

Het hard van Papendrecht beoordeeld

**Rekenkameronderzoek naar de onderhouds- en
beheerssystematiek van de gemeentelijke eigendommen
verhardingen, kunstwerken en riolering in de gemeente
Papendrecht**

Rekenkamercommissie Papendrecht

Onderzoeksrapport "Het hard van
Papendrecht beoordeeld"

Papendrecht, 13 juli 2009

Inhoud

Inleiding.....	4
Achtergrond en aanleiding voor het onderzoek.....	4
Doelstelling en reikwijdte van het onderzoek	4
Onderzoeksaanpak.....	7
Leeswijzer	7
1 Verhardingen	8
1.1 Het gemeentelijk beleidskader	8
1.1.1 Inleiding	8
1.1.2 Beleidskader gemeente Papendrecht met betrekking tot verhardingen	10
1.1.3 Beheerplan met betrekking tot de verhardingen	11
1.2 Areaal aan verhardingen.....	12
1.3 De onderhoudstoestand van de verhardingen.....	12
1.4 Klachten met betrekking tot verhardingen.....	14
1.5 Organisatie	16
1.6 Budget.....	17
1.6.1 Beschikbaar budget.....	17
1.6.2 Benodigd budget	18
1.6.3 Vergelijkende analyse	19
1.7 De wijze van verantwoording	20
1.8 De rol en positie van de gemeenteraad	21
1.8.1 Rol gemeenteraad bij totstandkoming van het beleidskader	21
1.8.2 Rol gemeenteraad bij totstandkoming beheerplannen	23
2 Kunstwerken	24
2.1 Het gemeentelijk beleidskader	24
2.1.1 Beleidskader gemeente Papendrecht met betrekking tot de kunstwerken.....	24
2.1.2 Beheerplan kunstwerken.....	24
2.2 Het areaal.....	25
2.3 De onderhoudstoestand van de kunstwerken.....	26
2.4 Het budget.....	26
3 Riolering.....	28
3.1 Het gemeentelijk beleidskader	28
3.1.1 Inleiding	28
3.1.2 Beleidskader gemeente Papendrecht met betrekking tot riolering	30
3.1.3 Het beheerplan.....	31
3.2 Areaal rioleringsstelsel	32
3.3 De onderhoudstoestand van de riolering	32

3.4	Klachten met betrekking tot riolering.....	33
3.5	Organisatie	35
3.6	Budget	36
3.7	De wijze van verantwoording	37
3.8	Rol en positie van de gemeenteraad	38
3.8.1	Rol gemeenteraad bij totstandkoming van het beleidskader	38
3.8.2	Rol gemeenteraad bij totstandkoming beheerplannen	39
4	Conclusies en aanbevelingen.....	40
4.1	Conclusies en aanbevelingen met betrekking tot verhardingen	40
4.1.1	Het ontbreekt in de gemeente Papendrecht aan een door de raad vastgesteld beleidskader met betrekking tot de verhardingen	40
4.1.2	De gemeente Papendrecht beschikt niet over een beheerplan voor de verhardingen	41
4.1.3	Binnen de gemeente Papendrecht bestaat geen betrouwbaar actueel overzicht van de onderhoudstoestand van de verhardingen	41
4.1.4	Het is onduidelijk wat het structurele benodigde budget in de gemeente Papendrecht is voor het beheer en onderhoud van de verhardingen	42
4.1.5	De doelmatigheid van het proces van beheer en onderhoud van onderhoud lijkt voldoende te zijn.....	42
4.1.6	Beheer en onderhoud van verhardingen maakt onderdeel uit van de jaarlijkse planning en controlcyclus	43
4.1.7	De rol van de Raad bij het beheer en onderhoud van de wegen is beperkt.....	43
4.1.8	Samenvatting aanbevelingen.....	43
4.2	Conclusies met betrekking tot kunstwerken.....	44
4.3	Conclusies met betrekking tot de riolering	44
5	Reactie College van Burgemeester en Wethouders op de conceptrapportage	46
6	Nawoord Rekenkamercommissie gemeente Papendrecht	47
A	Gehanteerde afkortingen, begrippen en definities	48
B	Voorbeeld operationalisatie kwaliteitsniveaus kunstwerken.....	50
C	Geraadpleegde documenten	51
D	Lijst van geïnterviewden	52

Inleiding

Achtergrond en aanleiding voor het onderzoek

Het beheer en onderhoud van de openbare ruimte is een belangrijke gemeentelijke taak. Een schone, veilige, hele en mooie openbare ruimte is het streefbeeld van menig gemeente in Nederland. Met het beheer en onderhoud van de gemeentelijk eigendommen als verhardingen (wegen), kunstwerken (bruggen, steigers, geluidsschermen) en riolering is een substantieel bedrag gemoeid. Er lijkt volgens de Rekenkamercommissie gemeente Papendrecht thans geen sprake te zijn van een transparant bedrijfsproces waar het gaat om de totstandkoming van een inzichtelijk onderhoudsbeleid met betrekking tot genoemde gemeentelijke eigendommen. De Rekenkamercommissie gemeente Papendrecht heeft daarom onderzoek gedaan naar dit onderwerp.

