrijfsproces	Nr.	Vraag	A (10 pt)	B (5 pt)	C (0 pt)
			<i>afhandelen van de meldingen vastgelegd.</i>		
Gemiddelde score meldingenproces (=totaal/5)					7
Onderhoud (wegen groen, water, reiniging en overig)	6	Worden onderhoudsgegevens beheerd in een toegankelijk informatiesysteem?	Onderhoudsgegevens worden beheerd in een toegankelijk digitaal informatiesysteem, waarbij database en geografische kaart zijn gekoppeld. <i>Er wordt gebruik gemaakt van zo 'n digitaal systeem. De gemeente Zaanstad heeft dit systeem echter nog niet volledig gevuld en is daar nu mee bezig. Daardoor is het op dit moment nog niet mogelijk om hier op een makkelijke manier gegevens uit te destilleren.</i>	Onderhoudsgegevens worden in een toegankelijk database beheerd.	Onderhoudsgegevens worden niet beheerd in een informatiesysteem.
	7	Worden periodiek beheerplannen opgesteld, uitgevoerd en geëvalueerd?	Voor zowel de producten wegen, water en groen worden periodiek beheerplannen opgesteld, uitgevoerd en geëvalueerd. <i>Er worden periodiek beheerplannen opgesteld. Deze beheerplannen zijn vrij recent opgesteld. De vraag daarbij is of de plannen uitgevoerd en geëvalueerd worden. De rekenkamer gaat er vooralsnog vanuit dat dit (gaat) gebeurt. Afgesproken is dat de beleid/en beheerplannen om de vijf jaar worden geactualiseerd.</i>	Voor in ieder geval één van de producten worden periodiek beheerplannen opgesteld, uitgevoerd en geëvalueerd.	Dit gebeurt niet. Beheerplannen worden niet opgesteld, of plannen worden wel opgesteld, maar niet uitgevoerd.

	8	Wordt bij het onderhoud gewerkt volgens normen en richtlijnen (o.a. EN, NEN, CROW, NVBTB, Rioned) en voorgeschreven methoden (o.a. CROW, VTA)?	Bij al het onderhoud worden normen en richtlijnen (o.a. EN, NEN, CROW, NVBTB, Rioned) en voorgeschreven methoden (o.a. CROW, VTA). <i>Er wordt gebruik gemaakt van normen van CROW-RAW.</i>	Soms wordt bij het onderhoud gebruik gemaakt van normen en richtlijnen (o.a. EN, NEN, CROW, NVBTB, Rioned) en voorgeschreven methoden (o.a. CROW, VTA).	Bij het onderhoud wordt geen gebruik gemaakt van normen en richtlijnen (o.a. EN, NEN, CROW, NVBTB, Rioned) en voorgeschreven methoden (o.a. CROW, VTA).
	9	Is voor het dagelijks onderhoud (niet planmatig) 24 uur per dag een bereikbare ploeg aanwezig, die volgens prioriteiten herstel werkzaamheden verzorgt?	Een continu bereikbare ploeg is aanwezig, die volgens prioriteiten herstel werkzaamheden verzorgt. <i>Er is een wachtdienst die 24 uur per dag, zeven dagen per week beschikbaar is. Tussen 7.30u en 16.00u worden de meldingen door de reguliere afdeling behandeld (Dienst Publiek).</i>	De ploeg voor het dagelijks onderhoud is beschikbaar tijdens kantooruren en werkt met grove prioriteiten (urgent en niet urgent).	De ploeg voor dagelijks onderhoud is beschikbaar tijdens kantooruren en werkt niet volgens prioriteiten.
	10	Worden bij gevaarlijke situaties waarschuwingen aangebracht?	Bij gevaarlijke situaties worden altijd direct waarschuwingen aangebracht. <i>Indien nodig wordt de openbare ruimte afgezet en/of worden waarschuwingborden geplaatst. Dit heeft in de praktijk nog niet erg vaak plaatsgevonden.</i>	Bij gevaarlijke situaties worden soms waarschuwingen aangebracht.	Bij gevaarlijke situaties worden nooit waarschuwingen aangebracht.

	Gemiddelde score onderhoudsproces (= totaal / 5)				10
Inspecties	11	Hoe vaak wordt een schouw van de openbare ruimte uitgevoerd ⁵⁵ ?	Minstens vier keer per jaar.	Minstens een keer per jaar.	Minder dan een keer per jaar. <i>In de gemeente Zaanstad vindt geen aparte schouw plaats waarbij wordt gekeken of er onveilige situaties zijn bij de wegen. De burgers kunnen hiervan melding doen en vervolgens worden deze ter plaatse beoordeeld.</i>
	12	Hoe vaak worden (technische) inspecties van de openbare ruimte (voor wegen bijvoorbeeld een globale visuele inspectie) uitgevoerd?	Minstens een keer per jaar.	Niet elk jaar. <i>Technische inspecties van wegen vindt elke twee jaar plaats. Speelplaatsen worden wel vaker geïnspecteerd (drie keer per jaar).</i>	Nooit
	13	Wordt bij inspecties gewerkt volgens voorgeschreven methoden (o.a. CROW, VTA)?	Bij inspecties wordt gewerkt volgens voorgeschreven methoden (o.a. CROW, VTA). <i>De gemeente Zaanstad werkt volgens CROW normen.</i>	Soms wordt bij inspecties gewerkt volgens voorgeschreven methoden (CROW, VTA).	Bij inspecties wordt niet gewerkt volgens voorgeschreven methoden (CROW, VTA).
	14	Worden inspecties geregistreerd en worden lessen geleerd van de resultaten van inspecties?	Inspecties worden geregistreerd. De resultaten van inspecties worden gebruikt om managementinformatie te generen voor het onderhoudsproces. <i>De inspecties worden geregistreerd in het beheersysteem. Hieruit wordt vervolgens managementinformatie verkregen die vervolgens</i>	Inspecties worden wel geregistreerd, maar de resultaten van inspecties worden niet verwerkt tot managementinformatie.	Inspecties worden niet geregistreerd.

⁵⁵ Met een schouw wordt hier een veiligheidsschouw bedoeld. Hoe vaak worden de wegen geïnspecteerd op onveilige situaties.

			<i>wordt gebruikt voor de BURAP's.</i>		
	Gemiddelde score inspectieproces (= totaal / 4)				6,25
Claimbehandeling	15	Wordt de prioriteit van de claim bij binnenkomst vastgesteld?	Voor elke claim wordt de prioriteit vastgesteld aan de hand van criteria.	Onderscheid tussen urgente en overige claims. <i>Claims die worden ingediend door individuele personen worden eerder afgehandeld, dan claims die worden ingediend door een verzekeringsmaatschappij.</i>	Prioriteiten worden niet gesteld.
	16	Wordt de toestand van de openbare ruimte bij binnenkomst van een claim zo spoedig mogelijk vastgelegd?	De toestand van de openbare ruimte wordt na ontvangst van de claim vastgesteld door middel van fotomateriaal en ondersteunende tekst. <i>Er worden foto's gemaakt van de situatie ter plaatse en er worden aantekening gemaakt. Indien de claim wordt ingediend door een verzekeringsmaatschappij wordt de situatie ter plaatse beoordeeld door een wegbeheerder.</i>	De toestand van de openbare ruimte wordt vastgelegd.	De toestand van de openbare ruimte wordt niet vastgelegd.
	17	Zijn normtijden gesteld voor de behandeling van claims?	Normen zijn gesteld voor zowel de doorlooptijden van binnenkomst claim tot de toekenning of afwijzing van de claim, als voor de binnenkomst van de claim en het terugkoppelen van informatie aan de gedupeerde.	Normen zijn gesteld voor de doorlooptijden van de binnenkomst van de claim tot het terugkoppelen van informatie aan de gedupeerde. <i>De gedupeerde moet binnen zes weken na ontvangst van de claim een reactie hebben ontvangen van de gemeente. Waarin de zienswijze van de gemeente is verwoord.</i>	Geen normtijden aanwezig.

