

Vervolgonderzoek Openbare ruimte in Zaanstad

Achterstallig onderhoud in beeld

februari 2011

Rekenkamer Zaanstad



Vervolgonderzoek Openbare Ruimte in Zaanstad

Achterstallig onderhoud in beeld

maart 2011

colofon

Rekenkamer Zaanstad

directeur: dr. Jan de Ridder

onderzoeker: drs J. van Leuken

Dit rapport bestaat uit twee delen: het Bestuurlijk rapport en het Onderzoeksrapport met bijlagen. Het Bestuurlijk rapport geeft de rekenkamer de belangrijkste bevindingen en beantwoording van de onderzoeksvragen weer.

Bestuurlijk rapport

Belangrijkste bevindingen

In maart 2008 heeft de rekenkamer het rapport *Openbare ruimte Zaanstad* gepubliceerd. Het rapport bevatte in totaal 3 aanbevelingen gericht op verbeteringen in het functioneren van de gemeente.

In het rapport van maart 2008 constateerde de rekenkamer dat de gemeente Zaanstad steeds beter grip kreeg op de omvang van het achterstallig onderhoud in de openbare ruimte. Wel zou volgens berekeningen van de gemeente, ondanks de forse investeringen die de gemeente in de jaren daarvoor in de openbare ruimte deed, het achterstallig onderhoud verder toenemen van € 40,5 miljoen in 2007 naar € 50 miljoen in 2010.

De rekenkamer constateerde echter dat de grip op de omvang van het achterstallig onderhoud op onderdelen kon worden verbeterd. Zo werden enerzijds nog niet alle 'objecten' in de berekening van dit achterstallig onderhoud meegenomen, waardoor de inschatting te laag uitviel. Anderzijds schetste de gemeente een té somber beeld van het toekomstig achterstallig onderhoud van € 50 miljoen, doordat zij bij de berekeningen ervan geen rekening hield met nog te ontvangen subsidies en bijdragen van provincie en rijk én geen correctie toepaste voor die objecten die geheel of gedeeltelijk zijn vervangen of vernieuwd. De rekenkamer stelde verder vast dat Zaanstad ten opzichte van 29 vergelijkbare gemeenten gemiddeld € 10 per inwoner per jaar meer uitgaf voor het onderhoud van de openbare ruimte.

Bijna drie jaar na de publicatie van het rapport onderzocht de rekenkamer hoe het college van B&W uitvoering heeft gegeven aan de aanbevelingen uit het rapport van maart 2008.

Bevindingen vervolgonderzoek

In onderstaand overzicht is aangegeven welke aanbevelingen, die de rekenkamer in het eindrapport heeft gedaan, door het college zijn uitgevoerd.

Tabel S.1 - Conclusies uitvoering aanbevelingen

Aanbeveling	Uitgevoerd
1. Geef inzicht in de omvang van de onderhoudsachterstand en vertaal de informatie over de openbare ruimte naar structurele onderhoudsmaatregelen: - Inspectieplan - Beheersysteem - Structurele maatregelen	- deels - deels - deels
2. Verhoog de doelmatigheid: - Overstap naar beeldcontract - Aanpassing aan CROW-systematiek - Onderhandse aanbesteding	- nee - nee - ja

Aanbeveling	Uitgevoerd
3. Verbeter informatievoorziening aan de gemeenteraad:	
- Beleidsplannen onderdelen openbare ruimte	- deels
- Inzicht actuele achterstand	- ja
- Plan inlopen achterstanden	- ja
- Inzicht gevolgen overplanning	- ja

De rekenkamer concludeert op grond van dit vervolgonderzoek dat:

1. een aantal stappen zijn gezet om de eerste aanbeveling uit te voeren, maar dat de daadwerkelijke uitvoering nog vorm moet krijgen;
2. dat een deel van de tweede aanbeveling uitgevoerd is, maar de twee andere delen niet;
3. dat de derde aanbeveling voor een groot deel is uitgevoerd.

Aandachtspunt

Naar aanleiding van de uitvoering van de aanbevelingen wil de rekenkamer nog het volgende onder de aandacht brengen.

Al jaren lang staat slecht onderhoud van de bestrating bovenaan de top 5 van de belangrijkste problemen in de buurt, zoals de bewoners van Zaanstad die waarnemen (in de Zaanpeiling). De rekenkamer is verheugd dat de gemeenteraad en het college van B&W een plan hebben opgesteld, waardoor er schot lijkt te komen in het inhalen van onderhoudsachterstanden in de openbare ruimte. Ook de informatievoorziening over de onderhoudsachterstanden van het college aan de gemeenteraad is verbeterd, al zijn er nog steeds enige terreinen (civiele kunstwerken, oeverbescherming), die op een nieuwe inspectie wachten. De gemeenteraad zal moeten bepalen of, en zo ja, tot welke bijstelling van de geschatte onderhoudsachterstand de voor 2011 en 2012 door het college toegezegde beleidsplannen leiden.

In hoeverre het inzicht van de gemeente in de onderhoudsachterstanden is verbeterd vindt de rekenkamer moeizamer te bepalen. De gemeente heeft wel stappen gezet om een aantal door de rekenkamer aanbevolen maatregelen, zoals een inspectieplan, een verbetering van de beheersystemen en een beter gebruik van de beheersystemen voor het verhelpen van terugkerende problemen in uitvoering te nemen. Daadwerkelijke uitvoering moet in de meeste gevallen nog vorm krijgen. Hetzelfde geldt voor de aanbevelingen over de overgang van bestek- naar beeldcontracten en de aansluiting bij de CROW-systematiek. De rekenkamer meent dan ook dat er veel aandacht nodig blijft voor de uitvoering van deze maatregelen, die er mede op gericht zijn om het ontstaan van nieuwe onderhoudsachterstanden te voorkomen.

De rekenkamer wijst er op dat dit te meer van belang is omdat de huidige kosten voor het basisniveau van onderhoud van de openbare ruimte - van ongeveer € 18 miljoen per jaar - een grote inspanning zijn voor de gemeente. In haar rapport uit 2008 berekende de rekenkamer dat Zaanstad in vergelijking met 29 referentiegemeenten € 10 per inwoner meer uitgeeft voor wegen en water. Zaanstad geeft € 50 per inwoner meer uit aan wegen en water dan op basis van de bijdrage uit de algemene uitkering van het

gemeentefonds te verwachten valt. De uitgaven, die Zaanstad moet doen om de openbare ruimte op het basisniveau te houden, zijn dus hoog. Dit betekent dat de gemeente efficiënt zal moeten werken en nieuwe onderachterstanden zal moeten voorkomen.

