

## Onderzoeksrapport

# Reserve Onderhoud Kapitaalgoederen Enkhuizen

13 mei 2015

Rekenkamercommissie Stede Broec, Enkhuizen en Drechterland:

- Hans Gerrits Jans (voorzitter)
- Jeannette Riensema (lid)
- Martijn Dekker (lid)
- Martijn Mussche (secretaris/onderzoeker)

## Inhoud

1.	Inleiding.....	3
1.1	Aanleiding voor het onderzoek .....	3
1.2	Probleemstelling, onderzoeksvragen en normenkader .....	3
1.3	Normenkader.....	4
1.4	Afbakening.....	4
1.5	Onderzoeksmethodiek .....	4
1.6	Leeswijzer .....	4
2.	Bevindingen.....	5
2.1	Inleiding .....	5
2.2	Raadskader .....	6
2.3	Stand van zaken onderhoud kapitaalgoederen .....	7
2.4	Uitvoering in relatie tot kaders.....	9
2.5	Onderhoudskosten en Reserve Onderhoud Kapitaalgoederen.....	10
2.6	Verschil geraamd onderhoud en werkelijk uitgevoerd onderhoud .....	11
2.7	Informatievoorziening aan de raad .....	12
2.8	Afstemming en managementsturing.....	13
3.	Conclusies en aanbevelingen .....	14
3.1	Conclusies .....	14
3.2	Aanbevelingen .....	16
Bijlage 1.	Geraadpleegde personen .....	17
Bijlage 2.	Documentanalyse.....	18
Bijlage 3.	Bestuurlijke reactie Enkhuizen .....	22
Bijlage 4.	Nawoord rekenkamercommissie .....	23

# 1. Inleiding

## 1.1 Aanleiding voor het onderzoek

In 2009 stort de gemeente eenmalig € 4 mln. in de toenmalige voorziening voor achterstallig onderhoud. Daarnaast stelt de raad vanaf 2010 structureel € 100.000 extra beschikbaar voor het (meer)jaarlijkse onderhoud en daarna ieder jaar oplopend eveneens een bedrag van € 100.000. De gedachte van de raad bij dit ingroeimodel is dat er voldoende middelen beschikbaar zijn voor het onderhoud van de kapitaalgoederen.

De raad ontvangt daarop wisselende signalen over de stand van de reserve. Rond 2013 is de verwachting dat de reserve in 2016 uitgeput zou zijn, maar doordat onderhoud wordt doorgeschoven, schuift ook dat tijdstip op. Medio 2014 de verwachting dat de reserve in 2017 of 2018 uitgeput zal zijn, maar met de raadsbrief van oktober 2014 wordt duidelijk dat dat moment al eind 2015 wordt bereikt.

Op 1 juli 2014 vindt er een gesprek plaats tussen de fractievoorzitters van de coalitie (SP, CDA, CU/SGP en Nieuw Enkhuizen) en een vertegenwoordiging van de rekenkamercommissie SED (hierna: rekenkamercommissie). De fractievoorzitters melden in dit gesprek dat er al een tijd zorg is over de stand van de onderhoudsreserve. Zij stellen niet dat de raad onvoldoende is geïnformeerd. De informatie is echter niet eenduidig. De (voorgaande) wethouders hebben geruststellende antwoorden gegeven, maar deze riepen op termijn toch weer vragen op. Het komt telkens terug in de raad bij de P&C-cyclus. Onduidelijkheid is er over:

- a) de financiële middelen c.q. de reservering;
- b) de besteding van de middelen c.q. of het onderhoud conform begroting plaatsvindt of dat het doorgeschoven wordt naar een volgend jaar;
- c) de huidige staat van onderhoud c.q. is het onderhoud conform het vastgestelde niveau "minimaal veilig" of is er een achterstand.

De coalitiepartijen wensen een onderzoek dat objectief inzicht verschaft in de gang van zaken rond de onderhoudsreserve. Het is de wens om vóór de Kadernota 2016, dat wil zeggen uiterlijk april 2015, uitsluitel te hebben over dit vraagstuk. Om deze reden heeft de rekenkamercommissie besloten om dit onderzoek te gaan uitvoeren.

## 1.2 Probleemstelling, onderzoeksvragen en normenkader

### Hoofdvraag

De rekenkamercommissie heeft de volgende hoofdvraag opgesteld:

*In hoeverre is de reserve onderhoud kapitaalgoederen deze collegeperiode toereikend voor het bereiken van het door de raad vastgestelde adequate onderhoudsniveau, wat zijn daarbij factoren die van invloed zijn en in hoeverre vindt daarop sturing plaats?*

### Onderzoeksvragen

De hoofdvraag is uitgesplitst in de volgende onderzoeksvragen:

1. Wat is het raads kader voor het onderhoudsniveau van de kapitaalgoederen?
2. Wat is de stand van zaken ten aanzien van het onderhoud?
3. Is het onderhoud conform het gestelde raads kader?
4. Welke sturing vindt plaats?
5. Hoe is het onderhoud van kapitaalgoederen binnen de gemeente georganiseerd?
6. Hoe is de ontwikkeling van de reserve geweest in de periode 2010 t/m 2014 en wat waren daarin bepalende factoren?
7. Hoe is de informatievoorziening naar de raad?

8. Wat zijn - vooruitkijkend - verbeterpunten in de onderhoudsbegroting en de uitvoering van het onderhoud van de kapitaalgoederen en de communicatie daarover?

### **1.3 Normenkader**

Het onderzoek heeft deels een beschrijvend karakter. De rekenkamercommissie is van mening dat kan worden volstaan met een beperkt normenkader.

- Er is een duidelijk raads kader voor het onderhoudsniveau van de kapitaalgoederen (vraag 1)
- Het college laat het onderhoud uitvoeren conform het vastgestelde raads kader (vraag 3)
- Het college c.q. het ambtelijk management geven sturing aan het onderhoudsproces (vraag 4)
- De informatievoorziening door het college stelt de raad in staat zijn controlerende taak uit te voeren (vraag 7)

### **1.4 Afbakening**

Het onderzoek richt zich op de voorziening (tot 2012) en de reserve (vanaf 2012) voor het onderhoud van de kapitaalgoederen in de gemeente Enkhuizen. Het gaat daarmee met name om het groot onderhoud en de vervangingsinvesteringen in de gemeente. De onderzoeksperiode is de afgelopen vijf jaar, maar waar nodig komen ook documenten en besluiten uit 2009 en daarvoor aan bod. Deze terugblik is wenselijk om de huidige situatie te kunnen duiden. De focus ligt vooral op de huidige situatie en op de leerpunten in de nabije toekomst.

### **1.5 Onderzoeksmethodiek**

Voor dit onderzoek is een introductiegesprek gevoerd met de gemeentesecretaris en de loco gemeentesecretaris. Vervolgens zijn gesprekken gevoerd met de sleutelfiguren van de afdeling Stedelijk Beheer en de afdeling Financiën en de portefeuillehouder voor beheer van de openbare ruimte (zie bijlage 1). De afdelingen Stedelijk Beheer en Financiën hebben een set documenten aangeleverd en deze zijn bestudeerd (zie bijlage 2).

### **1.6 Leeswijzer**

In hoofdstuk 2 belichten we stap voor stap de diverse bevindingen. Hoofdstuk 3 bevat de conclusies en aanbevelingen.

## 2. Bevindingen

### 2.1 Inleiding

Dit onderzoek richt zich op de Reserve Onderhoud Kapitaalgoederen. Tot 2012 was er nog sprake van een voorziening in plaats van een reserve. In december 2012 is besloten om met terugwerkende kracht met ingang van 2012 een Reserve Onderhoud Kapitaalgoederen in te stellen. De achtergrond van deze keuze was dat het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV) vereist dat aan een toevoeging aan een voorziening een goed onderbouwd (meerjarenonderhouds)plan ten grondslag ligt, terwijl een reserve meer flexibiliteit bood om middelen toe te voegen.<sup>1</sup> De omzetting van de voorziening naar de Reserve Onderhoud Kapitaalgoederen is een beargumenteerde keuze die college en raad drie jaar geleden hebben gemaakt. De rekenkamercommissie stelt dat het zowel met een voorziening als met een reserve noodzakelijk is om een actueel meerjarenonderhoudsplan te hebben. De omzetting is voor de rekenkamercommissie dan ook vooral een administratieve kwestie en speelt geen rol van betekenis in dit rekenkameronderzoek.

Het rekenkameronderzoek richt zich op het onderhoud van de kapitaalgoederen en op de reserve daarvoor. Het betreft de volgende kapitaalgoederen:

- Groen
- Wegen
- Stedelijk water
- Buitenwater
- Openbare verlichting
- Kunstwerken (bruggen)
- Oeverbeschermingen
- Havens – civiel technische voorzieningen
- Havens – walvoorzieningen
- Speelvoorzieningen
- Verkeersborden
- Wegmeubilair
- Sportvelden
- Gebouwen

Voor een goed begrip is het goed kort stil te staan bij onderhoudskosten en de dekking daarvan. Voor een uitgebreidere achtergrondinformatie verwijzen we naar het Cite-rapport uit 2009 dat aan de raad is voorgelegd.<sup>2</sup>

Type	Dekking in Enkhuizen
Klein onderhoud	Exploitatierkening
Groot onderhoud	Reserve Onderhoud Kapitaalgoederen
Vervangingsinvestering	Reserve Onderhoud Kapitaalgoederen (maar activeren op de balans ook mogelijk)

Het klein onderhoud gaat ten laste van de exploitatierkening. Uit dit rekenkameronderzoek blijkt dat er rond het klein onderhoud geen grote problemen zijn; het vraagstuk concentreert zich rond het groot onderhoud en de vervangingsinvesteringen. Deze gaan op dit moment beide ten laste van de Reserve Onderhoud Kapitaalgoederen.