	18	Worden claims geregistreerd en worden hier lessen van geleerd?	Claims worden geregistreerd. De registratie wordt gebruikt om managementinformatie te generen voor het onderhoudsproces.	Claims worden wel geregistreerd, maar deze registratie wordt niet verwerkt tot managementinformatie. <i>Er vindt registratie plaats van de claims. Behalve registratie levert dit verder geen managementinformatie op.</i>	Claims worden niet geregistreerd.
Gemiddelde score claimbehandelingsproces (= totaal / 4)					6,25

Bron: CROW, 'Publicatie 185 Handboek Aansprakelijkheid beheer openbare ruimte', juni 2003

Interpretatie van uw score

Per bedrijfsproces kan uw organisatie in één van de drie onderstaande categorieën worden ingedeeld:

Score 7 t/m 10

Dit bedrijfsproces functioneert op een zodanige manier, dat u als beheerder weinig te verwijten valt met betrekking tot claimrisico's. U kunt specifiek nog even naar de aanbevelingen kijken voor tips die uw organisatie verder kunnen helpen. Complimenten!

Score 4 tot 7

Het lijkt verstandig om eens goed te kijken naar de aanbevelingen met betrekking tot het bedrijfsproces in de volgende paragraaf, om zo uw claimrisico's als beheerder nog beter te beheersen. Succes daarmee!

Score 0 tot 4

Het bedrijfsproces functioneert bij uw organisatie zodanig, dat de claimrisico's onnodig hoog zijn. Wellicht ondervindt u hierdoor veel hinder. Probeer een aantal aanbevelingen uit de volgende paragraaf te gebruiken om de huidige situatie te verbeteren. Pak deze uitdaging op!

Aanbevelingen per bedrijfsproces

Meldingenproces

Belangrijk voor het meldingenproces is bereikbaarheid. Zorg dat uw adresgegevens (telefoon, fax, e-mail, bezoekadres) bekend zijn bij gebruikers van de openbare ruimte. Zoek ter controle uw organisatie bijvoorbeeld eens op in het telefoonboek. Een centraal meldpunt, dat een zo groot mogelijk deel van de dag bereikbaar is voor meldingen met betrekking tot de openbare ruimte, verkleint claimrisico's. Denk aan de mogelijkheid om met bijvoorbeeld de politie afspraken te maken over het doorschakelen van de telefoon buiten kantooruren.

Zorg ervoor dat de persoon bij wie de melding binnenkomt voldoende kwaliteit heeft om de intake van meldingen te doen. Naast standaardisatie is inhoudelijke kennis nodig om de melding te beoordelen. Een goed registratiemiddel (ondersteunend systeem) waarmee de intake goed verloopt, is hierbij handig.

Registreer gegevens met betrekking tot melder en melding: denk daarbij aan naam/adres/woonplaatsgegevens van melder, de datum van de melding, aard van het gebrek, beheerproduct, locatie en prioriteit. Bij bepaalde gebreken aan of op de openbare ruimte is direct handelen noodzakelijk (hoge prioriteit), bij andere gebreken hoeft niet direct gereageerd te worden (lagere prioriteit). Het is verstandig om normtijden voor soorten meldingen vast te stellen en bekend te maken aan de melder.

Het is belangrijk dat de meldingontvanger de goede maatregelen bij de meldingen treft en deze vastlegt. De juiste afdelingen moeten ingeschakeld worden: zorg dat bij deze afdelingen een vast aanspreekpunt is. Maak verder met Milieupolitie en hulpverleningsinstanties goede afspraken over meldingen met direct gevaar. Verhelp de schade aan de openbare ruimte binnen de aan de melder beloofde tijd. Denk ook aan het plaatsen van waarschuwborden waar nodig. Controleer of de voorgestelde maatregelen daadwerkelijk worden uitgevoerd en beoordeel of hiermee de (gevaarlijke) situatie is verholpen. Zorg voor een terugmelding van uitgevoerde maatregelen aan de melder om imagoschade te beperken.

Monitor meldingen om na te gaan of ze structureel verholpen moeten worden (denk bijvoorbeeld aan gladheidmeldingen op bepaalde wegen). Stel periodiek managementrapportages op waarin aanbevelingen staan voor structurele oplossingen voor terugkomende problematiek en neem dit mee in het onderhoudsproces. Monitor het meldingsproces, rapporteer de resultaten periodiek en leer hiervan.

Onderhoudsproces

Leg het gewenste kwaliteitsniveau vast volgens de daarvoor geldende Europese en nationale normen (EN en NEN) en richtlijnen van instellingen als CROW, Rioned en NVBTB (kan door foto's ondersteund worden). Maak voldoende budget vrij om dit kwaliteitsniveau te kunnen realiseren. Zorg dat dit kwaliteitsniveau in ieder geval hoog genoeg is om aansprakelijkheid te voorkomen.

Neem klachten (meldingen en claims), en de negatieve gevolgen daarvan, mee bij het bepalen van het gewenste kwaliteitsniveau. Sluit aan bij algemeen risicobeleid van de organisatie (inventarisatie, reductie, financiering, evaluatie en dergelijke). Kwaliteitsdifferentiatie, waarbij gevaarlijke situaties aandacht krijgen, is verstandig. Streef rondom bejaardentehuizen, centrumgebieden waar veel mensen komen en ziekenhuizen naar een hoger kwaliteitsniveau. Communiceer het kwaliteitsniveau naar burgers.

Zorg voor goed gegevensbeheer (kwantiteit en kwaliteit) van de openbare ruimte, aangezien dit de onderhoudsmaatregelen beheersbaar en efficiënt maakt. Op de markt bestaan verschillende softwarepakketten die het gegevensbeheer ondersteunen (onder andere GBI). Op deze manier zijn gegevens toegankelijk, kunnen gegevens snel up-to-date worden gemaakt en kunnen onderhoudsmaatregelen automatisch gepland worden (inclusief bijbehorende kosten). Het is verstandig om de software te koppelen met kantoorautomatisering (denk aan MS-Office) en een geografisch programma (onder andere Microstation, Autocad, IGOS, Arcview en Infocad). Beheer de gegevens van de openbare ruimte integraal (wegen, groen, water en dergelijke), zodat onderhoudsmaatregelen integraal kunnen worden gepland.

Stel periodieke beheerplannen (beleidsplannen, meerjarenplannen, jaarplannen) op waarin wordt aangegeven hoe van de huidige situatie naar de gewenste situatie wordt toegewerkt. Monitor of bij het grootschalig onderhoud wordt gewerkt volgens planning, rapporteer de resultaten periodiek en leer hiervan.