Bestuurlijke reactie

De rekenkamer heeft het concept van dit rapport op 15 februari 2011 voor bestuurlijk wederhoor voorgelegd aan het college van B&W. Dit ging vergezeld van het verzoek om uiterlijk 1 maart 2011 te reageren op de conclusies en aanbevelingen. De rekenkamer ontving de reactie van het college binnen de gestelde termijn. Hieronder is de volledige tekst van de reactie van B&W opgenomen.

Naar aanleiding van uw brief aan ons college doen wij u hierbij onze reactie toekomen in het kader van bestuurlijk wederhoor voor het vervolgonderzoek naar het onderhoud van de openbare ruimte in Zaanstad. Onze reactie richt zich op de drie aanbevelingen, die u gedaan hebt in uw onderzoeksrapport van maart 2008 en waarvan met dit vervolgonderzoek wordt onderzocht in welke mate invulling is gegeven aan de aanbevelingen. Wij delen uw constatering dat al veel gebeurd is en dat een aantal zaken binnenkort wordt afgerond.

Aanbeveling 1:

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

U constateert dat door de gemeente stappen zijn genomen om te komen tot een invulling van de aanbeveling. Een inspectieplan is inmiddels opgesteld en de financiële consequenties hiervan zullen worden betrokken bij de Begroting 2012-2015. Actualisatie van beheersystemen vindt regelmatig plaats en in 2011 wordt de kwaliteit van de beschoeiingen in beeld gebracht. De komende jaren zal gewerkt worden aan de verbetering van de afhandeling van meldingen.

Aanbeveling 2:

Verhoog de doelmatigheid.

De aanbeveling om meer werkzaamheden toe te voegen aan het beeldcontract en het overschakelen naar de CROW-systematiek zullen in 2011 en 2012 worden ingevuld. De CROW heeft de kwaliteitscatalogus de afgelopen jaren verder uitgewerkt en ons inziens is er nu een goede basis om meer onderhoudswerkzaamheden aan het beeldcontract toe te voegen. Het bestaande beeldcontract zal voor het onderhoudsjaar 2011 worden omgebouwd zodat de aansluiting wordt gereliseerd met de CROW-systematiek en onderhoudswerkzaamheden die zich laten beschrijven op basis van beeldkwaliteit zullen worden toegevoegd aan dit contract.

Ten aanzien van het optimaliseren van de inkoop is een verbeterplan in uitvoering en heeft u kunnen constateren dat uw aanbeveling is ingevuld.

Aanbeveling 3:

Verbeter de informatievoorziening aan de raad.

U geeft in het vervolgonderzoek aan dat de informatievoorziening aan de raad is verbeterd. Daarnaast ligt er een plan om de komende jaren de onderhouds-achterstanden in de openbare ruimte in te lopen. Hiervoor zijn structureel extra middelen beschikbaar gesteld voor een hoger investeringsniveau in de openbare ruimte en wordt de begrotingssystematiek gewijzigd zodat steeds meer vervangingen en groot onderhoud in de openbare ruimte direct wordt gedekt uit de exploitatie en benodigde budgetten niet meer hoeven te worden geactiveerd. Daarmee is uw aanbeveling grotendeels ingevuld. In 2011 en 2012 zal nog gewerkt worden aan het invullen van een beleidskader voor de beschoeiingen en de kunstwerken. Voor een deel worden hiervoor al stappen ondernomen.

Over het geheel gezien, concludeert u dat verbeteringen naar aanleiding van uw aanbevelingen zijn uitgevoerd en dat voor een deel stappen zijn ondernomen om de verbeteringen te realiseren. In de afgelopen jaren heeft prioriteit gelegen bij het wegwerken van de onderhoudsachterstanden door het intensiveren van de onderhoudsinspanning en het zorg dragen dat geplande investeringen een goede kwalitatieve impuls geven aan de ontwikkeling van de stad. Om die reden zijn onderwerpen als bomenbeleid en zwerfafvalverwijdering naar voren geschoven en zijn voorstellen in ontwikkeling om ook meer richting te geven aan de inrichtingskwaliteit van de stad door middel van onder meer standaardisatie van materiaalgebruik. Ook is onderzocht waar ingrepen in de kwaliteit van de openbare ruimte effectief bijdragen aan de kwaliteit van wonen en werken in deze stad. Het inlopen van onderhoudsachterstanden heeft onlosmakelijk een relatie met het vervangen van de riolering. Bij herinrichting van de openbare ruimte wordt geconstateerd dat de kwaliteit van de onderliggende riolering vaak aanleiding is om deze gelijktijdig te vervangen. In het collegeprogramma is dat onderkend en voorzien wij de komende jaren een toename van de rioolvervangingen. Hierbij zal de gemeente een planmatige aanpak hanteren waarbij de rioleringvervanging en de herinrichting van de openbare ruimte in gehele woonwijken/buurtten gelijktijdig zal worden aangepakt. Voorbeelden hiervan voor de komende jaren zijn onder andere de Rosmolenwijk, Koger-, Pelders- en Hoornseveld. Op deze wijze wordt gestreefd naar kostenreductie omdat planvoorbereiding en communicatie richting belanghebbenden doelmatiger kunnen worden opgepakt.

Wij onderkennen dat met het in stand houden van de openbare ruimte in Zaanstad, veel financiële middelen zijn gemoeid en dat een gemeentelijke organisatie daarbij doelgericht, efficiënt en klantgericht dient te werken. Dit heeft dan ook onze aandacht in de aansturing en ontwikkeling van de gemeentelijke organisatie. U maakt daarbij de vergelijking met referentiegemeenten in Nederland en merkt op dat Zaanstad meer uit geeft aan het in stand houden van de openbare ruimte. Met deze opmerking willen wij wijzen op uw rapport 'Onderhoud openbare ruimte in Zaanstad' van maart 2008 waarin deze vergelijking wordt genuanceerd en u argumenten noemt dat deze vergelijking niet goed te maken is. Daarnaast zijn wij van mening dat de gemeente Zaanstad in onvoldoende mate door de rijksoverheid is gecompenseerd ten aanzien van de slappe bodemproblematiek. De kwaliteit van de ondergrond in Zaanstad werkt kostenverhogend ten aanzien van de instandhouding van riolering en openbare ruimte in onze stad. Samen met andere gemeenten met vergelijkbare problematiek, zijn wij actief aan het lobbyen bij de rijksoverheid om deze problematiek onder de aandacht te brengen en te proberen te komen tot een andere verdeelsleutel bij het toekennen van de Algemene Uitkering.

Tot slot willen wij bedanken voor het uitgevoerde vervolgonderzoek.

Nawoord rekenkamer

De rekenkamer dankt het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Zaanstad voor haar bestuurlijke reactie op het conceptrapport.