In de onderstaande paragrafen nemen we de lezer mee langs de diverse issues die spelen rond het onderhoud van de kapitaalgoederen in Enkhuizen. In dit onderzoek is gebleken dat er meerdere issues spelen, die elkaar beïnvloeden en zorgen voor 'ruis' waardoor er op dit moment geen helder zicht is op de ontwikkeling van de Reserve onderhoud kapitaalgoederen. Onderstaand gaan we in op:

- het raads kader (paragraaf 2.2);

<sup>1</sup> Bron: Raadsvoorstel Omzetten voorziening onderhoud kapitaalgoederen in een reserve onderhoud kapitaalgoederen, 16 oktober 2012.

<sup>2</sup> Beheerkosten kapitaalgoederen 2010-2014, onderbouwing op hoofdlijnen, Cite in opdracht van gemeente Enkhuizen, 9 april 2009, het rapport is met het raadsvoorstel van 8 september 2009 ter informatie aangeboden aan de raad.

- stand van zaken onderhoud kapitaalgoederen (paragraaf 2.3);
- uitvoering in relatie tot kaders (paragraaf 2.4);
- onderhoudskosten en Reserve Onderhoud Kapitaalgoederen (paragraaf 2.5);
- verschil geraamd onderhoud en werkelijk uitgevoerd onderhoud (paragraaf 2.6);
- informatievoorziening aan de raad (paragraaf 2.7);
- afstemming en managementsturing (paragraaf 2.8).

## 2.2 Raadskader

De raad stelde in oktober 2009 het volgende kwaliteitsniveau vast voor het beheer van de kapitaalgoederen:

*"De kapitaalgoederen van de gemeente Enkhuizen worden zodanig beheerd dat er sprake is van minimaal verantwoord beheer."*<sup>3</sup>

Het raadsvoorstel gaf een nadere aanduiding van het begrip "minimaal verantwoord beheer". Met "minimaal verantwoord beheer" bedoelen college en raad dat de kapitaalgoederen voldoen aan de geldende technische normen en aan de eisen op het gebied van (verkeers)veiligheid en bereikbaarheid. Het onderhoudsniveau is zodanig dat de gemeente niet aansprakelijk kan worden gesteld.

"Minimaal verantwoord beheer" past bij het scenario 'veilig en functioneel' zoals dat is aangeduid in het rapport Integraal beheer van de openbare ruimte uit 2008.<sup>4</sup> De gemeente duidt het onderhoudsniveau vervolgens in meerdere stukken ook wel aan als 'basis'. Ten slotte is er ook nog een doorvertaling van "minimaal verantwoord beheer" naar de effectindicator "Tevredenheid van de burger over het onderhoud van de wijk": uitgangspunt is dat de kapitaalgoederen (de buitenruimte) op een zodanige wijze worden beheerd dat er sprake is van minimaal verantwoord beheer hetgeen overeenkomt met het cijfer 6,0.<sup>5</sup> De raad heeft deze effectindicator vastgesteld met het vaststellen van de recente programmabegrotingen.

Hiermee zijn er vier termen waarmee de gemeente hetzelfde bedoelt.<sup>6</sup> De invulling van "minimaal verantwoord beheer" is door de raad niet precies aangeduid in bijvoorbeeld CROW-onderhoudsniveaus. Het ontbreken van precisie in het raadskader zorgt voor onduidelijkheid. In de raad kan er discussie op detailniveau ontstaan, terwijl dat door een scherp en precies raadskader voorkomen had kunnen worden. Uit een nadere toelichting<sup>7</sup> blijkt dat het bij 'minimaal verantwoord beheer' met name het veiligheidsaspect van belang is. De gemeente heeft dit nader aangeduid met het voorkomen van aansprakelijkheidsstelling.

Er is ook onduidelijkheid over de bovengrens van het onderhoudsniveau. De raad *lijkt* met 'minimaal verantwoord beheer' gelijk ook de bovengrens aan van het gewenste onderhoudsniveau aan te geven: de financiële mogelijkheden zijn te beperkt om een hoger onderhoudsniveau na te kunnen streven. Maar of 'minimaal verantwoord beheer' gelijk ook de bovengrens van het onderhoud aanduidt, blijkt niet duidelijk uit het raadsbesluit van 6 oktober 2009. De raad heeft zich er niet expliciet over uitgesproken.

<sup>3</sup> Bronnen: Raadsvoorstel d.d. 8 september 2009 en raadsbesluit d.d. 6 oktober 2009.

<sup>4</sup> Bron: Integraal beheer van de openbare ruimte, Enkhuizen, 26 mei 2008.

<sup>5</sup> Bron: Jaarrekening Enkhuizen 2013: het betreft de landelijke meting "Waar staat je gemeente".

<sup>6</sup> Ambtelijke reactie op Onderzoeksrapport Reserve Onderhoud Kapitaalgoederen, 7 april 2015, p2: *"In alle gevallen hebben wij hier dezelfde definitie mee bedoeld: het gaat om minimaal onderhoud zodat wij voldoen aan de eisen van veiligheid en functioneel (technisch) gebruik."*

<sup>7</sup> Bron: Ambtelijke reactie op Onderzoeksrapport Reserve Onderhoud Kapitaalgoederen, 7 april 2015.

## 2.3 Stand van zaken onderhoud kapitaalgoederen

### Stand van zaken per kapitaalgoed

De onderstaande tabel geeft de stand van zaken per kapitaalgoed weer zoals die is opgenomen in de Nota Onderhoud Kapitaalgoederen 2014-2023 die in oktober 2014 aan de raad is aangeboden. Per kapitaalgoed is aangegeven of de kwaliteit volgens het college basis of hoger is (groen), deels basis is (oranje) of onder het basisniveau ligt (rood).

Kapitaalgoed	Samengevat kwaliteitsoordeel per kapitaalgoed in Enkhuizen
Groen	Basis
Wegen	Basis, cijfer 5,8
Stedelijk en buitenwater	Kwaliteit baggerspecie is schoon, geen achterstallig onderhoud
Openbare verlichting	Basis
Kunstwerken (bruggen)	Matig, achterstand in onderhoud bruggen
Oeverbeschermingen	Achterstand in vervangen beschoeiingen
Havens en walvoorzieningen	Geringe achterstand in schoonhouden en vervangen onderdelen.
Speelvoorzieningen	Speeltoestellen goed, achterstallig onderhoud bij bankjes
Verkeersborden	Basis
Wegmeubilair	Voldoende
Sportvelden	Immerhorn: matig, 't Rietbos voldoende
Gebouwen	geringe achterstand in het beheer,- vervangingen- en groot onderhoud.

### Definitie achterstallig onderhoud

Er blijkt onduidelijkheid te zijn over de precieze betekenis van het begrip achterstallig onderhoud. De ambtelijke organisatie benoemt twee definities voor achterstallig onderhoud:

- *"Onderhoud dat op het moment van opname nog gedaan moet worden waarvoor geen budget beschikbaar is. Het achterstallig onderhoud wordt in kaart gebracht ten opzichte van het gekozen kwaliteitsniveau of de veiligheidsnorm die daar in alle redelijkheid voor te hanteren valt."*<sup>8</sup>
- *"Onderhoud dat niet is uitgevoerd conform de onderhoudsplanning"*<sup>9</sup>

Geen van deze definities is door de raad vastgesteld. Hoewel de twee definities op elkaar lijken, is er een relevant verschil.

De eerste definitie gaat uit van een afwijking ten opzichte van het - door de raad - gekozen kwaliteitsniveau of de veiligheidsnorm. Als er een afwijking is, dan is er per definitie ook sprake van een afwijking ten opzichte van het raads kader.

De tweede definitie hanteert de onderhoudsplanning als norm. Er kan sprake zijn van minder uitgevoerd onderhoud ten opzichte van de onderhoudsplanning terwijl - volgens de gemeente - het onderhoudsniveau voldoende is. Er hoeft geen sprake te zijn van een afwijking van het raads kader.

Hoewel de precieze definiëring misschien een theoretische exercitie lijkt, is het wel degelijk van belang voor de raad. De raad moet immers geïnformeerd worden over afwijkingen ten opzichte van het raads kader c.q. over onderhoud dat nog niet is verricht, maar wel verricht had moeten worden om het afgesproken onderhoudsniveau te bereiken. In dit rekenkamerrapport gaan we uit van de eerste definitie waarbij achterstallig onderhoud in kaart wordt gebracht ten opzichte van het gekozen kwaliteitsniveau of een veiligheidsnorm.

### Achterstallig onderhoud in Enkhuizen

Zonder er een waardeoordeel aan te verbinden kunnen we feitelijk stellen dat er al meerdere jaren sprake is van achterstallig onderhoud in Enkhuizen. De gemeente benoemt dit zelf. De totale omvang van het

<sup>8</sup> Integraal beheer van de openbare ruimte, het kwaliteitsplan in zijn beheeromgeving, gemeente Enkhuizen, 26 mei 2008. De ambtelijke reactie op dit rekenkamerrapport verwijst naar dit rapport als bron voor de voor Enkhuizen geldende definitie.