Zorg bij het klein dagelijks onderhoud voor een goede prioriteitenstelling in uit te voeren herstelwerkzaamheden. Deze prioriteiten dienen te worden vastgesteld op basis van het mogelijk ontstaan van gevaarlijke situaties. Het is verstandig om een continu bereikbare 'storingsploeg' aan te houden, die op afroep gevaarlijke situatie meteen kan verhelpen. Pik verder signalen op van stadswachten, politie en medewerkers die veel buiten zijn.

Zorg ervoor dat daar waar de kwaliteit te laag is, de gebruiker op een adequate wijze wordt geïnformeerd over het mogelijk gevaar (waarschuwend bebording). Geef hierbij zo veel mogelijk aan hoe de gebruiker met deze situatie kan omgaan.

Monitor het onderhoudsproces (zowel beheer van gegevens, groot onderhoud als klein onderhoud), rapporteer de resultaten periodiek en leer hiervan. Stem af met beheerders uit organisaties die voor dezelfde uitdagingen staan.

Inspectieproces

Stel jaarlijks een inspectieplan op waarin de soorten inspecties, de frequentie van de inspecties en tijdstip van inspecteren worden aangegeven. Leg de inspectiefrequenties per beheerproduct vast.

Zorg voor gekwalificeerde inspecteurs en voer periodiek veiligheids- en kwaliteitsinspecties uit. Voer inspecties uit volgens methodieken van onder andere CROW en VTA en maak gebruik van fotoapparatuur bij de inspecties. Voer voor provinciale wegen een schouw uit drie keer per week. Voor de overige wegen is vier keer per jaar schouwen meestal voldoende. Registreer alle inspecties en inspectieresultaten.

Voer een goede analyse uit op de inspectieresultaten. Vergelijk de inspectieresultaten met de gegevens in het beheersysteem en met de gewenste situatie (beheerplannen). Verwerk de nieuwe beheergegevens in het beheersysteem. Geef naar aanleiding van analyse aan waar directe maatregelen noodzakelijk zijn en waar op basis van aanpassing van de planning maatregelen opgenomen en uitgevoerd moeten worden.

Monitor inspectieresultaten om na te gaan of ze structureel verholpen moeten worden. Stel periodiek managementrapportages op waarin aanbevelingen staan voor structurele oplossingen voor terugkomende problematiek en neem dit mee in het onderhoudsproces. Monitor het inspectieproces, rapporteer de resultaten periodiek en leer hiervan.

Claimbehandelingsproces

Bekijk bij binnenkomst van de claim of deze volledig is. Registreer gegevens met betrekking tot gedupeerde en claim (via een toegankelijk registratiesysteem): denk daarbij aan naam/adres/woonplaats-gegevens van gedupeerde, de datum van binnenkomst van de claim, aard van de claim (technisch, financieel, juridisch), beheerproduct, locatie en prioriteit. Leg de situatie van de openbare ruimte zo snel mogelijk na binnenkomst van de claim vast (bij voorkeur door middel van foto's). Verstuur een ontvangstbevestiging van de claim aan de gedupeerde en verzoek hem of haar om bewijs. Het is verstandig om normtijden voor soorten claims vast te stellen en te melden aan de gedupeerde: van binnenkomst claim naar toekenning of afwijzing claim tot en met terugmelding van de uitspraak aan de gedupeerde.

Wanneer de beheerder verzekerd is bij een aansprakelijkheidsverzekeraar: bepaal aan de hand van het

claimbedrag (is het hoger of lager dan eigen risico?) of de beoordeling van de claim (toekenning, gedeeltelijke toekenning of afwijzing) wordt uitbesteed. Bekijk of eventueel aannemers die onderhoud hebben uitgevoerd aan de openbare ruimte aansprakelijk kunnen zijn voor de claim. Denk aan de mogelijkheden van een schikking met gedupeerden. Zowel in het kader van financiën als precedentwerking (uitkering zonder erkenning van aansprakelijkheid) kan dit een gunstige oplossing zijn.

Informeer de gedupeerde over de toekenning of afwijzing van de claim binnen de vastgestelde normtijd. Het is verstandig om aandacht te besteden aan het op een begrijpelijke wijze –dus zonder te veel juridisch taalgebruik- uitleggen van beslissingen. Stuur het slachtoffer bij aansprakelijkheid van de beheerder een bos bloemen of een ander presentje en verminder zo de emotionele component (beperking imagoschade). Wees voorbereid op een gerechtelijke procedure.

Monitor claims om na te gaan of ze structureel verholpen moeten worden (denk bijvoorbeeld aan gladheidsmeldingen op bepaalde wegen). Stel periodiek managementrapportages op waarin aanbevelingen staan voor structurele oplossingen voor terugkomende problematiek en neem dit mee in het onderhoudproces. Monitor het claimbehandelingsproces, rapporteer de resultaten periodiek en leer hiervan.

Bijlage 7 - Correctie kosten openbare ruimte

De onderstaande tabel geeft op basis van de primaire begroting 2007 de baten en lasten per functie weer.

Tabel B.7.1 – Baten en lasten 2007 voor de openbare ruimte

functie	Omschrijving	Lasten (X € 1.000)	Baten (X € 1.000)	Netto lasten (X € 1.000)
210	Wegen, straten en pleinen	31.594	370	31.224
211	Verkeersmaatregelen te land	741	50	691
214	Parkeren	823	-	823
215	Baten parkeerbelasting	-	1.763	-1.763
936	Baten toeristenbelasting (50%)	-	94	-94
	Totaal wegen	33.158	2.277	30.881
221	Binnenhavens en waterwegen	1.839	1.279	560
223	Veerdiensten	-	-	-
240	Waterkering, afwatering en landaanwinning	1.237	-	1.237
	Totaal water	3.076	1.279	1.797
531	Groene sportvelden en terreinen	-	-	-
550	Natuurbescherming	-	-	-
560	Openbaar groen en openluchtrecreatie	4.233	433	3.800
	Totaal groen	4.233	433	3.800
	Totaal openbare ruimte	40.467	3.989	36.478

Bron: Primaire begroting

In de praktijk komt het voor dat kosten op één functie worden verantwoord terwijl ze op meerdere functies betrekking hebben. Wanneer de kosten niet over de functies wordt verdeeld kan de vergelijking tussen gemeenten onderling een verstoord beeld opleveren. Een eerste analyse van de rekenkamer waarbij de gemeente Zaanstad werd vergeleken met referentiegemeenten leverde dit verstoord beeld op. De Dienst Wijken heeft aangegeven dat een deel van de kosten die zijn verantwoord op de functie van wegen, straten en pleinen (functie 210) betrekking heeft op andere functies. In de onderstaande tabel zijn de noodzakelijke correcties per functie weergegeven om vergelijking met de referentiegemeenten mogelijk te maken.