De rekenkamer constateert dat B&W in zijn reactie maatregelen noemt om het deel van de aanbevelingen dat nog niet is uitgevoerd, in 2011 en 2012 wel tot uitvoering te brengen. De rekenkamer is hier tevreden over, maar adviseert de gemeenteraad wel de concrete uitvoering van de aanbevelingen te blijven volgen.

Aan het einde van zijn reactie maakt B&W enige opmerkingen over de inspanningen, die nodig zijn om de openbare ruimte in Zaanstad op peil te houden. B&W maakt daarbij een opmerking over de bodemgesteldheid van Zaanstad, waarvoor de gemeente in de ogen van B&W onvoldoende wordt gecompenseerd in de uitkering die ze vanuit het gemeentefonds krijgt. Hierbij wil de rekenkamer nog twee kanttekeningen maken. Ten eerste is het volgens de rekenkamer met het oog op het bevorderen van de doelmatigheid van de uitvoering risicovol om steeds te wijzen op de beperkte hoeveelheid geld voor de openbare ruimte. Dergelijke verklaringen stimuleren de uitvoerende organisatie niet om de grootst mogelijke inspanningen te leveren om de doelmatigheid van de uitvoering te verhogen.

Ten tweede wijst de rekenkamer er op dat zij in haar onderzoeksrapport uit 2008 is nagegaan of de bodemgesteldheid van Zaanstad een verklaring geeft voor het structureel hoge uitgavenniveau van de gemeente voor openbare ruimte. De rekenkamer kwam tot de conclusie dat dat niet het geval is. Op grond van de beschikbare gegevens over de bodemgesteldheid kan worden geconstateerd dat de bodem van Zaanstad wel slapper is dan gemiddeld in Nederland, maar niet in extreme mate, zoals in een aantal andere gemeenten, waaronder Gouda het meest bekend is.

Onderzoeksrapport

Inhoudsopgave

1	Inleiding	11
2	Behandeling rapport in gemeenteraad	13
2.1	Behandeling gemeenteraad	13
2.2	Conclusie	13
3	Stand van zaken per aanbeveling	15
3.1	Aanbeveling 1 - Geef inzicht in de omvang van de onderhoudsachterstand	15
3.2	Aanbeveling 2 - Verhoog de doelmatigheid	18
3.3	Aanbeveling 3 - Verbeter de informatievoorziening aan de gemeenteraad	21
3.4	Conclusie uitvoering aanbevelingen	26
	Bijlage 1 - Geraadpleegde documenten	29
	Bijlage 2 - Geïnterviewde personen	31
	Bijlage 3 - Samenvatting rapport maart 2008	33
	Bijlage 4 - Bestuurlijke reactie rapport maart 2008	39

1 Inleiding

De rekenkamer heeft het rapport *Openbare Ruimte in Zaanstad* op 6 maart 2008 aan de gemeenteraad in Zaanstad gepresenteerd. Op 7 maart 2008 is het rapport openbaar gemaakt. Het rapport bevatte in totaal 3 aanbevelingen gericht op verbeteringen in het functioneren van de gemeente.

De rekenkamer wil de gemeenteraad informeren over de wijze waarop het college van burgemeester en wethouders uitvoering heeft gegeven aan de aanbevelingen in rapporten van de rekenkamer. Daarom onderzoekt de rekenkamer in de regel circa één à twee jaar na publicatie de wijze waarop deze aanbevelingen zijn opgepakt binnen de gemeente.

In dit onderzoek staan de volgende vragen centraal:

1. In welke mate heeft het onderzoek aanleiding gegeven tot een gedachtewisseling en behandeling in de gemeenteraad?
2. In welke mate is uitvoering gegeven aan de aanbevelingen van de rekenkamer?

De rekenkamer is nagegaan hoe het staat met de uitvoering van de aanbevelingen. De rekenkamer heeft haar oordeel over de wijze waarop en de mate waarin uitvoering is gegeven aan de aanbevelingen gebaseerd op:

- De ambtelijke schriftelijke reactie op de vraag van de rekenkamer naar de wijze waarop uitvoering is gegeven aan de aanbevelingen in het rapport.
- De documenten die zijn verschenen na publicatie van het rapport *Openbare Ruimte in Zaanstad* en waaruit volgens de gemeente blijkt op welke wijze de aanbevelingen ter hand zijn genomen (zie bijlage 3 voor geraadpleegde documenten).
- Toelichtende gesprekken met de verantwoordelijk ambtenaren van de Dienst Wijken, Sector Realisatie en Beheer (zie bijlage 4 voor geïnterviewde personen).

Deze rapportage start in hoofdstuk 2 met de behandeling van het rapport in de gemeenteraad.

In hoofdstuk 3 komt aan de orde op welke wijze het college van B&W de afzonderlijke aanbevelingen heeft uitgevoerd.

Als bijlage 1 is de samenvatting opgenomen van het rapport van de rekenkamer van maart 2008 en als bijlage 2 de reactie van het college van B&W daarop.

2 Behandeling rapport in gemeenteraad

De gemeente Zaanstad heeft een procedure vastgesteld voor de wijze waarop rapporten van de Rekenkamer Zaanstad in de gemeenteraad worden behandeld. Deze procedure is bij het onderzoek *Openbare Ruimte in Zaanstad* ook gevolgd. In het kort komt het erop neer dat de rekenkamer de gemeenteraad eerst in een presentatie van het rapport informeert over het onderzoek. Hierbij kunnen de raadsleden vragen stellen aan de rekenkamer. Vervolgens krijgt in een volgende vergadering de wethouder de kans om zijn reactie te geven op het rapport en vindt de politieke behandeling plaats. Op grond van de discussie wordt er een conceptbesluit opgesteld dat in de gemeenteraad wordt geagendeerd. Hieronder gaat de rekenkamer in op de manier waarop dit is uitgevoerd bij het rapport *Openbare Ruimte in Zaanstad*.

2.1 Behandeling gemeenteraad

De rekenkamer heeft het rapport *Openbare Ruimte in Zaanstad* op 6 maart 2008 aan de gemeenteraad in Zaanstad gepresenteerd. Vervolgens is het rapport op 7 maart 2008 openbaar gemaakt.

Op 20 maart 2008 heeft de gemeenteraad tijdens het Zaanstad Beraad de gelegenheid gekregen om vragen te stellen aan de rekenkamer over de inhoud van het rapport. Vervolgens heeft het Zaanstad Beraad op 27 maart 2008 het rapport voor een tweede keer behandeld. In deze bijeenkomst konden de fracties hun visie geven op het rapport en de portefeuillehouder vragen om een reactie. Deze bijeenkomst is op 10 april 2008 vervolgd, omdat niet alle fracties op 27 maart aan bod waren gekomen. Naar aanleiding van deze behandeling is door de griffie een raadsvoorstel opgesteld. Dit raadsvoorstel is op 22 april 2008 door de gemeenteraad unaniem vastgesteld. Het raadsbesluit luidde daarbij als volgt:

In te stemmen met de aanbevelingen van de rekenkamer en het college van B&W te verzoeken om:

1. Inzicht te geven in de omvang van de onderhoudsachterstanden en vertaling van de informatie over de openbare ruimte naar structurele onderhoudsmaatregelen;
2. Verhoging van de doelmatigheid ten aanzien van de uitvoering van onderhoud in de openbare ruimte na te streven;
3. Verbetering van de informatievoorziening aan de gemeenteraad na te streven.