De Rekenkamercommissie gemeente Papendrecht wil, door middel van een onderzoek, inzicht verkrijgen in hoeverre er binnen de gemeente Papendrecht sprake is van een logisch verklaarbare en inzichtelijke samenhang tussen enerzijds de onderhoudstoestand van de hiervoor genoemde gemeentelijke eigendommen en de door de Raad daarvoor beschikbaar gesteld budgetten. Verder dient inzichtelijk gemaakt te worden hoe het proces verloopt als het gaat om te komen tot technische en budgettaire voorstellen aan het College van Burgemeester en Wethouders en de gemeenteraad.

Doelstelling en reikwijdte van het onderzoek

Door de rekenkamercommissie gemeente Papendrecht is de volgende onderzoeksopdracht geformuleerd: *'Brenge in beeld in hoeverre er binnen de gemeente Papendrecht sprake is van een logisch verklaarbare en inzichtelijke samenhang tussen enerzijds de onderhoudstoestand van de openbare ruimte en anderzijds de door de Raad daarvoor beschikbaar gestelde budgetten en reserveringen. Het onderzoek zal zijn beperkt tot de wegen en de rioleringen in verband met de algemeen beschikbare gedifferentieerde (CROW-)normen van onderhoud. Beschrijf daarbij hoe het huidige proces om te komen tot (technische en budgettaire) voorstellen aan het College en aan de gemeenteraad, verloopt. Maak daarbij onderscheid in het dagelijks onderhoud, tussentijdse reparaties en het groot onderhoud van de wegen met bijbehorende voorzieningen (fietspaden, voetpaden, verkeersregelinstallaties, verlichting en bruggen) en de rioleringen. Betrek bij dit alles ook de relatie tussen (gerealiseerde)kwaliteit en (gemaakte) kosten, alsook de resultaten van eventuele klachtenprocedures. Kom waar nodig met voorstellen om te komen tot een verbeterd onderhoudsbeleid.'*

In het onderzoek staan de verhardingen (asfalt, elementverhardingen) en de riolering centraal. Tot object van onderzoek behoren tevens de kunstwerken (bruggen en viaducten) die samenhangen met de verhardingen. Andere elementen uit de openbare ruimte als openbaar groen (gazons, bomen en beplanting), openbare verlichting, verkeersregelininstallaties, straatmeubilair, speelvoorzieningen, prullenbakken en dergelijke vallen buiten de reikwijdte van het onderzoek. Ook activiteiten in de openbare ruimte als machinaal vegen, gladheidsbestrijding, zwerfafvalbestrijding en dergelijke vallen buiten de reikwijdte van het onderzoek.

De hiervoor opgenomen onderzoeksopdracht is geoperationaliseerd in de volgende onderzoeksdelen en bijbehorende onderzoeksvragen:

- a het gemeentelijk beleidskader:
 - i Wat is het gemeentelijke beleidskader dat gehanteerd wordt voor het beheer en het onderhoud van de verhardingen, de kunstwerken en de riolering?
 - ii Welke normen worden, gegeven het gemeentelijke beleidskader, gehanteerd als het gaat om het beheer en onderhoud van de verhardingen respectievelijk de riolering?
 - iii Beschikt de gemeente over beheerplannen met betrekking tot het beheer en het onderhoud van de verhardingen, de kunstwerken en de riolering?
 - Wat is de kwaliteit van de beheerplannen? Kwaliteit dient in dit verband als volgt 'vertaald' te worden:
 - Geeft het beheerplan een eenduidig en betrouwbaar inzicht in de actuele technische staat van de verhardingen respectievelijk de riolering?
 - Is in de beheerplannen een juiste 'vertaling' gemaakt van het gemeentelijke beleidskader met betrekking tot de verhardingen en de riolering?
 - Geeft het beheerplan een eenduidig en betrouwbaar beeld van de beoogde te ontplooiën onderhoudsactiviteiten met betrekking tot de verhardingen en de riolering voor de komende jaren?
 - Wordt in het beheerplan voldoende rekening gehouden met andere ontwikkelingen in de gemeente, zoals het effect van nieuwbouw op onderhoud en/of reconstructies?
 - Geeft het beheerplan een goed inzicht in de beschikbare middelen in relatie tot de gestelde onderhoudsdoelen met betrekking tot de verhardingen respectievelijk de riolering?
- b het areaal aan gemeentelijke eigendommen:
 - i Wat is het gemeentelijk areaal¹ aan verhardingen, kunstwerken en riolering?
- c de onderhoudstoestand van de gemeentelijk eigendommen:
 - i Wat is de technische kwaliteit van de verhardingen respectievelijk de riolering anno 2008?
 - ii Is er sprake van achterstallig onderhoud?