Tabel B.7.2 – noodzakelijke correcties op de begroting om vergelijking tussen gemeenten mogelijk te maken

Functie	Totale correctie (€)	Oorzaken correcties
210	-8.866.883	<ul style="list-style-type: none"> • Van het budget bijdrage MIP (€ 5,3 mln) heeft 80 % betrekking op functie 210 en 20% op functie 560 (openbaar groen en luchtrecreatie) • Van het budget beeldkwaliteit (€ 4,4 mln) heeft 1/3 deel betrekking op functie 210 en 2/3 deel betrekking op maaien, verwijderen zwerfafval (uit gras), kanten knippen, onkruidbestrijding, vegen en snoeien van bomen (functie 560 -openbaar groen en luchtrecreatie) • Van het wijkservicebudget (€ 1,5 mln) heeft voor 75 % betrekking op functie 210 en voor het overige deel betrekking op verkeersmaatregelen (functie 211), watergangen (functie 221) en groen (functie 560) • Van de € 2 mln aan loonkosten van ambtenaren van het budget integraal onderhoud openbare ruimte (IOOR) heeft 60 % betrekking op deze functie. De overige kosten hebben betrekking op groen en speelvoorzieningen • Van het budget van voor gebieds en wijkmanagement (€ 4,4 mln) heeft <ul style="list-style-type: none"> ◦ € 1,6 miljoen betrekking op groen, woningbouw, speelplaatsen, riolering en onderwijs, jeugd, maatschappelijke ondersteuning en welzijn, economie, wonen, cultuur, sport en recreatie en milieu en ◦ € 0,7 mln van het leefbaarheidsbudget betrekking op groen, verkeersmaatregelen en speeltoestellen en ◦ € 0,3 mln heeft betrekking op aanvullende opdrachten en cleanteams • Correcties (€ 0,9 mln) als het gevolg van lagere kapitaallasten en de kosten voor het afgeven van vergunningen van de openbare ruimte • Correcties (€ 0,2 mln) in verband met het onderhoud van speelvoorzieningen • Daarnaast hebben de correcties (€ 01, mln) betrekking op voorstudies van projecten IOOR
211	301.400	<ul style="list-style-type: none"> • Van het wijkservicebudget (€ 1,5 mln) heeft € 0,1 mln betrekking op verkeersmaatregelen. • Circa € 0,2 mln van het leefbaarheidsbudget dat onderdeel uitmaakt van het budget van gebieds- en wijkmanagement heeft betrekking op verkeersmaatregelen.
221	125.000	<ul style="list-style-type: none"> • Van het wijkservicebudget (€ 1,5 mln) heeft € 0,1 mln betrekking op watergangen
560	4.083.333	<ul style="list-style-type: none"> • Van het budget bijdrage MIP (€ 5,3 mln) heeft € 1,0 mln betrekking op groen • Van het budget beeldkwaliteit (€ 4,4 mln) heeft 2/3 deel (€ 2,9 mln) betrekking op maaien, verwijderen zwerfafval (uit gras), kanten knippen, onkruidbestrijding, vegen en snoeien van bomen • Van het wijkservicebudget (€ 1,5 mln) heeft € 0,1 mln op groen • Van de € 2 mln aan loonkosten van ambtenaren van het budget integraal onderhoud openbare ruimte (IOOR) heeft € 0,4 mln betrekking op groen • Kosten afkomstig uit het budget van gebieds- en wijkmanagement

De onderstaande tabel geeft de gecorrigeerde baten en lasten per functie weer, rekening houdend met bovenstaande correcties. Voor de vergelijking met de referentiegemeenten heeft de rekenkamer deze gegevens als uitgangspunt gehanteerd.

Tabel B.7.3 –Gecorrigeerde baten en lasten voor de openbare ruimte

Functie	Omschrijving	Lasten (X € 1.000)	Baten (X € 1.000)	Netto lasten (X € 1.000)
210	Wegen, straten en pleinen	22.727	370	22.357
211	Verkeersmaatregelen te land	1.042	50	992
214	Parkeren	823	0	823
215	Baten parkeerbelasting	0	1.763	-1.763
936	Baten toeristenbelasting (50%)	0	94	-94
	Totaal wegen	24.593	2.277	22.316
221	Binnenhavens en waterwegen	1.964	1.279	685
223	Veerdiensten	0	0	0
240	Waterkering, afwatering en landaanwinning	1.237	0	1.237
	Totaal water	3.201	1.279	1.922
531	Groene sportvelden en terreinen	0	0	0
550	Natuurbescherming	0	0	0
560	Openbaar groen en openluchtrecreatie	9.086	433	8.653
	Totaal groen	9.086	433	8.653
	Totaal openbare ruimte	36.880	3.989	32.891

Bijlage 8 - Berekening bijdrage algemene uitkering uit het gemeentefonds

De hoogte van de algemene uitkering voor het cluster wegen en water hangt af van zeventien verdeelmaatstaven. Tabel B.8.1. geeft een overzicht van deze verdeelmaatstaven voor het uitkeringsjaar 2007 en de financiële bijdrage die iedere maatstaf aan de algemene uitkering bijdraagt voor het cluster wegen en water.

Tabel B.8.1 - Beleidscluster wegen en water

Maatstafnr	Maatstaven	Bedrag (in €)	Percentage	Cum perc
33	woonr bfk	3.133.854	19%	19%
29	opp beb k bfk	2.889.287	17%	36%
5	inwoners	2.849.763	17%	53%
43	oadw	2.366.921	14%	68%
46	oever dh bftot	1.900.613	11%	79%
18	klantenpotentieel lok.	986.570	6%	85%
32	woonruimten	820.201	5%	90%
u11	WUW	498.445	3%	93%
25	landha bftot	290.133	2%	95%
38	hist. water	191.285	1%	96%
24	land ha	176.888	1%	97%
48	kernen bfnk	148.717	1%	98%
30	opp beb nk bfnk	142.393	1%	99%
49	vestigingen	115.909	1%	99%
45	oever bftot	88.912	1%	100%
27	biwa	25.836	0%	100%
50	vast bedrag	-5.590	0%	100%
		16.620.137	100%	100%

Bron: Berekende eenheden die gebruikt worden bij de vaststelling van de algemene uitkering uit het Gemeentefonds uitkeringsjaar 2007

Tabel B.8.2 geeft een overzicht van de drie verdeelmaatstaven die bepalend zijn voor de hoogte van de algemene uitkering voor het onderdeel groen.

Tabel B.8.2 - Beleidscluster groen

Maatstafnr	Maatstaven	Bedrag (in €)	Percentage	Cum perc
32	woonruimten	5.047.063	52 %	52%
5	inwoners	4.712.099	48 %	100%
		9.759.163	100%	100%

Bron: Berekende eenheden die gebruikt worden bij de vaststelling van de algemene uitkering uit het Gemeentefonds uitkeringsjaar 2007

Bijlage 9 - Berekening bijdrage uit het gemeentefonds voor het Cluster Wegen en Water voor de referentiegemeenten.

In onderstaande tabel is Zaanstad vergeleken met 29 referentiegemeenten, waarbij de sociale structuur (matig) en de centrumfunctie (redelijk) overeenkomen met die van Zaanstad. Hieruit blijkt dat Zaanstad op de zevende plaats komt als het gaat om de algemene uitkering uit het gemeentefonds voor het cluster Wegen en Water (€ 118,49 per inwoner). Het gemiddelde bedrag per inwoner (exclusief Zaanstad) bedraagt € 109,62 per inwoner.