2.2 Conclusie

Het rapport van de rekenkamer *Openbare Ruimte in Zaanstad* is tijdens het Zaanstad Beraad uitgebreid behandeld. De behandeling in de gemeenteraad heeft geleid tot een raadsbesluit, waarin de gemeenteraad aangeeft in te stemmen met de aanbevelingen van de rekenkamer en het college verzoekt hier uitvoering aan te geven.

3 Stand van zaken per aanbeveling

De rekenkamer heeft in maart 2008 3 aanbevelingen gedaan. Hieronder geeft de rekenkamer weer op welke wijze het college van B&W uitvoering heeft gegeven aan de aanbevelingen. Achtereenvolgens worden de drie aanbevelingen weer gegeven, de reactie van het college op de aanbeveling in maart 2008, het eventuele nawoord van de rekenkamer hierop, de huidige stand van zaken inzake de uitvoering van de aanbeveling en de conclusie van de rekenkamer.

3.1 Aanbeveling 1 - Geef inzicht in de omvang van de onderhoudsachterstand

Aanbeveling 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.

Reactie college op deze aanbeveling maart 2008

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.

Nawoord rekenkamer maart 2008

De rekenkamer heeft in haar nawoord niet specifiek gereageerd op bovenstaande reactie van het college van B&W.

Stand van zaken december 2010

De rekenkamer geeft hieronder de stand van zaken weer van de drie onderdelen van deze aanbeveling.

Inspectieplan

Oranjewoud heeft in opdracht van de gemeente Zaanstad een inspectieplan opgesteld.¹ In dit plan brengt Oranjewoud in beeld welke technische inspecties worden uitgevoerd door de gemeente en welke technische inspecties nodig zijn voor een doelmatig beheer van de openbare ruimte. Hierbij is aangegeven wat de soort inspectie is, met welke frequentie die wordt gehouden en hoe de wijze van vastlegging is. Bovendien is een kostenraming van de inspecties opgesteld. Dit plan zal in de komende maanden voor besluitvorming aan het college van B&W worden aangeboden. De financiële gevolgen zullen worden opgenomen in de Kadernota 2012.

Volgens Oranjewoud zijn nodige, maar nu ontbrekende inspecties die van:

- openbare verlichting, in het bijzonder die buiten de hoofdroutes;
- kademuren en damwanden;
- beschoeiingen;
- afval- en hondenpoepbakken;
- toeristische bewegwijzering;
- vaste bruggen, met uitzondering van de houten bruggen.²

Volgens de gemeente zal in 2011 een inspectiemethodiek worden vastgesteld voor de inspectie van beschoeiingen, kademuren en damwanden. Dit moet leiden tot een beleidsplan voor deze objecten in 2012.

Beheersysteem

In de afgelopen jaren zijn verschillende acties uitgevoerd om de gegevens in de beheersystemen te actualiseren en aan te vullen. Te noemen zijn:³

- Alle bomen hebben in 2008 en 2010 een Visual Tree Assessment (VTA-inspectie) gehad.
- De technische staat van grasvelden en groenvakken is beoordeeld in 2008.
- De wegen zijn in 2008 en 2010 visueel beoordeeld.
- Er zijn stroefheidsmetingen van asfaltwegen uitgevoerd.
- Jaarlijks worden de speeltoestellen en speelplekken geschouwd.

¹ Oranjewoud, Inspecties openbare ruimte, 1 oktober 2010.

² Houten bruggen worden al geïnspecteerd.

³ Bron: Brief gemeente Zaanstad als reactie op informatieverzoek rekenkamer, 23 november 2010.

Gegevens uit deze inspecties zijn aan het beheersysteem toegevoegd. De informatie over civiele kunstwerken in het systeem is in 2010 eenmalig geactualiseerd. Wat hierin nog ontbreekt, is de kwaliteit van de beschoeiingen.

Voor de civiele kunstwerken (behalve de haven- en oevervoorzieningen) moeten ook beleidsmatig nog keuzes worden gemaakt over het gewenste niveau van onderhoud. De gemeente verwacht hierover in 2011 een beleidsplan te presenteren. Dit kan invloed hebben op de hoogte van de onderhoudsachterstand.

Ook de toevoeging van de inspecties van de bomen heeft financiële gevolgen. Dat is niet het geval met de inspecties van de wegen, de stroefheidsmeting en de schouwen van de speeltoestellen en speelplekken. Deze hebben alleen gevolgen voor de planning en niet voor de omvang van de onderhoudsachterstand.

Het huidige beheersysteem heeft niet de mogelijkheid om onderhoudsachterstanden financieel uit te drukken. Het bevat alleen informatie over de technische staat. Volgens de gemeente wordt het in een volgende versie van het beheerpakket mogelijk om een beheermaatregel aan specifieke schadebeelden te koppelen. Dit maakt het weliswaar mogelijk om een financiële vertaling van de maatregel nauwkeuriger te maken. Maar ook in die verbeterde versie is het niet mogelijk om onderhoudsachterstanden financieel uit te drukken. Volgens de gemeente blijft het noodzakelijk dat de beheerder zelf alle objecten beoordeelt, waarbij hij rekening houdt met de afstemming met andere disciplines binnen de gemeente en de invloed van derden.

Structurele maatregelen

Volgens de gemeente zijn er twee informatiebronnen voor het onderhoud van openbare ruimte, namelijk de hierboven genoemde beheersystemen over de technische staat en het registratiesysteem van de meldingen openbare ruimte.⁴ De ontwikkelingen in de beheersystemen van de technische staat zijn hierboven behandeld.

De gemeente heeft voor de verbetering van de afhandeling van meldingen een plan van aanpak opgesteld. Het doel is de termijnen van afhandeling opnieuw te bepalen en vooral te differentiëren. Op dit moment wordt voor alle soorten meldingen de doorlooptijd bepaald. Aan de hand hiervan worden normen bepaald voor de termijn van afhandeling. Deze normen moeten dan naar de burgers gecommuniceerd worden. Dit gebeurt op grond van een communicatieplan. De afronding van het plan van aanpak wordt volgens de gemeente eind 2011 verwacht, evenals het communicatieplan.