¹ In bijlage A is een overzicht van gehanteerde begrippen, afkortingen en definities opgenomen.

- d klachten:
 - i Zijn er gegronde klachten binnen de gemeente Papendrecht met betrekking tot de verhardingen en riolering?
 - Zo ja, hoe luiden deze klachten?
 - Hoe heeft het aantal klachten zich in de periode 2006 – 2008 ontwikkeld?
- e de gemeentelijke organisatie:
 - i Op welke wijze wordt inhoudelijke expertise en kennis met betrekking tot verhardingen respectievelijk riolering door de gemeente Papendrecht geborgd?
- f het budget:
 - i Wat is het budget dat binnen de gemeente Papendrecht beschikbaar is voor beheer en onderhoud van de verhardingen en de riolering?
 - Hoe heeft het budget zich de afgelopen jaren (2006 – 2008) ontwikkeld?
 - Hoe is het budget voor de verhardingen respectievelijk de riolering opgebouwd?
 - Wordt in het budget onderscheid gemaakt in groot onderhoud, klein onderhoud en reconstructies?
- g de wijze van verantwoording:
 - i Hoe wordt de verantwoording door de betrokken gemeenteafdeling(en) over de uitgevoerde beheer- en onderhoudsactiviteiten met betrekking tot de verhardingen respectievelijk de riolering inhoud gegeven?
 - Geeft de verantwoording inzicht in de realisatie van de voorgenomen onderhoudsmaatregelen ten opzichte van de planning?
 - Geeft de verantwoording inzicht in de daadwerkelijk ingezette middelen in relatie tot de geprognosticeerde inzet aan middelen?
 - Sluit de verantwoording in het jaarverslag aan bij de gestelde doelen zoals opgenomen in de begroting en de gemeentelijke beleidsvisie?
 - Is er sprake van een proces van leren en verbeteren? Is de Raad betrokken bij dit proces?
- h de rol en positie van de gemeenteraad:
 - i Wat is de rol van de gemeenteraad bij de totstandkoming van de beheerplannen?
 - ii Hoe ziet het proces van totstandkoming van de beheerplannen van respectievelijk de verhardingen en de riolering eruit?
 - iii Wat is de rol van de gemeenteraad bij de totstandkoming van de beheerplannen?
 - Welke rol speelt de gemeenteraad bij de voorbereiding, de te maken keuzes en de vaststelling van de beheerplannen?
 - Stelt de gemeenteraad hiermee heldere kaders en toetst de gemeenteraad deze kaders?
 - Hoe verloopt de besluitvorming bij wijzigingen in de beheerplannen of de daaraan gekoppelde budgetten?

Het onderzoek is gericht op de binnen de gemeente Papendrecht aanwezige systemen en de daaruit verkregen informatie. Er wordt geen controle uitgevoerd of de informatie zoals deze in de systemen is opgenomen ook daadwerkelijk overeenkomt met de feitelijke beheersituatie in de openbare ruimte. Veldonderzoek/schouwen van de fysieke buitenruimte valt derhalve buiten de reikwijdte van het onderzoek.

Er is in het onderzoek uitgegaan van de juistheid van de informatie die is aangeleverd. Er zijn geen werkzaamheden verricht ter vaststelling van de getrouwheid van de aangeleverde documentatie.

Het onderzoek is in de periode januari 2009 tot en met mei 2009 uitgevoerd door PricewaterhouseCoopers Advisory N.V.

Onderzoeksaanpak

Het onderzoek is uitgevoerd aan de hand van de volgende hoofdstappen:

- a stap 1: opstellen normenkader;
- b stap 2: houden startbijeenkomst met de rekenkamercommissie;
- c stap 3: uitvoeren analyse;
- d stap 4: opstellen rapport van bevindingen;
- e stap 5: doen van conclusies en aanbevelingen.

Leeswijzer

Dit rapport is opgebouwd aan de hand van de drie onderzoeksobjecten (gemeentelijke eigendommen):

- a hoofdstuk 1: verhardingen;
- b hoofdstuk 2: kunstwerken;
- c hoofdstuk 3: riolering.

In deze hoofdstukken worden de bevindingen, aan de hand van de door de rekenkamercommissie Papendrecht gestelde onderzoeksvragen, gepresenteerd. Bij het beantwoorden van de onderzoeksvragen is een normenkader gehanteerd. Per onderzoeksobject wordt per vraag het gehanteerde normenkader weergegeven. Aansluitend worden per vraag de bevindingen gepresenteerd.