<sup>9</sup> Ambtelijke reactie onderzoeksrapport Reserve Onderhoud Kapitaalgoederen, Enkhuizen, 7 april 2015.

achterstallig onderhoud bedroeg in 2008 afgerond € 7,3 mln.<sup>10</sup> Met de Kadernota 2009 stelde de raad € 4 mln. beschikbaar voor het wegwerken van achterstallig onderhoud, gevolgd door nog eens € 944.500 op 7 oktober 2008 voor het wegwerken van het achterstallig onderhoud met de indicatie "onveilig". Het Cite-rapport constateerde daarover: "Dit betekent dat ook na het besteden van deze middelen achterstallig onderhoud met een omvang van ruim 3 miljoen euro onopgelost blijft." Met andere woorden: het was in 2008 duidelijk dat er ook na het beschikbaar stellen van bijna € 5 mln. door de raad nog achterstallig onderhoud zou zijn met een omvang van meerdere miljoenen Euro's.

Begin 2015 is in Enkhuizen nog steeds sprake van achterstallig onderhoud. De rekenkamercommissie heeft de afdeling Stedelijk Beheer gevraagd de omvang van het achterstallig onderhoud aan te geven. Stedelijk Beheer schat het achterstallig onderhoud in op circa € 3,3 mln. Het gaat daarbij om het civieltechnisch onderhoud van bruggen, havens, beschoeiingen.<sup>11</sup>

#### Vervangingsinvesteringen

Naast achterstallig onderhoud zijn er in Enkhuizen ook achterstallige vervangingsinvesteringen. Een voorbeeld betreft de beschoeiingen. Een deel van de 37 km aan beschoeiingen is inmiddels vergaan en had vervangen moeten zijn. Een deel van de nog bestaande beschoeiingen kan bezwijken en waar deze al verdwenen zijn, kunnen oevers afkalven. Het college stelt over de slechte kwaliteit van sommige beschoeiingen: "De komende tijd moet worden voorkomen dat de veiligheid in het geding komt".<sup>12</sup> Vanuit het college en de ambtelijke organisatie is er geen signaal dat er op dit moment een onveilige situatie is door de verdwenen beschoeiingen. Het vervangen van negen km aan beschoeiingen is nu opgenomen in het uitvoeringsprogramma voor 2015 en daarna.



Figuur 1. Een van de vele houten bruggen in Enkhuizen (Wilgenkade, bron: Google)

Een ander voorbeeld betreft de bruggen. Voor 35 van de 136 bruggen geldt dat ze de komende tien jaar vervangen moeten worden. Dit geldt specifiek voor de bruggen in de wijken uit de jaren '60 en '70 uit de vorige eeuw. Vervanging vergt een investering van meerdere miljoenen Euro's. In de Nota Onderhoud Kapitaalgoederen 2014-2023<sup>13</sup> die in oktober 2014 aan de raad is aangeboden, is aangegeven dat er verschillende mogelijkheden zijn om hiermee om te gaan:

#### Inhoudelijke keuzes:

- bruggen, beschoeiingen of andere kapitaalgoederen niet vervangen;
- goedkopere of juist duurdere materialen met een langere levensduur gebruiken;
- het kwaliteitsniveau voor bepaalde kapitaalgoederen verlagen tot onder 'minimaal verantwoord beheer'.

<sup>10</sup> Bron: Beheerkosten kapitaalgoederen 2010-2014, onderbouwing op hoofdlijnen, Cite in opdracht van gemeente Enkhuizen, 9 april 2009: het bedrag van € 7,3 mln. is exclusief openbaar groen en gebouwen (wel achterstallig onderhoud, maar niet inzichtelijk gemaakt).

<sup>11</sup> De cijfers zijn van 31 oktober 2014. In dit bedrag zijn nog geen voorbereidings-, administratie- en toezichtkosten (VAT), bijzonder materieel, verkeersmaatregelen, vergunningen en indexering verwerkt.

<sup>12</sup> Bron: Nota Onderhoud Kapitaalgoederen 2014-2023, Stedelijk Beheer, Enkhuizen, september 2014, p 24.

<sup>13</sup> Deze nota is niet voorzien van een raadsvoorstel en is niet behandeld door de raad.



Financiële keuzes:

- vervangingsinvesteringen activeren en afschrijven;
- meer budget vrijmaken voor onderhoud van kapitaalgoederen.

Op dit moment is het in Enkhuizen niet gebruikelijk om vervangingsinvesteringen te activeren. De vervangingsinvestering in de Compagniesbrug in 2008 is het meest recente voorbeeld. Dit had te maken met een strikte interpretatie van het BBV door de accountant. Renovaties en schilderwerk mochten (en mogen) niet worden geactiveerd. Nu is er landelijk en ook in Enkhuizen gaandeweg een verschuiving in de interpretatie van het BBV aan het ontstaan. Er zit een spanningsveld op, maar levensduurverlengende aanpassingen zouden geactiveerd kunnen worden.<sup>14</sup> Het gebeurt op dit moment nog niet of nauwelijks in Enkhuizen, maar het is te overwegen aangezien het financiële ruimte kan scheppen om vervangingsinvesteringen te doen. Een punt van aandacht daarbij is dat het een financiële beslissing met impact voor de gemeente. Op dit moment is er nog geen actuele beleidsnota waarin de argumenten voor en tegen activering op een rij worden gezet.<sup>15</sup>

## 2.4 Uitvoering in relatie tot kaders

Het raads kader luidt:

*De kapitaalgoederen van de gemeente Enkhuizen worden zodanig beheerd dat er sprake is van minimaal verantwoord beheer.*

Zoals in paragraaf 2.2 aangegeven is het raads kader 'minimaal verantwoord beheer' op hoofdlijnen geformuleerd en is met name het veiligheidsaspect van belang. De kapitaalgoederen moeten 'veilig en functioneel zijn'.

De duidelijkheid en precisie ontbreken echter in zowel de definitie van het raads kader als in de definitie van achterstallig onderhoud. Het is daardoor moeilijk om aan te geven of de uitvoering binnen of buiten het gestelde raads kader valt.

Het college geeft in de Nota Onderhoud Kapitaalgoederen 2014-2023 aan dat de huidige onderhoudssituatie voor een aantal kapitaalgoederen onder het niveau 'Basis' ligt. Er is namelijk sprake van achterstand in onderhoud van bruggen, havens en beschoeiingen. De precieze stand van onderhoud is bekend bij de afdeling Stedelijk Beheer.<sup>16</sup> Als het niveau 'Basis' precies overeenkomt met 'minimaal verantwoord beheer', dan is er sprake van een afwijking ten opzichte van het raads kader. Als het niveau 'Basis' hoger ligt dan 'veilig en functioneel' en de veiligheid niet in het geding is door de achterstand in het onderhoud, dan ligt het huidige onderhoudsniveau binnen het raads kader. We kunnen dit concretiseren met het voorbeeld van de beschoeiingen. Een aantal hiervan is weggerot en verdwenen. Zo lang er zich geen veiligheidsvraagstuk voordoet en de gemeente niet aansprakelijk wordt gesteld, zou dit onderhoud gekwalificeerd kunnen worden als 'veilig en functioneel'. Tegelijk roept dit dan de vraag op waarom het college een onderhoudsniveau 'Basis' nastreeft, dat hoger ligt 'veilig en functioneel'. Er lijkt in de praktijk sprake te zijn van een bandbreedte tussen de ondergrens 'minimaal verantwoord beheer' en het hogere niveau 'Basis' waar de afdeling Stedelijk Beheer naar streeft. Er is ook een verbinding tussen minimaal verantwoord beheer en achterstallig onderhoud. De gemeente benoemt enerzijds dat ze uitgaat van een minimaal beheer waarbij achterstallig onderhoud wordt voorkomen.<sup>17</sup> Anderzijds laat 'veilig en functioneel' meer ruimte.

Het college interpreteert het raads kader in de zin dat met "achterstand in onderhoud, maar veiligheid en functionaliteit is c.q. wordt niet aangetast" men binnen het raads kader blijft. Door de onduidelijkheid in het raads kader is het voor de rekenkamercommissie op dit moment niet mogelijk om een uitspraak te doen of het college binnen of buiten het raads kader blijft.

---

<sup>14</sup> Vanuit het BBV of de Financiële verordening in Enkhuizen zijn er geen structurele belemmeringen.

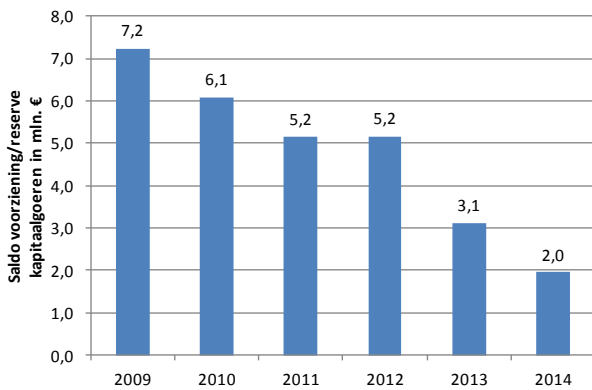
<sup>15</sup> Artikel 212 van de Gemeentewet stelt dat de raad een verordening opstelt over het financiële beleid, het financiële beheer en de financiële organisatie.