Tabel B.9.1 – Rangorde referentiegemeenten

Gemeenten met een matige sociale structuur en een redelijke centrumfunctie	Inwoners	Uitkering gemeentefonds	Bedrag per inwoner	2007	Rangnummer
Gouda	71.386	11.878.170	166,39	1,86	1
Delft	95.090	14.232.432	149,67	1,28	2
Delfzijl	27.989	4.033.566	144,11	1,24	3
Schiedam	75.389	9.803.179	130,03	1,37	4
Capelle aan den IJssel	65.602	8.391.202	127,91	1,44	5
Vlaardingen	72.553	8.695.775	119,85	1,36	6
Zaanstad	140.270	16.620.137	118,49	1,28	7
Gorinchem	34.250	3.985.354	116,36	1,36	8
Lelystad	71.447	8.229.169	115,18	1,13	9
Venray	39.043	4.379.642	112,17	1,00	10
Zwijndrecht	44.588	4.928.016	110,52	1,34	11
Leerdam	20.809	2.272.537	109,21	1,32	12
Leidschendam-Voorburg	73.111	7.895.498	107,99	1,16	13
Weert	48.575	5.240.340	107,88	1,00	14
Purmerend	77.922	8.136.947	104,42	1,25	15
Beverwijk	36.546	3.799.858	103,97	1,03	16
Culemborg	27.157	2.792.702	102,84	1,31	17
Spijkensisse	74.506	7.613.425	102,19	1,25	18
Zoetermeer	116.979	11.583.505	99,02	1,19	19
Oosterhout	52.853	5.226.982	98,90	1,00	20
Nieuwegein	61.605	6.085.793	98,79	1,14	21
Roosendaal	77.703	7.643.950	98,37	1,00	22
Hilversum	83.652	8.169.632	97,66	1,00	23
Cuijk	24.308	2.351.222	96,73	1,00	24
Doesburg	11.539	1.102.849	95,58	1,00	25
IJsselstein	33.976	3.188.602	93,85	1,18	26
Zeist	60.369	5.664.610	93,83	1,00	27
Almere	178.466	16.684.295	93,49	1,23	28
Soest	45.217	4.144.082	91,65	1,00	29
Harderwijk	42.030	3.808.208	90,61	1,00	30

Bronnen:

- Voor het bedrag per inwoner: begrotingsanalyse BZK 2007
- Voor de bodemfactor 2007: Berekende eenheden die gebruikt worden bij de vaststelling van de algemene uitkering uit het Gemeentefonds uitkeringsjaar 2007 (verdeelmaatstaf 18 delen door verdeelmaatstaf 16)

In onderstaande tabel is bodemgesteldheid van Zaanstad vergeleken met die van aangrenzende gemeenten. Uit de vergelijking blijkt dat Zaanstad gemiddeld genomen een zelfde bodemgesteldheid kent als de aangrenzende gemeenten.

Tabel B.9.2 – Bodemgesteldheid omgeving Zaanstad

Gemeente	Bodemgesteldheid
	2007
Amsterdam	1,31
Landsmeer	1,36
Oostzaan	1,26
Wormerland	1,09
Zaanstad	1,28

Bijlage 10 - Gemiddelde netto lasten referentiegemeenten

In onderstaande tabel zijn de gegevens opgenomen die ten grondslag liggen aan de berekening van de gemiddelde netto lasten voor het beleidscluster wegen en water voor de 29 referentiegemeenten. Het gemiddelde bedrag voor wegen bedraagt € 152 per inwoner en voor het onderdeel water bedraagt het € 11 per inwoner.

Deze gemiddelde bedragen per inwoner zijn afkomstig uit de begrotingsanalyse 2007 van het ministerie van BZK. BZK ontvangt deze cijfers op haar beurt weer van het CBS. Het CBS geeft daarbij aan dat de cijfers van bepaalde gemeenten niet individueel publiceerbaar zijn. In de tabel is dit aangegeven met de afkorting 'np'. Deze niet publiceerbare gemeenten zijn gemeenten waarmee het CBS geen overeenstemming heeft gekregen over de kwaliteit van de cijfers. Daarnaast zijn het gemeenten waarvan het CBS geen begroting of niet tijdig de begroting heeft ontvangen. Bij deze gemeenten extrapoleert het CBS dan de cijfers van het jaar ervoor, zodat deze gemeenten wel meegenomen worden bij de berekening van de gemiddelden van de groottegroepen en sociale structuur & centrumfunctie groepen. Echter, de cijfers van deze gemeenten kunnen niet individueel gepubliceerd worden.

De bedragen van € 152 voor het onderdeel wegen en € 11 voor water voor de groep matige sociale structuur en redelijke centrumfunctie zijn berekend door het gemiddelde te nemen van de groep van 30 gemeenten, inclusief de niet publiceerbare gemeenten en inclusief de niet gecorrigeerde cijfers van Zaanstad.

De tabel laat zien dat Gouda de hoogste netto lasten per inwoner heeft. Ook de ongecorrigeerde lasten van Zaanstad zijn hoger dan het gemiddelde. Beide gemeenten verhogen daarmee de gemiddelde netto lasten van de referentiegemeenten aanzienlijk.

Tabel B.10.1 – Netto lasten referentiegemeenten

Gemeente	inwoners	Netto lasten per inwoner (€)			Netto lasten (€)	
		wegen	water	totaal	wegen	water
Gouda	71.386	304	23	327	21.701.344	1.641.878
Delft	95.090	149	11	160	14.168.410	1.045.990
Delfzijl	27.989	116	2	118	3.246.724	55.978
Schiedam	75.389	164	23	187	12.363.796	1.733.947
Capelle aan den IJssel	65.602	127	6	133	8.331.454	393.612
Vlaardingen	72.553	163	16	179	11.826.139	1.160.848
Zaanstad	140.270	220	13	233	30.859.400	1.823.510
Gorinchem	34.250	121	10	131	4.144.250	342.500
Lelystad	71.447	np	np	np	np	np
Venray	39.043	153	0	153	5.973.579	-
Zwijndrecht	44.588	127	20	147	5.662.676	891.760
Leerdam	20.809	117	13	130	2.434.653	270.517
Leidschendam-Voorburg	73.111	np	np	np	np	np
Weert	48.575	105	6	111	5.100.375	291.450

Gemeente	inwoners	Netto lasten per inwoner (€)			Netto lasten (€)	
		wegen	water	totaal	wegen	water
Purmerend	77.922	120	4	124	9.350.640	311.688
Beverwijk	36.546	np	np	np	np	np
Culemborg	27.157	150	12	162	4.073.550	325.884
Spijkenisse	74.506	171	10	181	12.740.526	745.060
Zoetermeer	116.979	148	4	152	17.312.892	467.916
Oosterhout	52.853	np	np	np	np	np
Nieuwegein	61.605	148	19	167	9.117.540	1.170.495
Roosendaal	77.703	113	8	121	8.780.439	621.624
Hilversum	83.652	120	18	138	10.038.240	1.505.736
Cuijk	24.308	123	1	124	2.989.884	24.308
Doesburg	11.539	83	2	85	957.737	23.078
IJsselstein	33.976	np	np	np	np	np
Zeist	60.369	np	np	np	np	np
Almere	178.466	200	5	205	35.693.200	892.330
Soest	45.217	80	2	82	3.617.360	90.434
Harderwijk	42.030	37	4	41	1.555.110	168.120
Gemiddelde lasten Volgens BZK		152	11	163	152	11

Bron: Begrotingsanalyse 2007 van het ministerie van BZK

Bijlage 11 - Beschrijving van de functies per beleidscluster

De rekenkamer onderzocht voor de openbare ruimte twee beleidsclusters: 1. wegen en water en 2. groen. Elk beleidscluster bestaat uit meerdere functies. Op een functie verantwoordt de gemeente kosten en opbrengsten die samenhangen met het uitvoeren van een gemeentelijke taak. Gemeenten zijn verplicht om naast hun (programma)begroting ook de begroting per functie inzichtelijk te maken.