In de bijlagen van dit rapport is het volgende opgenomen. Bijlage A omvat de lijst van gehanteerde definities, begrippen en afkortingen. Bijlage B omvat een voorbeeld voor de operationalisatie van kunstwerken. In bijlage C is een overzicht opgenomen van de in dit onderzoek geraadpleegde documenten. Bijlage D tot slot omvat een overzicht van de in het kader van dit onderzoek geïnterviewden uit de gemeente Papendrecht.

1 Verhardingen

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de binnen de gemeente Papendrecht gehanteerde onderhouds- en beheerssystematiek met betrekking tot '*verhardingen*'. Aan de hand van de geformuleerde onderzoeksvragen (zie inleiding op het rapport) en de daaraan gekoppelde normstelling worden de bevindingen gepresenteerd.

Achtereenvolgens wordt ingegaan op de volgende onderzoeksaspecten:

- a het gemeentelijk beleidskader;
- b het areaal aan verhardingen;
- c de onderhoudstoestand van de verhardingen;
- d klachten;
- e de gemeentelijke organisatie;
- f het budget;
- g de wijze van verantwoording;
- h de rol en positie van de gemeenteraad.

Per onderzoeksaspect wordt aangegeven welke onderzoeksvragen en bijhorende normen van toepassing zijn.

1.1 Het gemeentelijk beleidskader

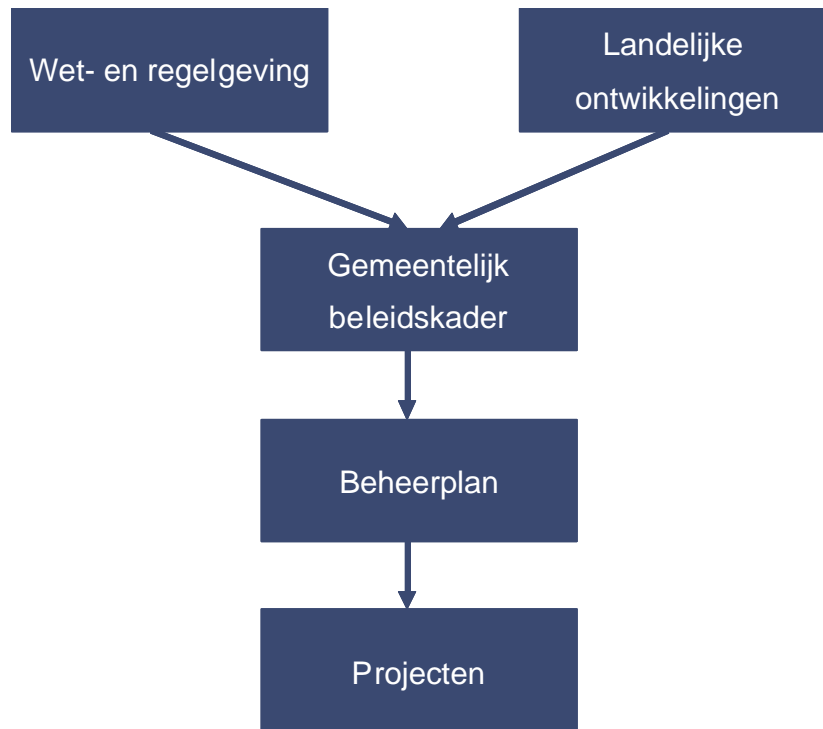
1.1.1 Inleiding

Een gemeentelijk beleidskader omvat de kaders voor het (toekomstig) beheer en onderhoud van de verhardingen in een gemeente. Met deze beleidskaders verschaft de Raad van een gemeente duidelijkheid naar het College van Burgemeester en Wethouders en de ambtelijke organisatie voor wat betreft de beoogde kwaliteit van de verhardingen in de gemeente en de daarbij horende middelen om de beoogde kwaliteit ook daadwerkelijk in de praktijk te realiseren.

Een belangrijk vertrekpunt voor het gemeentelijk beleidskader vormt artikel 6:174 van het Burgerlijk Wetboek. Dit artikel regelt de risicoaansprakelijkheid van de wegbeheerder (in casu de gemeente) indien de schade het gevolg is van een gebrek aan de openbare weg. Er is sprake van een gebrek aan de weg indien de weg niet voldoet aan de eisen die men er onder de gegeven omstandigheden aan mag stellen en hierdoor een gevaarlijke situatie ontstaat (bijvoorbeeld verzakkingen, gaten of scheuren in de weg). Dit houdt in dat de wegbeheerder aansprakelijk is voor schade als gevolg van een gebrek, ook al was de wegbeheerder niet op de hoogte van dat gebrek.