<sup>16</sup> Zie bijvoorbeeld het rapport Wegbeheer Enkhuizen (2014-2018) Rapportage – areaal, kwaliteit en planning, 6 maart 2014.

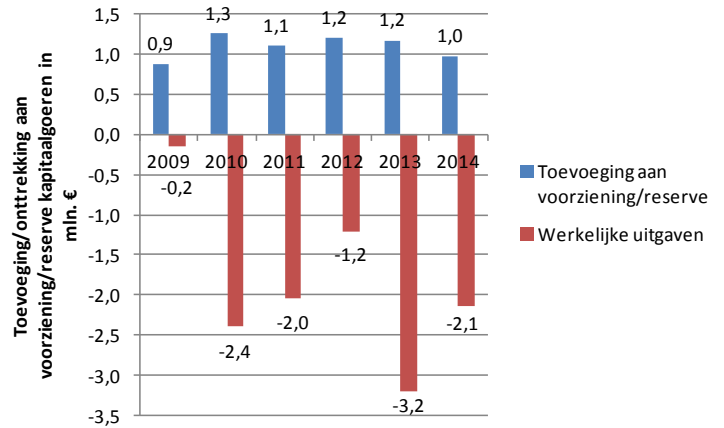
<sup>17</sup> Zie bijvoorbeeld de Programmabegroting 2015: "Er is sprake van een minimaal beheer waarbij achterstallig onderhoud wordt voorkomen."

## 2.5 Onderhoudskosten en Reserve Onderhoud Kapitaalgoederen

Tot 2012 was sprake van meerdere voorzieningen voor het onderhoud aan kapitaalgoederen. Met ingang van 2012 is sprake van de huidige Reserve Onderhoud Kapitaalgoederen. De onderstaande figuren geven de ontwikkeling van de Reserve Onderhoud Kapitaalgoederen (en daarvoor de gebundelde voorziening) weer. We duiden beide hieronder aan als Reserve Onderhoud Kapitaalgoederen.



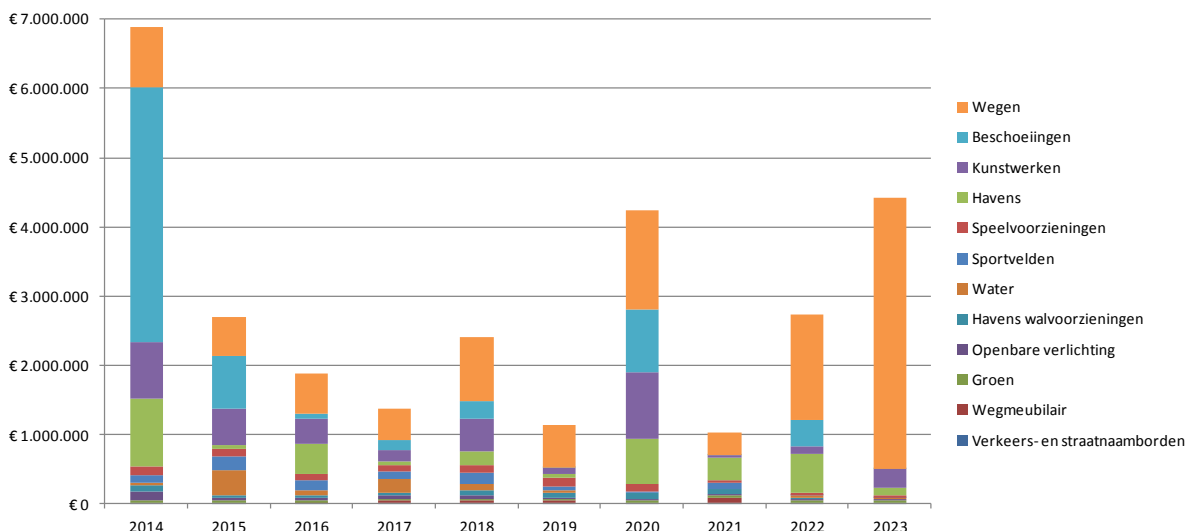
Figuur 2. Ontwikkeling Reserve Onderhoud Kapitaalgoederen



Figuur 3. Toevoeging/onttrekking Reserve Onderhoud Kapitaalgoederen

De Reserve is de afgelopen vijf jaren afgenomen van ruim € 7 mln. tot € 2 mln. eind 2014. De verwachting is dat de Reserve eind 2015 of begin 2016 uitgeput zal zijn. De rechterfiguur belicht de achtergrond van deze ontwikkeling. De jaarlijkse toevoeging aan de Reserve bedroeg € 0,9 mln. tot € 1,2 mln., terwijl de onttrekking aan de Reserve varieerde van € 0,2 mln. tot € 3,2 mln. De Reserve daalde gestaag doordat in de jaren 2010 tot en met 2014 de onttrekking uit de Reserve groter was dan de toevoeging.

De onderstaande figuur belicht het door de afdeling Stedelijk Beheer ingeplande onderhoud van de kapitaalgoederen. Het is een overzicht opgesteld door de rekenkamercommissie op basis van interne gegevens van de afdeling Stedelijk beheer (de basisdata voor het meerjarenonderhoudsplan). De figuur maakt duidelijk dat er sprake is van een aanzienlijke hoeveelheid uit te voeren onderhoud in 2014. Dit is inmiddels voor een deel uitgevoerd en voor een deel doorgeschoven naar 2015.



Figuur 4. Overzicht onderhoudskosten kapitaalgoederen 2014 tot en met 2023<sup>18</sup>

De onderhoudskosten verschillen van jaar tot jaar. De gemeente heeft dit ook benoemd<sup>19</sup>: "Het uitvoeren van de diverse onderhoudswerkzaamheden aan de kapitaalgoederen, die de gemeente beheert, kent budgettaire

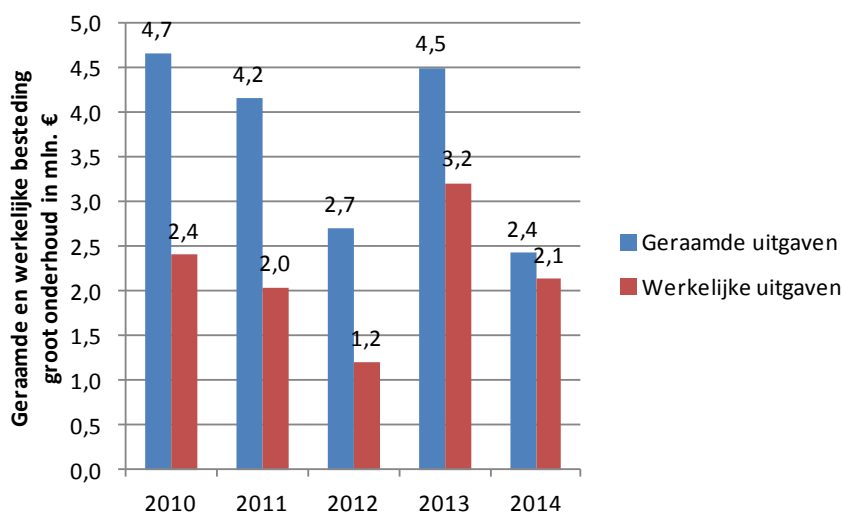
<sup>18</sup> Bron: Rkc SED o.b.v. data aangeleverd door afdeling Stedelijk Beheer.

geen jaarlijks gelijk niveau. Dit wordt veroorzaakt doordat vele onderhoudsmaatregelen een meerjarig karakter hebben, waardoor sterke schommelingen in de budgetbehoefte optreden."

Het overzicht bevat ook de vervangingsinvesteringen voor zover deze nu gekwantificeerd kunnen worden door de afdeling Stedelijk Beheer. Een deel van de vervangingsinvesteringen is in beeld, maar nog niet gekwantificeerd omdat er nog inhoudelijke besluitvorming over moet plaatsvinden (bijvoorbeeld de vervanging van bruggen in de buitenwijken).

## 2.6 Verschil geraamd onderhoud en werkelijk uitgevoerd onderhoud

Vanaf 2009 is er sprake van onderbesteding bij de afdeling Stedelijk Beheer; het is een meerjarig probleem. Het is in die jaren niet mogelijk gebleken om voor meer dan € 3,2 mln. per jaar aan onderhoud te realiseren, terwijl in een aantal jaren voor ruim € 4 mln. geraamd werd. De onderstaande figuur geeft het verschil tussen raming en werkelijkheid weer.



Figuur 5. Verschil geraamde en werkelijke onderhoudskosten<sup>20</sup>

De verklaring van het verschil zit in het volgende:

1. In de periode 2011 tot eind 2013 was er sprake van personele onderbezetting bij de afdeling Stedelijk Beheer<sup>21</sup> waardoor het werk niet uitgevoerd kon worden. De precieze duur van de onderbezetting blijkt niet uit de bronnen<sup>22</sup>, maar het lijkt te gaan om een periode van circa twee jaar.
2. In 2014 spelen er externe omstandigheden die zorgen voor extra onderzoeken, onvoorziene verontreinigingen, overleg met buurtbewoners waardoor er vertraging optreedt.
3. Er is een verschil tussen de door Stedelijk Beheer gewenste onderhoudsplanning (gericht op minimaal verantwoord onderhoud) en een realistische onderhoudsplanning die haalbaar is (zie figuur 4).