De gemeente heeft een aantal onderdelen van de Dienst Stadsbedrijven afgestoten, maar de sector Wijkonderhoud voorlopig geplaatst onder de directeur van de Dienst Wijken. De gemeente heeft ook besluiten genomen over de aanpak en vooral het voorkomen van meldingen. Het is de bedoeling dat de uitvoerder van Wijkonderhoud meer mandaat krijgt om problemen sneller op te lossen. Het doel is om hiervoor budget vrij te maken per wijk. De verwachting van de gemeente is dat door de jaarlijkse extra investeringen van € 4 miljoen (zie onder) het aantal meldingen zal dalen, omdat de

⁴ Bron: als noot 3.

openbare ruimte verbeterd. Het voorziene wijkbudget hoopt men ‘in te verdienen’ doordat er minder meldingen komen. Besluiten hierover worden eind 2011 verwacht. De sector Wijkonderhoud zal gevraagd worden om analyses te maken, waardoor terugkerende meldingen worden opgespoord en voorstellen voor structurele maatregelen kunnen worden gedaan.

De gemeente wijst er in haar reactie aan de rekenkamer voorts op dat de verbetering in het wijkgericht werken er toe moet bijdragen dat er structurele maatregelen worden getroffen voor terugkerende problemen in de openbare ruimte.⁵

De gemeente Zaanstad kiest wijkgericht werken als één van de leidende principes om beleid te ontwikkelen en doelstellingen te realiseren. In alle vaksectoren van de dienst Wijken moet het wijkperspectief prioriteit hebben. Dit kan zijn beslag krijgen in een accounthouder die verantwoordelijk wordt voor een wijk. Beleid én uitvoering worden geografisch vertaald en gestuurd. De gemeente wijst er op dat om deze omschakeling tot stand te brengen er een breed draagvlak nodig is binnen alle lagen van de gemeente.

Conclusie rekenkamer

De rekenkamer komt tot de conclusie dat de gemeente Zaanstad een aantal stappen heeft gezet om deze aanbeveling uit te voeren, maar dat de daadwerkelijke uitwerking van deze stappen in de meeste gevallen nog vorm moet krijgen.

Zo heeft de gemeente een inspectieplan opgesteld, waardoor ze heeft vastgesteld welke inspecties nog aan de bestaande moeten worden toegevoegd. De gemeente moet nog besluiten hoeveel middelen hiervoor worden vrijgemaakt. De informatie over de technische staat in de beheersystemen is voor een deel geactualiseerd, maar een deel (de beschoeiingen) moet nog gebeuren. Voor civiele kunstwerken (behalve haven- en oevervoorzieningen) moet ook nog bepaald worden wat het gewenste niveau van onderhoud is. De gemeente is gestart met een plan van aanpak van de meldingen openbare ruimte; afronding hiervan wordt eind 2011 verwacht. De sector Wijkonderhoud zal gevraagd worden analyses te maken om terugkerende meldingen op te sporen. Er is een plan om de beheerders van de sector Wijkonderhoud meer mandaat te geven en een eigen budget om problemen te verhelpen, maar besluitvorming hierover wordt eind 2011 verwacht. Tenslotte verwacht de gemeente een bijdrage uit de omschakeling van de dienst Wijken vanuit het perspectief van het wijkgericht werken.

3.2 Aanbeveling 2 - Verhoog de doelmatigheid

Aanbeveling 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.

⁵ Bron: Zie noot 3 en het Programmaplan Wijkgericht werken Zaanstad 2009-2012.

- 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 inkopen van de diensten structureel te analyseren. Enerzijds om meer kwantumkortingen te realiseren en anderzijds om te kunnen kiezen voor andere aanbestedingsvormen.

Reactie college op deze aanbeveling maart 2008

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 aanbestedingsvorm te kiezen die de meeste financiële voordelen voor Zaanstad biedt.

Nawoord rekenkamer maart 2008

De rekenkamer heeft in haar nawoord niet specifiek gereageerd op bovenstaande reactie van het college van B&W.

Stand van zaken december 2010

De rekenkamer geeft hieronder de stand van zaken weer van de drie onderdelen van deze aanbeveling.

Overstap naar beeldcontract

In haar reactie aan de rekenkamer geeft de gemeente Zaanstad aan dat - voordat deze aanbeveling kon worden uitgevoerd – meer duidelijkheid moest komen over de visie op de gemeentelijke organisatie.⁶ Hierbij is gekeken naar de mate waarin de gemeente een regierol wil hebben of zelf de uitvoering wil doen. Dit heeft onder andere geleid tot het privatiseren van de afvalinzameling en de gladheidbestrijding. Wat betreft de sector Wijkonderhoud is in 2010 besloten dat vooralsnog geen wijzigingen zijn te verwachten ten aanzien van de positie binnen de gemeentelijke organisatie.

⁶ Bron: Brief gemeente Zaanstad als reactie op informatieverzoek rekenkamer, 23 november 2010.

De gemeente heeft Oranjewoud in 2008 een onderzoek laten uitvoeren naar de verschillende contracten en contractvormen die de gemeente gebruikt.⁷ Oranjewoud adviseert de gemeente een duidelijker onderscheid te maken tussen interne en externe aannemers en bij de contracten een onderscheid te maken tussen input-, throughput-, output- en outcomecontracten.⁸ Richting de Dienst Stadsbedrijven adviseert Oranjewoud de gemeente één dienstverleningsovereenkomst op te stellen met daarin:

- een beschrijving van alle onderdelen minimaal op throughputniveau, maar bij voorkeur op outputniveau;
- vastlegging van toezicht, schouwen en monitoren in de beheersingsplannen;
- verbetering van de samenwerking door gezamenlijke kwaliteitsbewaking, invulling geven aan een 'lerend beheerbedrijf', het inbrengen van prikkels en het borgen ervan in de overlegstructuur;
- op orde brengen van de areaalgegevens.

Nu de situatie van de sector Wijkonderhoud voorlopig duidelijk is wil de gemeente aan de hand van de aanbevelingen van Oranjewoud de uitvoering van de aanbeveling ter hand nemen.

Aanpassing aan CROW-systematiek

In de bestuurlijke reactie uit 2008 geeft het college van B&W aan dat zij wil overschakelen naar het landelijke systeem van de CROW. De gemeente heeft de rekenkamer laten weten dat zij voor het einde van 2011 het beeldkwaliteitscontract zal hebben afgestemd op de CROW-methodiek. Ook zullen er in 2011 schouwrondes worden georganiseerd conform de schouwmethodiek van het CROW.⁹

Onderhandse aanbesteding

In de gemeente Zaanstad heeft het Bureau Inkoop en Contracten van de Dienst Middelen de regie op alle inkoop- en aanbestedingsprocedures. Het Bureau is verantwoordelijk voor het bijhouden van de informatie in de contractenbank. Het Bureau analyseert tevens de uitgaven voor de diverse artikelgroepen (van onderhoud tot verhuur). Resultaten hiervan zijn raamovereenkomsten (waar mogelijk) en een zogenaamde aanbestedingskalender.