Het gemeentelijk kader vormt de basis voor een beheerplan wegen. In het beheerplan wordt aangegeven hoe een gemeente, gegeven de gemeentelijke beleidskaders, invulling geeft aan het

beheer en onderhoud van de *'verhardingen'*. Het beheerplan op haar beurt is leidend voor wat betreft de uitvoering van projecten op het gebied van beheer en onderhoud van de *'verhardingen'*. Schematisch ziet het proces er als volgt uit:



Figuur 1: Beleidsproces verhardingen

Hiervoor is aangegeven dat in het beleidskader de beoogde kwaliteit van de verhardingen wordt aangegeven. De kwaliteit van de verhardingen wordt landelijk aangeduid aan de hand van de CROW-systematiek. Het CROW is het nationale kennisplatform voor infrastructuur, verkeer, vervoer en openbare ruimte. Deze not-for-profitorganisatie ontwikkelt, verspreidt en beheert praktisch toepasbare kennis voor beleidsvoorbereiding, planning, ontwerp, aanleg, beheer en onderhoud. Dit gebeurt in samenwerking met alle belanghebbende partijen, waaronder het Rijk, provincies, gemeenten, adviesbureaus, uitvoerende bouwbedrijven in de grond-, water- en wegebouw, toeleveranciers en vervoersorganisaties. De kennis, veelal in vorm van richtlijnen, aanbevelingen en systematieken, vindt haar weg naar de doelgroepen via websites, publicaties, cursussen en congressen. De opgestelde richtlijnen worden door vrijwel alle gemeenten gehanteerd als normstelling voor het beheer en onderhoud van gemeentelijke eigendommen.

Op grond van deze CROW-systematiek wordt de kwaliteit van de verhardingen gekoppeld aan potentiële schade. In onderstaande tabel is per soort verharding de mogelijke schade aangegeven.

Verhardingskenmerken en soorten schade		
	Asfalt	Elementverharding
Textuur	Rafeling	-
Vlakheid	Dwarsonvlakheid Oneffenheden	Dwarsonvlakheid Oneffenheden
Samenhang	Scheurvorming	-

De technische kwaliteit van de verhardingensoort wordt, op grond van de CROW-richtlijn 147, weergegeven in de kwalificatie 'voldoende', 'matig' en 'onvoldoende'². De kwalificaties 'voldoende' en 'matig' worden landelijk aangeduid als 'basis'. Het kwaliteitsniveau 'basis' betekent dat de verhardingen, op grond van de richtlijnen van het CROW, voldoen aan een minimaal niveau van verantwoord wegbeheer tegen minimale kosten

1.1.2 Beleidskader gemeente Papendrecht met betrekking tot verhardingen

Onderzoeksvraag	Norm/verwachte situatie
<i>Wat is het gemeentelijk beleidskader dat gehanteerd wordt bij het beheer en onderhoud van de verhardingen?</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Uit de beschikbare stukken wordt duidelijk welke beleidskader de gemeente Papendrecht hanteert voor het beheer en het onderhoud van de wegen. • Het beleidskader geeft aan welke normen gehanteerd worden voor beheer en onderhoud van de verhardingen (voor verhardingen is de CROW-systematiek leidend). • Per soort verharding c.q. per gebied wordt aangegeven welk kwaliteitsniveau van de wegen wordt gehanteerd (doorgaans wordt onderscheid gemaakt in hoog, basis en sober).
<i>Welke normen worden, gegeven het gemeentelijke beleidskader, gehanteerd als het gaat om het beheer en onderhoud van de verhardingen?</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Per object is aangegeven welke norm gehanteerd wordt als het gaat om beheer en onderhoud. • De per object te hanteren norm is rechtstreeks af te leiden uit het gemeentelijke beleidskader.

Situatie Papendrecht

De gemeente Papendrecht beschikt niet over een door de Raad van de gemeente Papendrecht geaccordeerd beleidskader.

² Tot aan 2005 werden door het CROW de volgende schadeklassen gehanteerd:

- 1: goed.
- 2: redelijk.
- 3: matig.
- 4: slecht.
- 5: zeer slecht.

Vanaf 2005 is deze vijfpuntsschaal vervangen door de aangegeven drie puntsschaal.

Binnen de gemeente Papendrecht wordt impliciet het niveau *'basis'* gehanteerd als kwaliteitsniveau voor het beheer en onderhoud van de verhardingen. Ambtelijk wordt binnen de gemeente Papendrecht, bij het vaststellen van de benodigde budgetten voor het beheer en onderhoud aan de verhardingen, uitgegaan van het niveau *'basis'* voor alle verhardingen in de gemeente Papendrecht.