Geconstateerd wordt dat het lastig is gebleken om een realistische planning op te stellen, rekening houdend met de bemensing en rekening houdend met externe omstandigheden. Ter nuancering: dit is een vraagstuk dat in meerdere gemeenten speelt.<sup>23</sup> Het probleem werd in Enkhuzen versterkt tussen 2011 en 2013 toen er

<sup>19</sup> Bron: Raadsvoorstel d.d. 2 september 2008.

<sup>20</sup> Voor een goed begrip: De figuur geeft de situatie van jaar tot jaar weer. Geraamde uitgaven die bijvoorbeeld in 2010 niet gedaan zijn, schoven door naar 2011. Daarmee is het niet mogelijk de geraamde bedragen van 2010 tot en met 2014 bij elkaar op te tellen.

<sup>21</sup> Om verwarring te voorkomen hanteren we in het hele rapport de huidige benaming van de afdeling: Stedelijk Beheer.

<sup>22</sup> Bron: Halfjaarrapportage Kapitaalgoederen (oktober 2012): "Gedurende het laatste jaar is de afdeling geconfronteerd met ingrijpende problemen rond de inzet van de op dit vakgebied gespecialiseerde (enige) medewerker." Bron: Nota Onderhoud Kapitaalgoederen 2014-2023, Stedelijk Beheer, Enkhuzen, september 2014, p 22: "Voor 2014 is een geringe achterstand in het beheer en onderhoud zichtbaar geworden gerelateerd aan de personele situatie van half 2012 tot eind 2013."

<sup>23</sup> Zie bijvoorbeeld rekenkamerrapporten over de achterstand in het onderhoud van de openbare ruimte in Amsterdam, Haarlem en Zaanstad.

onderbezetting was, maar het probleem deed zich ook vóór 2011 al voor. In 2014 is het verschil gering: de raming van € 2,4 mln. was realistisch en is ook in de lijn met eerdere werkelijke uitgaven.

De raming voor 2015 en daarna lijkt te liggen op gemiddeld € 3,6 mln. per jaar.<sup>24</sup> Gezien de voorgaande jaren lijkt dat met de huidige bezetting van Stedelijk Beheer niet realistisch. Bestuurlijke besluitvorming over het onderhoudsbudget van € 3,6 mln. per jaar moet nog plaatsvinden.

## 2.7 Informatievoorziening aan de raad

### *Informatie over onderhoud en de Reserve Onderhoud Kapitaalgoederen*

De raad ontvangt via de planning- & controlcyclus per kapitaalgoed informatie over de diverse onderhoudswerkzaamheden in de stad. De raad krijgt daarin, en in aanvullende stukken zoals de in oktober 2014 aangeboden nota, betrekkelijk gedetailleerde informatie over het onderhoud aan bepaalde kapitaalgoederen.<sup>25</sup> Het college informeert de raad ook over zorgpunten. Zie bijvoorbeeld de Programmabegroting 2015 waarin het college meldt dat de storting in de reserve onvoldoende is om alle kapitaalgoederen te onderhouden op de door de raad vastgestelde kwaliteit.

Het blijkt echter lastig om zicht te krijgen op bijvoorbeeld:

- het saldo, de toevoegingen en de onttrekkingen aan de Reserve Onderhoud Kapitaalgoederen;
- de geraamde versus de werkelijk uitgevoerde werkzaamheden;
- het meerjarenonderhoudsplan.

De raad ontvangt geen terugblikkend meerjarenoverzicht over de ontwikkeling van de reserve of geraamde versus werkelijk uitgevoerd onderhoud (zoals de figuren 2, 3 en 5 in de vorige paragrafen). De raad is aangewezen of de informatie over individuele jaren voor zover die is opgenomen in de programmabegrotingen en jaarrekeningen. De opzet van overzichten in de programmabegrotingen en jaarrekeningen verschilt echter van jaar tot jaar waardoor het lastig is om zicht te krijgen op geraamde uitgaven versus werkelijke uitgaven, of de ontwikkeling van de Reserve Onderhoud Kapitaalgoederen. De versnipperde wijze van informatievoorziening bemoeilijkt de controlerende rol van de raad.

De Programmabegroting 2014 vermeldt dat de gemeente normaal gesproken jaarlijks de meerjarenonderhoudsplanung actualiseert. In 2014 is dit niet gebeurd, maar ook in eerdere jaren is een formele update achterwege gebleven. Dit had te maken met onderbezetting op de afdeling Stedelijk Beheer.

### *Informatie over achterstallig onderhoud*

Zoals eerder genoemd schat Stedelijk Beheer het achterstallig onderhoud van bruggen, havens, beschoeiingen in op circa € 3,3 mln. Het gaat daarbij volgens Stedelijk Beheer om achterstand ten opzichte van de planning, de veiligheid is niet in het geding. Over de omvang en de ontwikkeling van het achterstallig onderhoud wordt weinig tot niets genoemd in de raadsstukken van de afgelopen jaren. In de volgende stukken komt de achterstand niet aan de orde, terwijl dat wel verwacht had mogen worden:

- Kadernota's 2013, 2014
- Programmabegrotingen 2012, 2013, 2014, 2015
- Jaarrekeningen 2012, 2013;
- Raadsvoorstel Samenvoegen voorzieningen tot één voorziening "Onderhoud kapitaalgoederen" (juni 2011);
- Aanvullende informatie halfjaarrapportage kapitaalgoederen (oktober 2012)

In het raadsvoorstel 'Aanbieding Programmabegroting 2015' van 30 september 2014 meldt het college: *"Het onderhoud van de kapitaalgoederen heeft al enige jaren uw en onze aandacht. De onderhoudssituatie is dusdanig dat er weliswaar geen sprake is van achterstallig onderhoud, waardoor risico's voor de veiligheid zouden kunnen ontstaan, maar is wel zodanig, dat de komende jaren veel onderhoud moet worden gedaan om achterstallig onderhoud te voorkomen."* Uit deze tekst kan de raad afleiden dat er weliswaar sprake is van achterstallig onderhoud, maar dat dit achterstallig onderhoud niet voor veiligheidsrisico's zorgt. Het in

<sup>24</sup> Bron: Nota Onderhoud Kapitaalgoederen 2014-2023, Stedelijk Beheer, Enkhuizen, september 2014, p 29.

<sup>25</sup> Zie de Nota Onderhoud Kapitaalgoederen 2014-2023, Stedelijk Beheer, Enkhuizen, september 2014

paragraaf 2.3 genoemde bedrag van circa € 3,3 mln. aan achterstand in het onderhoud komt in de Programmabegroting 2015 niet aan de orde.

In de Nota Onderhoud Kapitaalgoederen 2014-2023 die het college in oktober 2014 aanbood aan de raad benoemt het college dat er de afgelopen tijd achterstand in het onderhoud is ontstaan.<sup>26</sup> Uit de nota blijkt dat er achterstallig onderhoud is bij kunstwerken, oeverbeschermingen, havens en gebouwen. Op diverse plekken noemt de nota de achterstanden "gering", maar een kwantificering van de achterstand ontbreekt in het stuk.

Resumerend: De raad krijgt in de P&C-stukken jaarlijks inzicht in het werkelijk uitgevoerde versus het geplande onderhoud. Daaruit kan de raad afleiden dat er sprake is van een achterstand. Maar de raad is niet geïnformeerd over de omvang en de ontwikkeling van het de achterstand van het onderhoud. De raad ontvangt niet jaarlijks een beknopt overzicht van de staat van het onderhoud (zoals de tabel op blz. 7). Inhoudelijk is het voor de raad van belang om - op hoofdlijnen - goed op de hoogte te zijn van de achterstand van het c.q. het achterstallig onderhoud. Op dit moment is dat niet het geval.

## 2.8 Afstemming en managementsturing

### *Managementsturing*

In dit rekenkameronderzoek komt naar voren dat een aantal zaken niet optimaal verloopt. Dit is in de vorige paragrafen toegelicht. We leiden hieruit af dat de managementsturing niet het gewenste resultaat heeft gehad. Dit komt het duidelijkst naar voren in:

- de sturing op de planning c.q. de onderbesteding;
- de sturing op de informatievoorziening.

De onderbesteding bij het onderhoud van de kapitaalgoederen is een fenomeen dat zich gedurende vijf jaar heeft voorgedaan. Er werd meermaals tweemaal zo veel geraamd als uiteindelijk kon worden gerealiseerd. Aangegeven werd dat het voor een deel aan een tijdelijk personeelsvraagstuk lag.

De informatievoorziening schoot tekort. De raad is slechts beperkt en niet specifiek geïnformeerd over het bestaan van achterstallig (c.q. achterstand in) onderhoud. Ook is bijvoorbeeld de afgelopen jaren meermaals aangekondigd dat er een meerjarig overzicht zou komen.<sup>27</sup> Dat overzicht is er ook nu nog niet. De Nota Onderhoud kapitaalgoederen 2014-2023 biedt een aanzet, maar bevat niet een dergelijk overzicht, terwijl dat expliciet was toegezegd. Daarbij komt dat de bedoeling en status van dit document onduidelijk is. Het is ter informatie naar de raad gezonden als eerste inventarisatie en het bevat een aantal globale denkrichtingen. Het is niet duidelijk wat het college beoogde met dit document.