Historie

In het Besluit comptabiliteitsvoorschriften 1995 was de functionele indeling leidend voor begroting en rekening. In het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten (BBV) is dat niet meer het geval. De gemeenteraad bepaalt de indeling van de begroting en het college bepaalt de daarvan afgeleide productenraming.

Doel functionele indeling

De functionele indeling, al is ze niet meer leidend voor de gemeente, kan echter niet worden gemist. Diverse derden, met name de toezichthouders, het Rijk, het CBS en de Europese Unie, hebben elk behoefte aan bepaalde, eigen informatie. De functionele indeling bij de begroting is verplicht ten behoeve van de toezichthouders en de evaluatie van het gemeentefonds in de periodieke onderzoeksrapportages.

Toelichting functies

Elke beleidscluster bestaat uit meerdere functies. Uit de omschrijving van de functie is af te leiden welke kosten en opbrengsten op de functie verantwoord moet worden.

Tabel B.11.1 - Beleidscluster 'wegen en water'

Functie	Toelichting
210, Wegen, straten en pleinen	Tot deze functie behoren de baten en lasten die betrekking hebben op de aanleg en onderhoud van wegen, straten en pleinen. Kernwoorden bij deze functie zijn: <ul style="list-style-type: none"> wegen, straten en pleinen (bruggen, duikers, spoorwegovergangen, voorzieningen openbaar vervoer en dergelijke); openbare verlichting, straatreiniging, sneeuwruimen, gladheidbestrijding; bloembakken (voor zover ten behoeve van verkeersregulering), openbare tijdaanwijzing, openbare telefoons, carillons, wachtgelegenheden voor openbaar vervoer zoals abri's, standplaatsen voor taxi's en bodendiensten; wegenleggers, wegenschouw; inkomenoverdrachten aan waterschappen (inzake beheer en onderhoud wegen).
211, Verkeersmaatregelen te land	Kernwoorden bij deze functie zijn: <ul style="list-style-type: none"> verkeersplannen, verkeerscirculatieplan; verkeersregelingen (verkeerslichten, verkeerszuilen, verkeersborden, wegwijzers, plaatsnaamborden en dergelijke); verkeersmaatregelen (o.a. verkeersvoorlichting, verkeersonderricht en -examens buiten scholen, verkeersonderzoek in verband met werken die tot de functies 210 of 211 behoren, burgerverkeersbrigade, schoolbrigade, verwijdering autowrakken en andere verkeersobstakels, propaganda veiligverkeer, lidmaatschap ANWB).
214, Parkeren	Tot deze functie behoren de baten en lasten die betrekking hebben op parkeervoorzieningen, exclusief de opbrengst van de parkeerbelasting (zie hiervoor functie 215). Kernwoorden bij deze functie zijn: <ul style="list-style-type: none"> open en besloten parkeervoorzieningen; parkeerpolitie; parkeermeters.

Functie	Toelichting
215, Baten parkeerbelasting	Tot deze functie behoren de baten die verband houden met de artikelen 225, 234 en 235 van de Gemeentewet en het Besluit gemeentelijke parkeerbelastingen. Kernwoorden bij deze functie zijn: <ul style="list-style-type: none"> • heffing ter regulering van het parkeren; • belastingen ter zake van het 'feitelijke parkeren' en verleende parkeervergunningen; • wielklem en wegsleepregeling.
936, Baten toeristenbelasting (50%)	Tot deze functie behoren de baten die verband houden met artikel 224 van de Gemeentewet. Kernwoorden bij deze functie zijn: <ul style="list-style-type: none"> • toerisme; • 'gewone' toeristenbelasting en watertoeristenbelasting. Tot deze functie behoren niet de lasten die betrekking hebben op de heffing en invordering van de toeristenbelasting
221, Binnenhavens en waterwegen	Tot deze functie behoren de baten en lasten betreffende de binnenhavens en waterwegen, met uitzondering van binnenhavens die hoofdzakelijk het karakter hebben van jachthavens (zie hiervoor functie 560). Kernwoorden bij deze functie zijn: <ul style="list-style-type: none"> • vaarwegen (rivieren, vaarten en kanalen); • bebakening; • loodsdiensten; • weerkundige diensten; • radarinstallaties, radardiensten; • ijsbestrijding; • exploitatiebijdragen aan kanaalmaatschappijen; • inkomensoverdrachten aan instellingen in het belang van de scheepvaart. Tot deze functie behoren niet: <ul style="list-style-type: none"> • de straten en wegen in het havengebied (zie hiervoor functie 210); • veerponten (zie hiervoor functie 223); • havenloodsen, pakhuizen, entrepots (zie hiervoor functie 310); • onderwijs aan schipperskinderen (zie hiervoor functies 430 en 431); • leatuurvoorzieningen voor schipperskinderen (zie hiervoor functie 510); • maatschappelijk werk voor binnenschippers (zie hiervoor functie 620).
223, Veerdiensten	Tot deze functie behoren de gemeentelijke veerdiensten en de verleende subsidies aan particuliere overzetveren, evenals de ontvangen vergoedingen voor het verlenen van concessies. Kernwoorden bij deze functie zijn: <ul style="list-style-type: none"> • veerdiensten; • overzetveren; • vergoedingen voor verlenen van concessies.
240, Waterkering, afwatering en landaanwinning	Kernwoorden bij deze functie zijn: <ul style="list-style-type: none"> • waterkering (zeedijken, waterkerende werken, dijkwachten en dergelijke); • afwatering (watergemalen, waterlozingen, afwateringssluizen en dergelijke); • landaanwinning (landaanwinningwerken/inkomensoverdrachten aan verenigingen voor landaanwinning).

Bron: BZK, 'Regeling informatie voor derden', Staatscourant 21 februari 2003.

Tabel B.11.2 - Beleidscluster 'groen'

Functie	Toelichting
531, Groene sportvelden en terreinen	Kernwoorden bij deze functie zijn: <ul style="list-style-type: none"> • groene sportvelden en terreinen. De baten en lasten van groene sportvelden- en terreinen bij scholen behoren niet tot deze functie (zie de desbetreffende onderwijsfuncties).
550, Natuurbescherming	Tot deze functie behoren de baten en lasten die betrekking hebben op natuur- en landschapsbescherming. Kernwoorden bij deze functie zijn: <ul style="list-style-type: none"> • natuureservaten; • bossen; • landschapsbescherming; • boomplantedagen; • natuurwachten; • keuring van particuliere tuinen. Indien deze voorzieningen een duidelijk recreatief doel dienen, dan worden de hiermee samenhangende baten en lasten verantwoord op functie 560, Openbaar groen en openluchtrecreatie. Zijn deze voorzieningen uit milieuoverwegingen aangelegd, dan worden de hiermee samenhangende baten en lasten verantwoord op functie 723, • milieubeheer.