1.1.3 Beheerplan met betrekking tot de verhardingen

Onderzoeksvraag	Norm/verwachte situatie
<i>Geeft het beheerplan een eenduidig en betrouwbaar inzicht in de actuele technische staat van de verhardingen in de gemeente?</i>	<ul style="list-style-type: none"> Het beheerplan geeft een actueel overzicht van het areaal van de gemeente, verbijzonderd naar: <ul style="list-style-type: none"> Soort verharding (asfalt, elementverharding); Soort ondergrond (klei, veen, zand). Het beheerplan geeft aan welke normen gehanteerd worden voor beheer en onderhoud van de wegen (voor wegen is de CROW-systematiek leidend): <ul style="list-style-type: none"> Per soort weg c.q. per gebied wordt aangegeven welk kwaliteitsniveau van de wegen wordt gehanteerd (doorgaans wordt onderscheid gemaakt in hoog, basis en sober). Het beheerplan geeft de onderhoudsstaat van de wegen weer op het gebied van aanzien, comfort, duurzaamheid en veiligheid.
<i>Is in de beheerplannen een juiste 'vertaling' gemaakt van het gemeentelijke beleidskader m.b.t. verhardingen?</i>	<ul style="list-style-type: none"> Het gemeentelijke beleidskader voor wegen is één op één overgenomen in het beheerplan. Eventuele wijzigingen/afwijkingen van het gemeentelijke beleidskader zijn afgestemd met de gemeenteraad.
<i>Geeft het beheerplan een eenduidig en betrouwbaar beeld van de boogde te ontplooiën onderhoudsactiviteiten met betrekking tot de verhardingen de komende jaren?</i>	<ul style="list-style-type: none"> Het beheerplan geeft gedetailleerd aan welke beheers- en onderhoudsactiviteiten de komende jaren op het gebied van verhardingen plaatsvinden. Het beheerplan geeft aan welke kosten gemoeid zijn met de geplande beheer- en onderhoudsactiviteiten met betrekking tot de wegen.

Situatie Papendrecht

De gemeente Papendrecht beschikt niet over een beheerplan voor de verhardingen. Er wordt binnen de gemeente Papendrecht gewerkt aan een IBOR-traject (integraal beheer openbare ruimte). Daarin is echter geen prioriteit gegeven aan het opstellen van een beheerplan met betrekking tot de verhardingen.

Het daadwerkelijk uitvoeren van onderhoudsprojecten met betrekking tot de verhardingen op basis van het geautomatiseerde onderhoudssysteem en het tot stand brengen van het gemeentelijk

rioleringsplan hebben volgens het ambtelijk apparaat de voorkeur genoten.

1.2 Areaal aan verhardingen

In onderstaande tabel is het areaal aan verhardingen in de gemeente Papendrecht, uitgesplitst in asfalt en elementverhardingen, weergegeven (opgaven gemeente Papendrecht, ontleend aan het geautomatiseerde onderhoudssysteem).

Areaal verhardingen in de gemeente Papendrecht		
Jaar	Elementen (in m ²)	Asfalt (in m ²)
2003	1.322.108	350.787
2006	1.334.577	355.313
2007	1.363.789	370.364
2008	1.365.321	370.364

Uit de tabel kan worden afgeleid dat circa 79% van de verhardingen bestaat uit elementverhardingen (klinkers, tegels) en 21% uit asfalt.

1.3 De onderhoudstoestand van de verhardingen

Onderzoeksvraag	Norm/verwachte situatie
<i>Wat is de technische kwaliteit van de verhardingen anno 2008?</i>	<ul style="list-style-type: none">• De verhardingen in de gemeente Papendrecht zijn onafhankelijk geïnspecteerd aan de hand van de CROW-normen.• Binnen de gemeente Papendrecht bestaat een actueel overzicht van de technische staat van de verhardingen, waarbij onderscheid wordt gemaakt naar de soort verharding (asfalt, elementverharding) en soort ondergrond (veen, zand, klei).• Binnen de gemeente Papendrecht bestaat een goed en betrouwbaar inzicht in eventueel achterstallig onderhoud.

Situatie Papendrecht

In 2003 is het totale wegareaal voor de laatste keer volledig door een onafhankelijk adviesbureau geïnspecteerd aan de hand van de CROW-normen. Het wegareaal is destijds aan de hand van vijfpuntsschaal van de CROW-systematiek (zie voetnoot 2) in beeld gebracht. De tabel op de volgende pagina geeft de resultaten weer van de in 2003 uitgevoerde onafhankelijke inspectie.

In 2003 was de kwaliteit van de asfaltwegen in de gemeente Papendrecht over het algemeen goed. De kwaliteit van de elementverhardingen daarentegen is vooral voor wat betreft de oneffenheden voor verbetering vatbaar. Circa 35% van de elementverhardingen 'scoort' in 2003 slecht en zeer slecht op het gebied van oneffenheden (zie cirkel in onderstaande tabel). Nevenstaande foto (bron: CROW) geeft aan wat bedoeld wordt met oneffenheden. Op grond van de huidige systematiek zou gesteld worden dat in 2003 circa 65% van de elementverhardingen voldoet aan de norm 'basis'.