### *Managementinformatie*

Er mist een goede jaarlijkse nacalculatie op projectniveau. Het is daardoor niet inzichtelijk wat de achtergrond is van de onderbesteding. Onderbesteding kan voortvloeien uit verschuiving van werk, maar ook uit lagere inschrijvingen c.q. aanbestedingsvoordelen. Dat is niet transparant op projectniveau. Bijvoorbeeld: als het onderhoud voor een brug begroot is op € 300 duizend en het wordt aanbesteed voor € 200 duizend, dan is dat niet standaard inzichtelijk voor de afdelingen Financiën en Stedelijk Beheer.

De uren worden sinds 2012 in beginsel niet meer op projectniveau geschreven. Voor projecten waarbij subsidies aan de orde zijn, heeft de gemeente wel een projectadministratie, voor andere projecten niet. Dat is een managementkeuze geweest. De achtergrond is dat de gemeente dat beschouwt als rondpompen van geld. Het zou betekenen dat de storting in de reserve groter moet zijn (voor de interne uren) en dat er een groter bedrag onttrokken wordt. Dat is volgens de gemeente niet wenselijk. Tegelijk is de managementinformatie hierdoor beperkt. Het is achteraf niet inzichtelijk hoeveel een project gekost heeft aan externe kosten en interne (apparaats)kosten.

<sup>26</sup> Bron: Nota Onderhoud Kapitaalgoederen 2014-2023, Stedelijk Beheer, Enkhuizen, september 2014, p. 22.

<sup>27</sup> Zie bijvoorbeeld de raadsbrief van 10 juni 2014: "Zowel in de begroting als andere P&C-documenten is uw raad geïnformeerd over de komst van een zogenaamd werkdocument over de stand van zaken van de kapitaalgoederen en een meerjarig inzicht hierbij."

### 3. Conclusies en aanbevelingen

#### 3.1 Conclusies

Enkhuizen is een stad met een rijke geschiedenis. Deze geschiedenis weerspiegelt in een waterrijke historische binnenstad, en in eveneens waterrijke wijken rond het centrum, met veel bruggen, kades en beschoeiingen. Een deel van de constructies binnen de vesting stamt uit de middeleeuwen, hetgeen de risico's op onvoorzien groot onderhoud vergroot. En de wijken rond het centrum dateren grotendeels uit de jaren '60 en '70 van de vorige eeuw, waardoor ze nu 50 tot 60 jaar oud zijn en de vervangingsinvesteringen zich aandienen. Het leidt ertoe dat Enkhuizen een stad is, waar - zeker gezien het belang van recreatie en toerisme - het onderhoud van de kapitaalgoederen een punt van aandacht is.



Figuur 6 Compagniesbrug (bron: Rkc SED)

De hoofdconclusie van dit rekenkameronderzoek is dat de reserve voor het onderhoud van de kapitaalgoederen deze collegeperiode niet toereikend is voor het bereiken van het door de raad vastgestelde adequate onderhoudsniveau<sup>28</sup>, ook als de minimale interpretatie van het raads-kader, door het college 'basis' genoemd, niet meer bedraagt dan het handhaven van de status 'veilig en functioneel'. De reserve staat eind 2014 op € 2 mln. en is naar verwachting eind 2015 of begin 2016 uitgeput. Dit komt doordat in voorgaande jaren de onttrekking aan de reserve groter is geweest dan de toevoeging.

In de deelconclusies hieronder beschrijven we de overige factoren die van invloed waren zoals het raads-kader dat op verschillende wordt geïnterpreteerd, de onderbesteding die bijdroeg aan het ontstaan van achterstallig onderhoud (maar waardoor de reserve minder snel uitgeput raakte), het ontbreken van een meerjarenonderhoudsplanning, de beperkte personele capaciteit, de informatievoorziening en de sturing. We formuleren de deelconclusies aan de hand van de onderzoeksvragen:

1. Wat is het raads-kader voor het onderhoudsniveau van de kapitaalgoederen?
2. Wat is de stand van zaken ten aanzien van het onderhoud?
3. Is het onderhoud conform het gestelde raads-kader?
4. Welke sturing vindt plaats?
5. Hoe is het onderhoud van kapitaalgoederen binnen de gemeente georganiseerd?
6. Hoe is de ontwikkeling van de reserve geweest in de periode 2010 t/m 2014 en wat waren daarin bepalende factoren?
7. Hoe is de informatievoorziening naar de raad?
8. Wat zijn - vooruitkijkend - verbeterpunten in de onderhoudsbegroting en de uitvoering van het onderhoud van de kapitaalgoederen en de communicatie daarover?

<sup>28</sup> De hoofdvraag voor dit rekenkameronderzoek luidt: 'In hoeverre is de reserve onderhoud kapitaalgoederen deze collegeperiode toereikend voor het bereiken van het door de raad vastgestelde adequate onderhoudsniveau, wat zijn daarbij factoren die van invloed zijn en in hoeverre vindt daarop sturing plaats?'

### **1. Wat is het raadskader voor het onderhoudsniveau van de kapitaalgoederen?**

De raad heeft in 2009 gekozen voor het niveau 'minimaal verantwoord beheer'. Het is een keuze voor veilige en functionele kapitaalgoederen, met een onderhoudsniveau net boven een kritische ondergrens. De keuze is goed te verklaren vanuit de financiële mogelijkheden van de gemeente en het feit dat de gemeente ook andere verplichtingen richting haar inwoners heeft. Het is aan het college om op basis van het raadskader 'minimaal verantwoord beheer' het onderhoud uit te voeren. Dit onderhoudsniveau is grofweg afgebakend, maar de precisie ontbreekt doordat er vier termen zijn, die elk net iets anders inhouden en die de gemeente door elkaar gebruikt. Het raadskader specificeert daarbij niet precies per kapitaalgoed wat 'veilig en functioneel' inhoudt. Uiteraard mag een brug niet instorten, maar welke mate van verval is nog acceptabel? In hoeverre is een weggerotte beschoeiing nog functioneel en in hoeverre ontstaat er daarmee een veiligheidsissue? Dit is niet precies duidelijk. De onduidelijkheid over het raadskader zorgt voor spraakverwarring en bemoeilijkt de sturing.

### **2. Wat is de stand van zaken ten aanzien van het onderhoud?**

Er is sprake van achterstallig onderhoud en uitgestelde vervangingsinvesteringen. Dit doet zich al meerdere jaren voor in de stad. Er is volgens het college voor bepaalde kapitaalgoederen zoals de kunstwerken (bruggen), de beschoeiingen en havens en walvoorzieningen sprake van een achterstand. Het college beschouwt dit als een achterstand ten opzichte van de onderhoudsplanung, niet als een achterstand ten opzichte van 'minimaal verantwoord beheer'. Er is onduidelijkheid over wat het begrip 'achterstallig onderhoud' inhoudt en het college en de ambtelijke organisatie gebruiken de diverse betekenissen door elkaar. De rekenkamercommissie concludeert dat in 2009 al is vastgesteld dat er sprake was van achterstallig onderhoud (in de zin van een achterstand op de geplande uitgaven voor onderhoud) en dat dit achterstallig onderhoud in de afgelopen zes jaar niet is ingelopen. Deze achterstand bedraagt circa € 3,3 mln.

### **3. Is het onderhoud conform het gestelde raadskader?**

De definiëring van het raadskader biedt onvoldoende duidelijkheid om hier een scherp oordeel over te geven. Het college geeft voor bepaalde kapitaalgoederen zoals bruggen, beschoeiingen, havens en gebouwen, niet volledig invulling aan het vastgestelde raadskader: er is sprake van achterstallig onderhoud en dat is niet in overeenstemming met minimaal verantwoord beheer. Het is ook moeilijk vol te houden dat verdwenen beschoeiingen nog functioneel zijn. Tegelijk is er vanuit het college op dit moment geen indicatie dat er sprake is van onveilige situaties. De interpretatie van het college is dan ook zodanig, dat men binnen de normen van het raadskader blijft.

### **4. Welke sturing vindt plaats?**

De sturing op het onderhoudsproces heeft beperkt effect. Er zijn aanhoudende verschillen tussen de raming en de werkelijke realisatie van het onderhoud. Ook in de informatievoorziening richting de raad voor verbetering vatbaar. Ten slotte is het voor een soepel lopend onderhoudsproces wenselijk dat de diverse afdelingen nauw samenwerken bij het opstellen van een integraal en realistisch meerjarenonderhoudsplan, met bestuurlijke keuzemogelijkheden op objectniveau. Op dit moment gebeurt dat nog niet.

### **5. Hoe is het onderhoud van kapitaalgoederen binnen de gemeente georganiseerd?**

De afdeling Stedelijk Beheer geeft invulling aan het (uitbesteden) van het onderhoud van de kapitaalgoederen. Hierbij zijn drie medewerkers betrokken, elk met een specifiek aandachtsveld. Tot 2015 was de afdeling kwetsbaar doordat de kennis geconcentreerd was bij enkele personen. Vanaf 2015 ligt dat anders vanwege de ambtelijke fusie.