Functie	Toelichting
560, Openbaar groen en openlucht- recreatie	<p>Tot deze functie behoren de baten en lasten die betrekking hebben op openbaar groen en openluchtrecreatie, uitgezonderd de groene sportvelden- en terreinen (zie hiervoor functie 531).</p> <p>Kernwoorden bij deze functie zijn:</p> <ul style="list-style-type: none"> • openbaar groen, plantsoenen, parken, graslanden zonder bestemming, uitgezonderd de groene sportvelden terreinen, gemeentekwekerij, gemeentekas, gemeentetuin; • openluchtrecreatie, gemeentelijke recreatievoorzieningen, hertenkampen, kinderboerderijen, jachthavens, vliegvelden uitsluitend bestemd voor sportvliegen, visvijvers, kampeerterreinen, dierentuinen, plantentuinen, volkstuinen, toeristische fietspaden, recreatiestranden, vrijetijdsbesteding in de openlucht; • bevordering toerisme, volksfeesten (Oranjefeesten, eeuwfeesten, bevrijdingsfeesten, kermis, carnavalsviering), • feestverlichting (anders dan bijvoorbeeld voor winkelweken).
724, Lijkbezorg- ing	<p>Kernwoorden bij deze functie zijn:</p> <ul style="list-style-type: none"> • begraafplaatsen; • begrafenisrechten; • crematoria; • rouwkamers; • de zorg voor graven van gesneuvelde militairen; • vergoedingen aan kerkgenootschappen wegens het gemis van het recht om in een kerk begraven te worden; • legaten voor het onderhoud van graven; • grafrechten.

Bron: BZK, 'Regeling informatie voor derden', Staatscourant 21 februari 2003

Bijlage 12 - Contracten tussen Dienst Wijken en Dienst Stadsbedrijven

Onderstaande tabel geeft een overzicht van de contracten tussen de Dienst Wijken en de Dienst Stadsbedrijven. Drie contracten zijn grijs gearceerd. Deze contracten heeft de rekenkamer nader onderzocht.

Tabel B.12.1 – Contracten Dienst Wijken – Dienst Stadsbedrijven

	Naam Contract
1	Onderhoud Begraafplaatsen
2	Onderhoud Vaste Bruggen
3	Onderhoud Bouwkundige Objecten
4	Onderhoud Vijfhoekpark en Happebos
5	Onderhoud Jagersveld
6	Plaagdierenbestrijding
7	Wijkwerkbesteden Groen
8	Ziektebestrijding Bomen
9	Stormschade Bomen
10	Onderhoud Afvalbakken
11	Wachtdienst
12	Mandaatcontract riolen
13	Onderhoud Speelplaatsen
14	Verversen Zandbakken
15	Onderhoud watergangen
16	Gladheidbestrijding
17	Evenementen
18	Wijkservicecontract
19	Contract beeldkwaliteit openbare ruimte
20	Parkbaas Kogerpark en Darwinpark
21	Graffiti bestrijding
22	Onderhoud kranslegging en herdenkingsmonumenten

Bijlage 13 - Gebudgetteerde en werkelijke bedragen contracten

Onderstaande tabel geeft de verschillen weer tussen de afgesproken bedragen in het contract tussen de Dienst Wijken en de Dienst Stadsbedrijven en de werkelijke bedragen die tussen beide diensten worden afgerekend.

Tabel B.13.1 – Gebudgetteerde en werkelijke bedragen contracten Dienst Wijken en Dienst Stadsbedrijven 2006 en 2007

Contract	Budget 2006	Werkelijk 2006	Vershil	Budget 2007	Verwacht eind 2007	Vershil
Onderhoud begraafplaatsen (VP en PQ)	€ 603.531	€ 577.731	€ 25.800	€ 614.999	€ 606.884	€ 8.115
Onderhoud vaste bruggen (WK en PQ)	€ 198.375	€ 233.524	-€ 35.149	€ 212.232	€ 212.232	€ 0
Onderhoud bouwkundige objecten (WK)	€ 61.260	€ 22.940	€ 38.320	€ 62.424	€ 62.424	€ 0
Onderhoud vijfhoekpark en happebos (VP)	€ 43.691	€ 43.691	€ 0	€ 35.665	€ 35.665	€ 0
Onderhoud jagersveld (VP)	€ 148.065	€ 148.065	€ 0	€ 150.876	€ 150.876	€ 0
Plaagdierenbestrijding (PQ)	€ 16.625	€ 13.110	€ 3.515	€ 17.386	€ 12.916	€ 4.470
Wijkwerkbestekken groen (VP)	€ 1.098.177	€ 1.098.177	€ 0	€ 901.312	€ 901.312	€ 0
Ziektebestrijding bomen (PQ)	€ 102.000	€ 85.200	€ 16.800	€ 95.277	€ 67.254	€ 28.023
Stormschade bomen (WK)	€ 68.935	€ 57.505	€ 11.430	€ 70.250	€ 300.000	-€ 229.750
Onderhoud afvalbakken (VP en WK)	€ 40.369	€ 52.584	-€ 12.215	€ 42.798	€ 87.798	-€ 45.000
Wachtdienst (VP)	€ 119.688	€ 119.688	€ 0	€ 119.688	€ 119.688	€ 0
Onderhoud speelplaatsen (PQ en WK)	€ 155.084	€ 170.739	-€ 15.655	€ 178.528	€ 178.528	€ 0
Verversen zandbakken (VP)	€ 22.807	€ 22.807	€ 0	€ 27.317	€ 27.317	€ 0
Onderhoud watergangen (WK en PQ)	€ 595.030	€ 618.190	-€ 23.160	€ 580.873	€ 610.926	-€ 30.053
Gladheidbestrijding (WK)	€ 386.775	€ 250.306	€ 136.469	€ 306.375	€ 320.546	-€ 14.171
Evenementen (VP)	€ 143.437	€ 143.437	€ 0	€ 147.755	€ 147.755	€ 0
Wijkservicecontract (PQ)	€ 1.486.500	€ 1.480.771	€ 5.729	€ 1.203.010	€ 1.114.274	€ 88.736
Beeldkwaliteit openbare ruimte (VP)	€ 4.196.000	€ 4.196.000	€ 0	€ 4.551.710	€ 4.601.052	-€ 49.342
Parkbaas Kogerpark en Darwinpark (VP)	€ 74.627	€ 74.627	€ 0	€ 81.520	€ 81.520	€ 0
Graffiti bestrijding (PQ)	€ 26.800	€ 26.800	€ 0	€ 20.176	€ 26.902	-€ 6.726
Onderhoud en kranslegging herdenkingsmonument (VP)	€ 15.000	€ 15.000	€ 0	€ 14.266	€ 14.266	€ 0
Totaal	€ 9.602.776	€ 9.450.892	€ 151.884	€ 9.434.437	€ 9.680.135	-€ 245.698

Bijlage 14 - Analyse schouwrappen

In onderstaande tabellen is een samenvatting opgenomen van de schouwrappen inzake de beoordeling van het contract beeldkwaliteit. In de schouwrappen zijn steeds tien schouwvaknummers beoordeeld. Wanneer er in onderstaande tabel xx staat betekent dit dat alle tien de schouwvaknummers gelijk zijn beoordeeld. Staat er één x dan is het merendeel op die manier beoordeeld. Soms is er in meerdere vakken een x aangegeven. In dat geval was het oordeel gelijkmatig verdeeld.