Schadecijfer	1 (zeer goed)		2 (goed)		3 (matig)		4 (slecht)		5 (zeer slecht)	
	m ²	%	M ²	%	m ²	%	m ²	%	m ²	%
Asfaltverhardingen										
Rafeling	325.606	92,8	3.109	0,9	10.127	2,9	6.218	1,8	5.870	1,7
Vet	350.929	100								
Dwarsvlakheid	317.854	90,6			15.405	4,4	13.937	4	3.733	1,1
Oneffenheden	330.605	94,2	526	0,1	2.800	0,8	15.041	4,3	1.957	0,6
Langsscheuren	332.587	94,8			10.620	3	7.723	2,2		
Craquele	328.871	93,7	4.464	1,3	7.694	2,2	6.629	1,9	3.272	0,9
Randschade	341.212	97,2	1.344	0,4	2.517	0,7	5.324	1,5	531	0,2
Elementenverhardingen										
Dwarsvlakheid	1.248.226	93,9	2.798	0,2	9.884	0,7	57.210	4,3	11.346	0,9
Oneffenheden	743.387	55,9	8.409	0,6	104.137	7,8	434.834	32,7	38.697	2,9
Voegwijdte	1.320.442	99,3	261	0			5.106	0,4	3.656	0,3

Na 2003 is het totale wegareaal niet meer onafhankelijk geïnspecteerd³. Binnen de gemeente Papendrecht bestaat momenteel geen actueel overzicht van de technische staat van het totale areaal aan verhardingen⁴.

Onderstaand kader geeft aan hoe doorgaans binnen gemeenten invulling wordt gegeven aan de inspectie van de verhardingen (bron: beheerplan van een gemeente). Aan de resultaten van de uitgevoerde inspectie wordt vervolgens het onderhoudsplan voor de komende jaren bepaald. Het kader kan als voorbeeld dienen voor de op te zetten onderhoudssystematiek in de gemeente Papendrecht.

³ Ambtelijk is aangegeven dat de laatste jaren de prioriteit, gegeven de beperkte personele capaciteit, heeft gelegen bij het uitvoeren van projecten op het gebied van verhardingen en de totstandkoming van het Gemeentelijk Rioleringsplan.

⁴ Ambtelijk is aangegeven dat men voornemens is dit jaar het totale wegareaal aan een onafhankelijke inspectie te onderwerpen.

Voorzet (voorbeeld) onderhoudssystematiek voor de verhardingen

Hoofdactiviteiten systematiek voor wegbeheer

Binnen de systematiek voor wegbeheer kunnen de volgende hoofdactiviteiten worden onderscheiden:

- Het verzamelen en actueel houden van gegevens van het wegennet (locatie, constructie, gebruik, omvang en kwaliteit van de verhardingen).
- Het interpreteren en verwerken van de gegevens tot een indicatieve financiële meerjarenplanning van het verhardingsonderhoud.
- Het samenstellen van een rapportage voor het bestuur op grond waarvan het bestuur beslissingen kan nemen.
- Het nemen van beslissingen door het bestuur (en Raad), in het algemeen over beschikbare budgetten en prioriteiten.
- Het uitvoeren van het vastgestelde plan binnen de gestelde randvoorwaarden.

Werkwijze

Op basis van een jaarlijkse onafhankelijke inspectie van de in beheer zijnde verhardingen wordt een actueel beeld verkregen van de kwaliteit van de verhardingen. De inspectie richt zich op een aantal zichtbare schades zoals scheurvorming en oneffenheden. De inspectie resulteert in een score voor de kwaliteit van de verhardingen in de termen van 'voldoende', 'matig' en 'onvoldoende' (de kwalificaties 'voldoende' en 'matig' worden landelijk aangeduid als 'basis').

De via de jaarlijkse inspectie ingewonnen gegevens over de kwaliteit van de verhardingen zijn de basis voor het opstellen van het meerjarige onderhoudsplan. Voor de eerstvolgende vijf jaren worden per jaar de te onderhouden wegvakken geselecteerd, het voor die vakken benodigde type onderhoud vastgesteld en de kosten berekend. De selectie van de te onderhouden vakken gebeurt op basis van vergelijking van de actuele schade met de landelijk aanvaarde CROW-onderhoudsrichtlijnen.

Wegvakken die de onderhoudsrichtlijn hebben overschreden, dienen op korte termijn (1 - 2 jaar) te worden onderhouden. Wegvakken die de onderhoudsrichtlijn naderen op middellange termijn (3 - 5 jaar) moeten direct in het onderhoudsprogramma worden opgenomen.