De afdeling Realisatie en Beheer heeft maandelijks overleg met het Bureau Inkoop en Contracten over de geplande aanbestedingen van de afdeling Realisatie en Beheer. Bij deze overleggen wordt bijgehouden wat het inschrijfgedrag is van de verschillende aannemers, welke aannemers hebben bewezen dat zij een werk goed tot uitvoering kunnen brengen in relatie tot een scherpe prijs en welke aannemers het best kunnen worden uitgenodigd voor aanbestedingen. Hiervoor wordt door de sector Realisatie en Beheer een centraal beheerd overzicht bijgehouden, waarin alle aanbestedingen in de sector worden opgenomen. In deze zogenaamde 'Lijst Werkuitgifte' is informatie opgenomen over de volgende onderwerpen:

⁷ Oranjewoud, Beoordelen kwaliteit jaarcontracten en toetsen werkfilosofie, 7 november 2008.

⁸ Volgens de rekenkamer kan een beeldcontract gezien worden als een outputcontract.

⁹ Bron: Ambtelijke reactie gemeente Zaanstad op de Nota van bevindingen van de rekenkamer, 21 januari 2011.

- de werkgebieden van de aannemers en leveranciers;
- de aanbestedingen: de directiebegroting, welke aannemer is uitgenodigd, welke aannemer heeft ingeschreven, voor welke prijs is ingeschreven, voor welke prijs is gegund, de rangorde van de inschrijving, voor welke prijs het werk is verricht;
- totaaloverzicht van de aanbestedingen: welke aannemer is over een periode voor welk totaalbedrag aan werk benaderd, voor welk totaalbedrag heeft een aannemer als laagste ingeschreven, de scoringspercentages per aannemer.

De rekenkamer heeft het bestand van de Lijst Werkuitgifte kunnen inzien.

Conclusie rekenkamer

De rekenkamer komt tot de conclusie dat de gemeente Zaanstad de eerste twee onderdelen van deze aanbeveling nog niet heeft uitgevoerd, hoewel dat wel de bedoeling is. De gemeente heeft het derde onderdeel wel uitgevoerd.

De rekenkamer merkt hierbij op dat het college wel voorbereidingen heeft getroffen - onder meer door het onderzoek van Oranjewoud - om het eerste onderdeel uit te voeren, maar dat de eerste daadwerkelijke stappen tot uitvoering nog moeten worden gezet. De gemeente heeft het voornemen om het tweede onderdeel in 2011 uit te voeren.

3.3 Aanbeveling 3 - Verbeter de informatievoorziening aan de gemeenteraad

Aanbeveling 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.

Reactie college op deze aanbeveling maart 2008

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.

Nawoord rekenkamer maart 2008

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.

Stand van zaken december 2010

De rekenkamer geeft hieronder de stand van zaken weer van de vier elementen van deze aanbeveling.

Beleidsplannen onderdelen openbare ruimte

De rekenkamer stelt vast dat het Beheerplan objecten vaarwegen in september 2006 ter besluitvorming aan de gemeenteraad is voorgelegd en dat het Baggerbeleidsplan Zaanstad in april 2007 ter kennisname aan de gemeenteraad is gezonden.

Na het verschijnen van het rapport van de rekenkamer in maart 2008 zijn de Beleidsplannen Verkeersregelininstallaties (deel 1 en deel 2) op 20 januari 2009 ter besluitvorming aan de gemeenteraad voorgelegd.

In dit plan wordt de onderhoudsachterstand van verkeersregelininstallaties geschat op € 3,5 miljoen. Door voorziene investeringen wordt een daling verwacht van de onderhoudsachterstand van verkeersregelininstallaties tot € 1,8 miljoen in 2011. Voorts worden de reguliere vervangingsinvesteringen van € 3,3 miljoen tot 2013 verhoogd met € 0,8 miljoen, zodat de onderhoudsachterstand niet verder oploopt.

Voorts is aan de gemeenteraad op 23 juni 2009 een Bomenbeleidsplan aangeboden. In dit plan wordt het achterstallig onderhoud aan bomen becijferd op ongeveer € 1,5 miljoen. Deze middelen zijn al onderdeel van de totale onderhoudsachterstand die berekend is voor de gemeente Zaanstad. In het plan is opgenomen dat het inhalen van de onderhoudsachterstand aan bomen moet wachten totdat middelen beschikbaar komen in het kader van een financiële strategie inzake het inlopen van onderhoudsachterstanden (zie hieronder).

Er zijn geen beleidsplannen voor bruggen en tunnels en voor oeverbescherming, zodat de eventuele onderhoudsachterstand van deze onderdelen van de openbare ruimte nog onduidelijk is. Het college van B&W verwacht in 2011 een beleidsplan voor bruggen en tunnels aan de gemeenteraad voor te leggen. In 2011 wordt gestart met een beleidsplan voor oeverbescherming door middel van een inspectie. Het college verwacht hierover in 2012 een beleidsplan aan de gemeenteraad voor te kunnen leggen.¹⁰

¹⁰ Bron: zie noot 3.

Inzicht actuele achterstand

In de paragraaf Onderhoud kapitaalgoederen van de Jaarrekeningen 2008 en 2009 geeft de gemeente Zaanstad inzicht in de ontwikkeling van de onderhoudsachterstanden openbare ruimte. Per onderdeel van de openbare ruimte geeft de gemeente een overzicht van het benodigde investeringsniveau op grond van de beleidsplannen, de begrote investeringen in de jaarbegroting, de gerealiseerde investeringen en het gevolg voor de stand van de onderhoudsachterstand.

Uit deze overzichten is op te maken dat in 2008 de investeringsruimte € 6,4 miljoen lager was dan de budgetten die op grond van de beleidsplannen nodig zijn voor het realiseren van de basiskwaliteit openbare ruimte. Dit was het gevolg van het hanteren van de 10% norm voor kapitaallasten. In 2009 was het investeringsniveau wel in overeenstemming met de budgetten uit de beleidsplannen, zodat geen verdere achterstanden zijn opgelopen.