Tabel B.14.1 – Bevindingen schouwrappen I

	21-11-2006				5-12-2006				19-12-2006				16-1-2007				12-2-2007			
	+	-	+/-	n.v.t.	+	-	+/-	n.v.t.	+	-	+/-	n.v.t.	+	-	+/-	n.v.t.	+	-	+/-	n.v.t.
Onkruidbeheersing verharding	xx				x				x				x				xx			
Reiniging Verharding	xx				x				xx				x					xx		
Verwijderen zwerf en grofvuil	xx				x				xx				x					xx		
Verwijderen takken													x	x			x	x		
Verwijderen blad	x				xx				x				x				x			
Maaien gazons			x	x				x	x	x			x				x			
Maaien ruw gras				x				x				x				x		x		x
Maaien hoogras				x				x				x				x				x
Maaien stapelzoden				x				x				x				x				x
Maaien uitzichthoeken																x				x
Onkruidbeheersing groen	x					x			x				x				x	x		
Snoeien randen beplanting													x				x			
Knippen hagen en blokhagen																x				x
Verwijderen waterlot bomen													xx				x			
Legen Afvalbakken				x	x			x				x	x			x				x
Legen hondenpoepbakken				x				x				x				x				x
Onkruidbeheersing Ondergrond speelvoorzieningen				x				x					x			x				x
Reinigen Ondergrond speelvoorzieningen				x				x				x	x			x				x

Tabel B.14.2 – Bevindingen schouwrapporten II

	26-2-2007				12-3-2007				28-3-2007				16-4-2007				24-4-2007			
	+	-	+/-	n.v.t.	+	-	+/-	n.v.t.	+	-	+/-	n.v.t.	+	-	+/-	n.v.t.	+	-	+/-	n.v.t.
Onkruidbeheersing verharding	x				xx				xx				x				x			
Reiniging Verharding	x				x	x			x	x				x			x			
Verwijderen zwerf en grofvuil	x				x	x			x					x			x			
Verwijderen takken	xx				x				x				x				x			
Verwijderen blad	xx				x				x				xx				xx			
Maaien gazons	xx				x			x		x						x				x
Maaien ruw gras				x				x				x	xx				x			x
Maaien hoogras				x				x				x				x				x
Maaien stapelzoden				x				x				x				x				x
Maaien uitzichthoeken				x				x				x				x				x
Onkruidbeheersing groen	x	x				x			x	x			xx				xx			
Snoeien randen beplanting	x					x			x				xx				x			
Knippen hagen en blokhagen				x				x	x							x				x
Verwijderen waterlot bomen	x				x				x	x						x	xx			
Legen Afvalbakken				x				x				x				x				x
Legen hondenpoepbakken				x				x				x				x				x
Onkruidbeheersing. Ondergrond speelvoorzieningen				x				x				x				x				x
Reinigen Ondergrond speelvoorzieningen				x				x				x				x				x

Tabel B.14.3 – Bevindingen schouwrapporten III

	7-5-2007				21-5-2007				4-6-2007				18-6-2007				4-7-2007			
	+	-	+/-	n.v.t.	+	-	+/-	n.v.t.	+	-	+/-	n.v.t.	+	-	+/-	n.v.t.	+	-	+/-	n.v.t.
Onkruidbeheersing verharding	xx				x				xx				x				x			
Reiniging Verharding	x	x			x					xx				x				x		
Verwijderen zwerf en grofvuil	xx				xx					x			x				x			
Verwijderen takken	xx				x				x				x				x			
Verwijderen blad	xx							x	xx				xx				xx			
Maaien gazons	xx							x				x		x		x	x	x		
Maaien ruw gras	x			x				x				x				x				x
Maaien hoogras				x				x				x				x				x
Maaien stapelzoden				x				x				x				x				x
Maaien uitzichthoeken				x				x				x				x				x
Onkruidbeheersing groen	x				x	x				x			x	x				x		
Snoeien randen beplanting	xx				x				x	x			x				x			
Knippen hagen en blokhagen	xx				x			x	x			x	x			x				x
Verwijderen waterlot bomen	xx							x	xx				xx				x	x		
Legen Afvalbakken				x				x				x				x				x
Legen hondenpoepbakken				x				x				x				x				x
Onkruidbeheersing Ondergrond speelvoorzieningen				x				x				x				x				x
Reinigen Ondergrond speelvoorzieningen				x				x				x				x				x

Tabel B.14.4 – Bevindingen schouwrapporten IV

	10-9-2007				24-9-2007				8-10-2007				22-10-2007				5-11-2007			
	+	-	+/-	n.v.t.	+	-	+/-	n.v.t.	+	-	+/-	n.v.t.	+	-	+/-	n.v.t.	+	-	+/-	n.v.t.
Onkruidbeheersing verharding	xx				x				xx				xx				x			
Reiniging Verharding	x					x			x	x			xx				xx			
Verwijderen zwerf en grofvuil	x				x	x			x				xx				xx			
Verwijderen takken	x				xx				xx				xx				x			
Verwijderen blad	xx				xx				xx				xx				xx			
Maaien gazons				x	x							x	x	x		x	xx			
Maaien ruw gras				x				x				x				x				x
Maaien hoogras				x				x				x				x				x
Maaien stapelzoden				x				x				x				x				x
Maaien uitzichthoeken				x				x				x				x				x
Onkruidbeheersing groen		x			x	x			x				xx				xx			
Snoeien randen beplanting	x				x	x			x				x				xx			
Knippen hagen en blokhagen				x				x				x				x				x
Verwijderen waterlot bomen	x				xx				xx				xx				xx			
Legen Afvalbakken				x				x				x				x				x
Legen hondenpoepbakken				x				x				x				x	x			x
Onkruidbeh. Ondergrondspeelvoorzieningen	x			x				x				x				x				x
Reinigen Ondergrond speelvoorzieningen	x			x				x				x				x				x

Bijlage 15 - Geïnterviewde personen

Gemeente Zaanstad

College van burgemeester en wethouders

- Dhr. R. Ootjers – Wethouder beheer openbare ruimte en wijkgericht werken

Dienst Wijken

- Dhr. H. Kortstee Afdelingshoofd Beleid en Ondersteuning
- Dhr. R. van Gelderen Senior medewerker planning & control
- Dhr. V. van Ommeren Senior medewerker beheer
- Dhr. R. Schmidt Sectorhoofd R&B
- Dhr D. Stuurman Directeur
- Dhr F. Swaalf Afdelingshoofd projecten & interne controle

Dienst Stadsbedrijven

- Dhr. J. Cnossen Sectorhoofd uitvoering
- Dhr. J. de Groot Medewerker planbureau
- Dhr A. Laarhoven Afdelingshoofd Wijkonderhoud
- Dhr. Van Melick Dienstcontroller

Concern

- Mw A. Bode Beleidsmedewerker Algemene Uitkering, afdeling Concerncontrol
- Dhr. G. Nordemann Afdelingshoofd juridische zaken, schade en verzekeringen
- Dhr T. Spaarneberg Afdelingshoofd projecten & interne controle

Gemeente Haarlem

- Mw. A. Reekers Hoofd Beheer Centraal / Afdeling Beheer Openbaar Ruimte (BOR)
- Dhr. H. Wals Hoofd Afdeling Beheer Openbare Ruimte (BOR)

Gemeente Schiedam

- Dhr. A. de Klerk Beleidsmedewerker afdeling Financiën
- Dhr. A.W. Schilperoort Concern Controller ONS Groep



Rekenkamer Zaanstad

Frederiksplein 1
1017 XK Amsterdam

telefoon 020 552 2897
fax 020 552 2943
info@rekenkamer.zaanstad.nl
www.rekenkamer.amsterdam.nl
www.zaanstad.nl