### **6. Hoe is de ontwikkeling van de reserve geweest in de periode 2010 t/m 2014 en wat waren daarin bepalende factoren?**

De Reserve is de afgelopen vijf jaren afgenomen van ruim € 7 mln. tot € 2 mln. eind 2014. Bepalend hierbij was dat de jaarlijkse toevoeging gemiddeld € 1,1 mln. bedroeg en de onttrekking gemiddeld € 1,9 mln. De gestage daling is een ontwikkeling die al jaren gaande is. Het college heeft de raad hierover van tijd tot tijd geïnformeerd, onder meer in planning- en controldocumenten: het was duidelijk dat de reserve uitgeput raakte. Vertroebelend daarbij werkte dat de werkelijke realisatie van het groot onderhoud jaar op jaar lager was dan de planning. Dit zorgde ervoor dat de uitputting van de reserve opschoof in de tijd.

### **7. Hoe is de informatievoorziening naar de raad?**

Het college informeert de raad jaarlijks in de P&C-cyclus, bijvoorbeeld over de stand van de reserve en over het geraamde versus het werkelijke onderhoud. In de planning- en controldocumenten wordt echter onvoldoende informatie verstrekt om de raad inzicht te geven in het achterstallig (c.q. achterstand in) onderhoud en verwachte vervangingsinvesteringen. De bestuurlijke besluitvorming wordt daarmee niet goed gefaciliteerd. Het meerjarenonderhoudsplan was de afgelopen jaren een intern ambtelijk document (excelsheet) en ging niet langs de raad.

## **3.2 Aanbevelingen**

Onderstaand geven we antwoord op de laatste onderzoeksvraag:

### **8. Wat zijn - vooruitkijkend - verbeterpunten in de onderhoudsbegroting en de uitvoering van het onderhoud van de kapitaalgoederen en de communicatie daarover?**

Op basis van de bovengenoemde conclusies komen we tot de volgende verbeterpunten:

1. Herformuleer het raads kader over het minimale onderhoudsniveau en denk daarbij aan verdere differentiatie per kapitaalgoed en een doorvertaling naar bijvoorbeeld CROW-normen. Definieer wat achterstallig onderhoud is, ten opzichte van door de raad vastgestelde kwalitatieve normen.
2. Bepaal als raad bij de begroting eerst wat de maximale financiële ruimte is voor het onderhoud aan de kapitaalgoederen.
3. Breng het achterstallig onderhoud in kaart en rapporteer de inhoudelijke en financiële stand van zaken op hoofdlijnen jaarlijks aan de raad.
4. Stel, op basis van de door de raad gestelde inhoudelijke en financiële kaders en de inventarisatie van het achterstallig onderhoud, als college vervolgens een realistisch en integraal (afdeling Financiën én afdeling Stedelijk Beheer) meerjarenonderhoudsplan met een uitvoeringsprogramma op, met daarin per specifiek object (nader te bepalen, uitsluitend relevante objecten) inhoudelijke en financiële keuzes voor de raad.
5. Actualiseer dit meerjarenonderhoudsplan jaarlijks en rapporteer de hoofdlijnen eenduidig en overzichtelijk aan de raad, inclusief de mutaties, bijvoorbeeld in de paragraaf Kapitaalgoederen in de Programmabegroting. Het college dient bij de begrotingsbehandeling duidelijk aan te geven welke delen van het onderhoudsplan zullen worden gerealiseerd en welke uitstel kunnen lijden. Het voorstel mag de genoemde financiële ruimte niet overschrijden.
6. Leg de raad keuzes voor om groot onderhoud zodanig uit te voeren dat de levensduur aanzienlijk wordt verlengd en de onderhoudskosten geminimaliseerd. Overweeg het activeren van levensduurverlengende aanpassingen.
7. Bevestig de minimale stand van de Reserve Onderhoud Kapitaalgoederen op 1 januari 2015 (€ 2 mln.) en gebruik de reserve alleen voor onverwachte reparaties. Bepaal aan de hand van de stand van de reserve ten tijde van de begrotingsbehandeling of de reserve aanvulling behoeft.



## Bijlage 1. Geraadpleegde personen

- Klaas Kok, wethouder
- Sylvia Kuin, afdeling Financiën
- Harry Meester, beleidsmedewerker Stedelijk Beheer
- Robert Reus, gemeentesecretaris (introductiegesprek rekenkameronderzoek)
- Jan Slagter, loco gemeentesecretaris (introductiegesprek rekenkameronderzoek)
- Lammert Tiesinga, afdeling Financiën
- Sjaak Voogt, beleidsmedewerker Stedelijk Beheer
- Johannes de Winter, beleidsmedewerker Stedelijk Beheer

## Bijlage 2. Documentanalyse

### Beheerplan 2009:

Achterstallig onderhoud: € 6 mln. eenmalig  
Ophoging jaarlijks budget van € 1,3 mln. tot € 4,2 mln.

### Kadernota 2009 (mei 2008):

Voor het wegwerken van achterstallig onderhoud voor de openbare buitenruimte, haven, buitensportaccommodaties en gemeentelijke gebouwen wordt ten laste van de algemene reserve € 4.000.000 beschikbaar gesteld. Daarnaast wordt vanaf 2010 structureel € 100.000 extra bestemd voor het (meer)jaarlijkse onderhoud en daarna ieder jaar oplopend eveneens een bedrag van € 100.000.

Vraag: is dit zo doorgevoerd? Is de implicatie van de jaarlijkse ophoging begrepen.

Vraag: hoe is het gat t.o.v. het beheerplan opgelost?

### Raadsvoorstel onderbouwing onderhoudsvoorziening (september 2008)

Op basis van bovenstaand overzicht is duidelijk dat de budgetbehoefte de beschikbare ruimte te boven gaat. Met de rapporten kan dan ook niet zonder meer worden ingestemd. Nader onderzoek is nodig inzake het stellen van prioriteiten in relatie tot de beschikbare middelen. Wel kan worden vastgesteld, dat in ieder geval de huidige niveaus van de voorzieningen en begrote dotaties rechtmatig zijn en het niveau van de benodigde budgetten niet te boven gaan.

### Raadsbesluit (oktober 2008):

- Een krediet te voteren van € 944.500,- voor wegnemen het achterstallig onderhoud bij de genoemde onderdelen van de openbare buitenruimte; De lasten, € 944.500,- te dekken uit de Algemene Reserve en de begroting 2008 dienstovereenkomstig te wijzigen.

### Rapport bureau Cite, Beheerkosten kapitaalgoederen 2010-2014 (april 2009)

“De totale omvang van het achterstallig onderhoud bedroeg in 2008, exclusief openbaar groen en gebouwen (wel achterstallig onderhoud, maar niet inzichtelijk gemaakt) afgerond € 7.268.000. De raad van de gemeente Enkhuizen heeft met het raadsbesluit van 7 oktober 2008 € 944.500,- gevoteerd voor het wegwerken van het achterstallig onderhoud met de indicatie “onveilig”. Voor het wegwerken van het overige achterstallig onderhoud is circa 3 miljoen euro beschikbaar gesteld. Dit betekent dat ook na het besteden van deze middelen achterstallig onderhoud met een omvang van ruim 3 miljoen euro onopgelost blijft.”

Rkc SED:

Ook met de eerder toegekende toevoegingen aan het onderhoudsbudget zal er een hoeveelheid achterstallig onderhoud van minimaal ruim € 3 mln. blijven bestaan.

### Kadernota 2010 (juni 2009):

Een beter inzicht in de benodigde beheersmaatregelen voor de instandhouding van onze kapitaalgoederen onontbeerlijk is. Om die reden is van hoger hand aan de gemeenten de verplichting opgelegd om beheersplannen op te stellen. Met die beheersplannen wordt beoogd om financiële risico's in de toekomst zo goed mogelijk uit te sluiten. De beheersplannen zijn inmiddels op gebouwen na in concept gereed. De hiermee gemoeide bedragen zijn zo substantieel, dat meerdere keren is onderzocht hoe deze kunnen worden beperkt en gefaseerd om het beheer voor onze gemeente behapbaar te maken. Daarom is al in de beheersplannen een onderscheid gemaakt in:

- 1) de planning van het reguliere onderhoud. Hiermee is structureel een bedrag gemoeid van €782.125
- 2) Voor de beheers-/inspectiekosten is jaarlijks een bedrag van € 98.200 opgenomen.
- 3) de planning van het groot onderhoud, dat een structureel bedrag vergt van € 1.113.750
- 4) de planning van reconstructies en vervangingen, waarvoor structureel € 59.400 oplopend tot € 504.900 in 2013 benodigd is

**Raadsbesluit (september 2009):**

Vaststellen kwaliteitsniveau "minimaal verantwoord beheer".

Rkc SED

Het is onduidelijk hoe dit zich verhoudt tot het scenario "veilig en functioneel". Waarom wordt het dan anders genoemd?

**Raadsbesluit (december 2009):**

1. het Meerjarenplan onderhoud kapitaalgoederen 2010-2011 vast te stellen
2. een bedrag van € 4.000.000 beschikbaar te stellen voor het dekken van de kosten van het Meerjarenplan onderhoud kapitaalgoederen 2010-2011
3. de bij de jaarrekening 2008 vanuit de onderhoudsvoorzieningen gestorte bedragen in de algemene reserve van € 1.971.965 eveneens beschikbaar te stellen voor het dekken van de kosten van het Meerjarenplan onderhoud kapitaalgoederen 2010-2011
4. deze bedragen te onttrekken uit de Algemene Reserve en de begroting 2009 dienovereenkomstig te wijzigen.