Zowel in 2008 als in 2009 kwamen de totale gerealiseerde investeringen iets lager uit dan de begrote investeringen (96% van het begrote bedrag in 2008 en 97% in 2009). De spreiding van de gerealiseerde investeringen over de onderdelen was echter niet evenredig. Zo werd voor groen in 2008 en voor civiele kunstwerken in 2008 en 2009 meer geïnvesteerd dan begroot en in 2008 en 2009 voor wegen, openbare verlichting en waterhuishouding minder dan begroot. Per saldo was de ontwikkeling van de onderhoudsachterstanden als volgt:

Tabel 3.1 - Ontwikkeling onderhoudsachterstanden openbare ruimte (in € 1.000)

Onderdeel	Onderhouds- achterstanden t/m 2007	Ontwikkeling 2008	Ontwikkeling 2009	Inkomsten 2008/ 2009	Situatie eind 2009
Wegen, openbare verlichting en VRI's	40.589	+5.062	+972	77	48.346*
Groen	4.604	-280	+96	0	4.420
Civiele kunstwerken	3.151	+1.050	-1.755	0	2.446
Speelplaatsen	-30	+136	-192	10	-76
Waterhuishouding	691	+856	+693	0	2.240
Totaal	49.005	+6.824	-186	87	57.376
Bijdrage andere programma's	-4.400				-4.400
Totaal	44.605				52.976

*) incl. € 1,8 miljoen beleidsplan verkeersregelinstanties

Bron: Jaarrekeningen 2008 en 2009

Uit het overzicht blijkt dat volgens de gemeente Zaanstad de totale onderhouds-achterstand openbare ruimte in 2008 en 2009 opliep van € 44,6 miljoen naar bijna € 53 miljoen. Hierbij zijn ook de middelen voor het achterstallig onderhoud van verkeers-regelininstallaties opgenomen op grond van het beleidsplan uit 2009. De geraamde onderhoudsachterstand aan bomen op grond van het Bomenbeleidsplan uit 2009 is niet in de cijfers weer gegeven.

In dezelfde paragraaf van de jaarrekeningen zijn eveneens overzichten opgenomen van de inkomsten en van de wijze waarop deze bijdragen aan het inlopen van de onderhoudsachterstanden.

Uit deze overzichten blijkt dat de inkomsten in 2008 € 3,1 miljoen bedroegen en in 2009 € 3,7 miljoen. Hiervan is in totaal € 87.000 gebruikt voor het inlopen van onderhoudsachterstanden (zie tabel 3.1). Het grootste deel van de inkomsten werd besteed aan extra voorzieningen in de openbare ruimte (€ 2,4 miljoen) en ter compensatie van kapitaalvernietiging als gevolg van het vroegtijdig vervangen van openbare ruimte (€ 2,7 miljoen).

Plan inlopen achterstanden

Het college van B&W heeft bij de behandeling van de Kadernota 2010-2013 aan de raad voorgesteld om de NUON-aandelen van de gemeente te verkopen. Uit de totale opbrengst hiervan is € 50 miljoen gelabeld voor het inlopen van de onderhouds-achterstanden. Het college stelt zich ten doel jaarlijks € 4 miljoen van deze middelen extra te investeren in de openbare ruimte. In een periode van ongeveer 12 jaar zullen daarmee de onderhoudsachterstanden openbare ruimte ingelopen zijn.¹¹

Voor de ontwikkeling tot en met 2014 is het volgende overzicht relevant:

Tabel 3.2 - Ontwikkeling onderhoudsachterstanden openbare ruimte (in € 1.000)

Onderdeel	Onderhouds-achterstanden t/m 2009	Begrote ontwikkeling 2010	Nodig voor basiskwaliteit 2011-2014	Investerings-niveau 2011-2014	Prognose eind 2014
Wegen, openbare verlichting en VRI's	48.346	-4.587	45.082	58.414	30.427
Groen	4.420	+51	12.357	13.577	3.251
Civiele kunstwerken	2.446	+228	7.336	8.001	2.009
Speelplaatsen	-76	-20	1.717	1.717	-116
Waterhuishouding	2.240	+438	5.674	6.292	2.060
Totaal	57.376	-3.890	72.166	88.000	37.231
Bijdrage andere programma's	-4.400				-4.400
Totaal	52.976				33.231

Bron: Begroting 2011

¹¹ Conform de raadsbreed aangenomen motie van 25 juni 2009.

Met behulp van de extra € 16 miljoen die in de periode 2011-2014 beschikbaar komt, verwacht het college dat de onderhoudsachterstand eind 2014 is gedaald tot ongeveer € 33 miljoen.

Uit de reactie van het college aan de rekenkamer blijkt dat de snelheid waarmee de onderhoudsachterstanden kunnen worden weggewerkt, beperkt wordt door:

- de wens om de stad bereikbaar en leefbaar te houden tijdens deze periode. Er zijn nog andere grote projecten in uitvoering (Inverdan, Poelenburg, Rosmolenwijk, Zuidelijke Randweg), die ook een beslag leggen op de bereikbaarheid en leefbaarheid.
- de mogelijkheden om het op een verantwoorde wijze te organiseren. Voor het inlopen van de achterstanden kan niet met eigen personeel worden volstaan, maar is tijdelijk extra personeel nodig.¹²

Inzicht overplanning

Bij de planning van projecten in de openbare ruimte worden meer projecten ingepland en gestart dan er financiële middelen beschikbaar zijn. Deze overplanning is nodig om eventuele vertraging van projecten te kunnen opvangen. Op die manier kunnen andere projecten wel worden uitgevoerd en zorgt de gemeente er voor dat er geen onderbesteding ontstaat van beschikbare middelen. De rekenkamer meent dat overplanning noodzakelijk is, maar ook zekere risico's met zich meebrengt, zoals aantasting van het budgetrecht van de gemeenteraad (die kan niet altijd bepalen welk project het eerst wordt uitgevoerd) en voor de efficiency van de uitvoering (geef de middelen maar uit, want anders dreigt onderbesteding). Over de marge waarbinnen de Dienst Wijken kan overplannen waren niet vastgelegde afspraken gemaakt met de afdeling Concernstaf. In de praktijk bleek de overplanning in 2006 en 2007 15% te zijn en in 2008 17%.¹³

Met ingang van de begroting van 2010 geeft het college van B&W in de paragraaf Onderhoud kapitaalgoederen inzicht in de mate van overplanning van projecten. In totaal is er voor de jaarschijf van 2010 een overplanning gehanteerd van 47% en voor die van 2011 een overplanning van 60%. De mate van overplanning voor 2010 en 2011 is dus aanmerkelijk hoger dan die enkele jaren geleden. In het MIP wordt overigens wel aangegeven welke projecten met prioriteit worden uitgevoerd.

Conclusie rekenkamer

De rekenkamer concludeert dat deze aanbeveling voor een groot deel is uitgevoerd. Het college van B&W geeft in de rekeningen en begrotingen van de laatste jaren overzichten van de ontwikkeling van de onderhoudsachterstand openbare ruimte en heeft een plan opgesteld om die achterstanden in te lopen. Ook geeft het college inzicht in de mate van overplanning van projecten.

¹² Bron: zie noot 3.