**Kaderbrief 2011 (oktober 2010):**

Voor het beheer van de openbare ruimte zijn in de toekomst extra middelen nodig. In feite is dit geen nieuw beleid: volgens bestaand beleid wordt jaarlijks tot en met 2014 € 100.000 toegevoegd aan de begroting. In het meerjarenperspectief 2011 – 2014 is hier al rekening mee gehouden. Op grond van de meest recente planning is dit voldoende om het noodzakelijke onderhoud in de komende jaren uit te kunnen voeren.

**Kadernota 2012 (mei 2011):**

Met betrekking tot het onderhoud van de stad is door uw raad gekozen voor een basiskwaliteits-niveau. Dit niveau zal door ons worden gemonitord. Daarbij moet in acht worden genomen dat hiervoor op basis van bestekken contracten zijn gesloten....Zoals bekend wordt conform het bestaande beleid, om achterstand in onderhoud in te halen jaarlijks een bedrag van € 100.000,-- tot en met 2014 extra gestort in de onderhoudsfondsen. In afwachting van de monitoring handhaven wij die storting.

Rkc SED

De € 100.000 extra wordt nu ten onrechte gerelateerd aan het inlopen van achterstallig onderhoud. Het was echter bedoeld voor structureel onderhoud.

**MJP Onderhoud 2011-2015 (augustus 2011):**

Rkc SED

De jaarlijkse extra toevoeging aan de reserve is inderdaad € 100.000. Dit stopt in 2015. Over dit tijdvak zijn de onttrekkingen groter dan de toevoegingen.

2011: € 4,2 mln. onttrekking

2012: € 2,7 mln. onttrekking

2013: € 1,9 mln. onttrekking

2014: € 2,2 mln. onttrekking

2015: € 1,6 mln. onttrekking

Dit is grofweg in lijn is met het beheerplan 2009. Er zit een groot gat tussen uitgaven en stortingen. De raad is hiervan op de hoogte.

**Raadsbesluit (oktober 2011): Één voorziening Onderhoud kapitaalgoederen i.p.v. 15 aparte voorzieningen.**

De raad besluit:

1. De hierna genoemde voorzieningen ten behoeve van het beheer van de openbare buitenruimte samenvoegen tot één voorziening "Onderhoud kapitaalgoederen":
  - Wegen, groot onderhoud
  - Openbare verlichting, onderhoud
  - Kunstwerken, (bruggen onderhoud)
  - Verkeers- en straatmeubilair

- Wegmeubilair
- Groen
- Speelvoorzieningen
- Stedelijk water (baggerwerk)
- Baggeren buitenwater
- Oeverbescherming (beschoeiingen)
- Sportvelden
- Civieltechnische voorzieningen havens
- Walvoorzieningen havens
- Groot onderhoud gebouwen
- Huisvesting gemeentelijke kantoren

2. Ons college rapporteert uw raad op het bij 1. genoemde detailniveau over het verloop en de stand van de voorziening over de planperiode, en in relatie tot de onderhoudsplannen.

Rkc SED

De rapportage op detailniveau zoals genoemd bij punt 2 vindt plaats via de jaarrekeningen (bijvoorbeeld over 2012 en 2013).

**MJP (maart 2012):**

Stand voorziening per 1-1-2013 is € 5,2 mln.

**Kadernota 2013 (mei 2012):**

Niet voorziene onderhoudswerkzaamheden en vervangingen in de openbare buitenruimte (calamiteiten) worden zoveel mogelijk ten laste van de “voorziening onderhoud kapitaalgoederen” gebracht. De omvang van deze voorziening dient op basis van actuele onderhoudsplannen voldoende te zijn. In de praktijk betekent dit dat eenmalig een extra dotatie in de voorziening noodzakelijk kan zijn.

**Halfjaarrapportage Kapitaalgoederen (oktober 2012):**

Gedurende het laatste jaar is de afdeling geconfronteerd met ingrijpende problemen rond de inzet van de op dit vakgebied gespecialiseerde (enige) medewerker. Inmiddels is een tussentijdse oplossing gevonden middels collegiale uitwisseling met een andere gemeente en door een gedeeltelijke herschikking van het werk binnen de afdeling zelf. Omdat hierdoor niet alles kan worden opgepakt wordt geprioriteerd op onderdelen met een (technisch) risico. Binnenkort verwachten wij duidelijkheid te krijgen in deze personele situatie zodat aansluitend een structurele oplossing kan worden gevonden. Daarnaast heeft zich begin 2012 het incident voorgedaan met het afbreken van de houten damwand en daaraan bevestigde brugleuning Duizendroed. Wij hebben het accent moeten verleggen op mogelijke andere soortgelijke situaties om de kans op herhaling te voorkomen cq uit te sluiten. Ook dit heeft geleid tot extra aandacht en herschikking van de werkzaamheden.

Afsluitend

Als College spreken wij onze waardering uit voor de werkzaamheden die wel zijn uitgevoerd. Daarnaast hebben wij met deze brief ook onze zorg en aandacht met uw Raad gedeeld over de problemen rond de feitelijk beschikbare personele capaciteit, en de daardoor veroorzaakte verschuivingen binnen de onderhoudsvoorziening kapitaalgoederen.

Rkc SED

Met deze brief informeert het college de raad over het uitstel van onderhoud door personele problemen. De brief geeft geen inzicht in achterstallig onderhoud of de precieze gevolgen voor de Reserve Kapitaalgoederen.

**Raadsbesluit Omzetting voorziening in Reserve Onderhoud Kapitaalgoederen**

Besluit:

1. Een reserve “Onderhoud kapitaalgoederen” in te stellen en het saldo van de voorziening “Onderhoud kapitaalgoederen” hier aan toe te voegen;
2. De voorziening “Onderhoud kapitaalgoederen” op te heffen;

3. De reserve "Onderhoud kapitaalgoederen" te gebruiken om overschotten en/ of tekorten op de gerelateerde onderhoudsbudgetten in 2012 en volgende jaren ten gunste of ten laste van de exploitatie te verrekenen;
4. De begroting 2012 en 2013 dienovereenkomstig te wijzigen.

#### **Kadernota 2014 (mei 2013)**

Onderhoud buitenruimte:

Door het geplande onderhoud in de komende 4 jaar uit te smeren over 5 jaar kan de raming voor het jaarlijkse groot onderhoud met € 225.000 worden teruggebracht. De planning wordt hiermee in overeenstemming gebracht met de realiseerbaarheid.

Rkc SED

In de Kadernota is terug te lezen dat de Reserve kapitaalgoederen terugloopt van € 5,2 mln. eind 2012, € 1,8 mln. eind 2013, € 900 duizend eind 2014 en € 300 duizend eind 2015. Hoewel de reserve niet het nulpunt bereikt, maakt dit overzicht wel duidelijk dat de reserve in de komende drie tot vier jaar uitgeput raakt. De Raad was hiermee in mei 2013 op de hoogte van de aanstaande uitputting van de Reserve Kapitaalgoederen.

#### **Raadsbrief werkdocument kapitaalgoederen (juni 2014)**

#### **Nota Onderhoud Kapitaalgoederen 2014-2023 (september 2014)**

#### **Raadsbrief onderhoud kapitaalgoederen (oktober 2014)**

### **Bijlage 3. Bestuurlijke reactie Enkhuizen**

Het college heeft het onderzoeksrapport “Reserve Onderhoud Kapitaalgoederen Enkhuizen” d.d. 22 april 2015 van uw commissie ontvangen. Wij hebben dit rapport met veel belangstelling en waardering gelezen.

In uw rapport geeft u aan de hand van de door u geformuleerde onderzoeksvragen een uitvoerig beeld van de problematiek onderhoud kapitaalgoederen. Aan de hand van deze onderzoeksvragen heeft u ook uw conclusies en aanbevelingen opgesteld.

Wij herkennen ons in de conclusies dat er behoefte is aan een verfijning en verduidelijking van de gestelde kaders voor beheer en onderhoud en een duidelijker inzicht in de kosten voor het onderhoud en vervanging van de diverse kapitaalgoederen. Daarbij zien wij ook de behoefte en noodzaak in de keuzemogelijkheden op het gebied van financiën en het areaal aan kapitaalgoederen. Hiertoe zijn de afgelopen periode ook al acties in gang gezet, zoals aangegeven in de raadsbrief ‘onderhoud kapitaalgoederen’ van oktober 2014.

De conclusies en aanbevelingen van de rekenkamercommissie, om als het ware te komen tot een geheel vernieuwd ‘meerjaren onderhoudsplan’, zien wij dan ook als een steun in de rug om de ingezette richting voort te zetten.

## Bijlage 4. Nawoord rekenkamercommissie

Geachte raad, geacht college,

De bekostiging van het onderhoud van de kapitaalgoederen in Enkhuizen is een zaak die de raad terecht zorgen baart. De rekenkamercommissie is dan ook blij dat het college zich herkent in de conclusies. We vertrouwen erop dat de raad de aanbevelingen overneemt en het college opdraagt deze op te volgen.

Met vriendelijke groet,

A handwritten signature in blue ink, consisting of several loops and a long horizontal stroke extending to the right.

Hans Gerrits Jans  
Voorzitter Rekenkamercommissie SED