¹³ Zie rapport rekenkamer maart 2008, blz. 70.

De rekenkamer constateert dat er na het verschijnen van het onderzoeksrapport beleidsplannen zijn opgesteld voor verkeersregelinstallaties en voor het onderhoud van bomen. Er zijn nog geen plannen voor bruggen en tunnels en voor oeverbescherming. De rekenkamer merkt hierbij op dat nog niet duidelijk is welke invloed de ontbrekende plannen hebben op de bepaling van de onderhoudsachterstand. Er bestaat het risico dat nieuwe inspecties van bruggen, tunnels en de oeverbescherming kunnen leiden tot het bijstellen van de onderhoudsachterstand.

3.4 Conclusie uitvoering aanbevelingen

In dit onderzoek staat de vraag centraal in welke mate het college van burgemeester en wethouders uitvoering heeft gegeven aan de aanbevelingen die de rekenkamer heeft gedaan in het rapport *Openbare Ruimte in Zaanstad*. Samenvattend komt de rekenkamer hierover tot de volgende conclusies.

Tabel 3.3 - Conclusies uitvoering aanbevelingen

Aanbeveling	Uitgevoerd
1. Geef inzicht in de omvang van de onderhoudsachterstand en vertaal de informatie over de openbare ruimte naar structurele onderhoudsmaatregelen: - Inspectieplan - Beheersysteem - Structurele maatregelen	- deels - deels - deels
2. Verhoog de doelmatigheid: - Overstap naar beeldcontract - Aanpassing aan CROW-systematiek - Onderhandse aanbesteding	- nee - nee - ja
3. Verbeter informatievoorziening aan de gemeenteraad: - Beleidsplannen onderdelen openbare ruimte - Inzicht actuele achterstand - Plan inlopen achterstanden - Inzicht gevolgen overplanning	- deels - ja - ja - ja

De rekenkamer concludeert op grond van dit vervolgonderzoek dat:

1. een aantal stappen zijn gezet om de eerste aanbeveling uit te voeren, maar dat de daadwerkelijke uitvoering nog vorm moet krijgen;
2. dat een deel van de tweede aanbeveling uitgevoerd is, maar de twee andere delen niet;
3. dat de derde aanbeveling voor een groot deel is uitgevoerd.

Aandachtspunt

Naar aanleiding van de uitvoering van de aanbevelingen wil de rekenkamer nog het volgende onder de aandacht brengen.

Al jaren lang staat slecht onderhoud van de bestrating bovenaan de top 5 van de belangrijkste problemen in de buurt, zoals de bewoners van Zaanstad die waarnemen (in de Zaanpeiling). De rekenkamer is verheugd dat de gemeenteraad en het college van B&W een plan hebben opgesteld, waardoor er schot lijkt te komen in het inhalen van onderhoudsachterstanden in de openbare ruimte. Ook de informatievoorziening over de onderhoudsachterstanden van het college aan de gemeenteraad is verbeterd, al zijn er nog steeds enige terreinen (civiele kunstwerken, oeverbescherming), die op een nieuwe inspectie wachten. De gemeenteraad zal moeten bepalen of, en zo ja, tot welke bijstelling van de geschatte onderhoudsachterstand de voor 2011 en 2012 door het college toegezegde beleidsplannen leiden.

In hoeverre het inzicht van de gemeente in de onderhoudsachterstanden is verbeterd vindt de rekenkamer moeizamer te bepalen. De gemeente heeft wel stappen gezet om een aantal door de rekenkamer aanbevolen maatregelen, zoals een inspectieplan, een verbetering van de beheersystemen en een beter gebruik van de beheersystemen voor het verhelpen van terugkerende problemen in uitvoering te nemen. Daadwerkelijke uitvoering moet in de meeste gevallen nog vorm krijgen. Hetzelfde geldt voor de aanbevelingen over de overgang van bestek- naar beeldcontracten en de aansluiting bij de CROW-systematiek. De rekenkamer meent dan ook dat er veel aandacht nodig blijft voor de uitvoering van deze maatregelen, die er mede op gericht zijn om het ontstaan van nieuwe onderhoudsachterstanden te voorkomen.

De rekenkamer wijst er op dat dit te meer van belang is omdat de huidige kosten voor het basisniveau van onderhoud van de openbare ruimte - van ongeveer € 18 miljoen per jaar - een grote inspanning zijn voor de gemeente. In haar rapport uit 2008 berekende de rekenkamer dat Zaanstad in vergelijking met 29 referentiegemeenten € 10 per inwoner meer uitgeeft voor wegen en water. Zaanstad geeft € 50 per inwoner meer uit aan wegen en water dan op basis van de bijdrage uit de algemene uitkering van het gemeentefonds te verwachten valt. De uitgaven, die Zaanstad moet doen om de openbare ruimte op het basisniveau te houden, zijn dus hoog. Dit betekent dat de gemeente efficiënt zal moeten werken en nieuwe onderachterstanden zal moeten voorkomen.

Bijlage 1 - Geraadpleegde documenten

1. Oranjewoud: Inspecties openbare ruimte, 1 oktober 2010
2. Oranjewoud: Beoordeling kwaliteit jaarcontracten en toetsen werkfilosofie, 7 november 2008
3. Collegeprogramma 2010-2014 Wederzijds aanspreekbaar
4. Gemeente Zaanstad: Programmaplan Wijkgericht Werken 2009-2012
5. Gemeente Zaanstad: Besluitvorming beheerplan objecten vaarwegen 2006
6. Gemeente Zaanstad: Besluitvorming baggerbeleidsplan Zaanstad 2007
7. Gemeente Zaanstad: Besluitvorming bomenbeleidsplan 2009
8. Gemeente Zaanstad: Besluitvorming verkeersregelininstallaties 2009
9. Gemeente Zaanstad: Jaarrekening 2008-2011
10. Gemeente Zaanstad: Jaarrekening 2009-2012
11. Gemeente Zaanstad: Kadernota 2009-2012
12. Gemeente Zaanstad: Kadernota 2010-2013
13. Gemeente Zaanstad: Programmabegroting 2009-2012
14. Gemeente Zaanstad: Programmabegroting 2010-2013
15. Gemeente Zaanstad: Programmabegroting 2011-2014
16. Gemeente Zaanstad: Burap 2008
17. Gemeente Zaanstad: Burap 2009

Bijlage 2 - Geïnterviewde personen

- De heer H. Kortstee, afdelingshoofd Beleid en Ondersteuning
- De heer R. Schmidt, sectorhoofd Realisatie en Beheer

Bijlage 3 - Samenvatting rapport maart 2008

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, verkeersregelininstallaties 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.

Bijlage 4 - Bestuurlijke reactie rapport maart 2008

Bestuurlijke reactie

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.

Nawoord rekenkamer

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.



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