1.4 Klachten met betrekking tot verhardingen

Onderzoeksvraag	Norm/verwachte situatie
<i>Zijn er klachten binnen de gemeente Papendrecht met betrekking tot verhardingen?</i>	<ul style="list-style-type: none">• Het aantal klachten voor de periode 2006 tot en met 2008 is bekend.• De aard van de klachten voor de periode 2006 tot en met 2008 is bekend.• De klachten zijn onderverdeeld naar wijk c.q. gebied.

Situatie Papendrecht

Door de gemeente Papendrecht worden de meldingen met betrekking tot de verhardingen per wijk geregistreerd. Per melding worden de volgende gegevens geregistreerd:

- a nummer melding;
- b status:
 - i afgehandeld;
 - ii afgebroken;
 - iii overleg;
 - iv in behandeling;
- c verantwoordelijke;
- d subcategorie:
 - i schade aan wegen;
 - ii schoonhouden verhardingen;
 - iii losliggende tegels;
 - iv gladheidsbestrijding;
 - v overige wegen en verhardingen.
- e bijzonderheden. Hieronder wordt een beschrijving gegeven van de aard van de melding.

Onderstaande tabel geeft de meldingen met betrekking tot de verhardingen weer voor de jaren 2006 tot en met 2008 per wijk van de gemeente Papendrecht.

Wijk gemeente Papendrecht	Aantal meldingen met betrekking tot de verhardingen per jaar		
	2006	2007	2008
Molenvliet/Wilgendonk	145	194	172
Oostpolder/De Kooy	42	85	67
Westpolder/'t Eiland	180	196	203
Kraaihoek/Middenpolder	111	142	118
Totaal	478	617	560

Op grond van bovenstaande tabel kunnen de volgende conclusies worden getrokken:

- a In de wijken '*Oostpolder/De Kooy*' zijn de meldingen significant lager dan in de andere wijken.
- b Het aantal meldingen in de wijken '*Westpolder/'t Eiland*' is het grootst en laat bovendien een stijging van het aantal klachten over de periode 2006 tot en met 2008 zien.
- c Het aantal meldingen in 2007 is duidelijk hoger dan in 2006 en 2008.

De meldingen worden, afhankelijk van aard en omvang, opgepakt door de wijkteams (klein onderhoud) dan wel door een aannemer. Uit het overzicht over 2008 blijkt dat meer dan 98% van de meldingen de status '*afgehandeld*' heeft. In het kader van dit rekenkameronderzoek is geen verder onderzoek gedaan naar de wijze van afhandeling van de meldingen, het aantal vervolgmeldingen, het aantal meldingen in relatie tot soortgelijke gemeenten en dergelijke.

1.5 Organisatie

Onderzoeksvraag	Norm/verwachte situatie
<i>Op welke wijze wordt inhoudelijke expertise en kennis met betrekking tot verhandingen door de gemeente Papendrecht geborgd?</i>	<ul style="list-style-type: none">• Het aandeel uitbesteed werk in het totale werkaanbod aan verhandingen is bekend.• Er wordt actief gebruik gemaakt van een kwaliteitsmanagementsysteem om inhoudelijke expertise en kennis met betrekking tot verhandingen te borgen.• In de periode 2006 tot en met 2008 zijn cursussen gevolgd om inhoudelijke expertise en kennis met betrekking tot verhandingen te borgen.• Collegiale toetsing en/of vervanging is goed geregeld.

Situatie Papendrecht

Circa 60% van de totale werkzaamheden die betrekking hebben op het beheer en onderhoud van de verhandingen wordt uitbesteed aan adviesbureaus en aannemers. De onderverdeling naar fase van het beheerproces is grofweg als volgt (schatting door ambtelijk apparaat):

- a 10% van de beheerwerkzaamheden wordt uitbesteed;
- b 60% van de werkvoorbereiding;
- c 95% van de uitvoering.

Dit beeld komt overeen met het beeld van andere gemeenten in Nederland. In feite wordt door alle gemeenten in Nederland een groot deel van de uitvoering van het onderhoud uitbesteed aan aannemers. De gemeente vervult alsdan de rol van opdrachtgever en (deels) toezichthouder (ook het toezicht op het onderhoud wordt uitgevoerd conform het bestek en wordt grotendeels uitbesteed aan adviesbureaus).

Binnen de gemeente Papendrecht zijn op de cruciale leidinggevende en coördinerende functies medewerkers geplaatst met een HBO+-niveau⁵.

Binnen de bedrijfsvoering is, volgens het ambtelijk apparaat, een aantal goede punten aan te wijzen⁶. Ten eerste beschikt de gemeente Papendrecht over adequate (recente) procesbeschrijvingen. Deze procesbeschrijvingen maken duidelijk wat van de betrokken ambtenaren verwacht mag worden als het gaat om het beheer en onderhoud van de verhandingen, welke gemeentelijke procedures van toepassing zijn en dergelijke. Verder beschikt de gemeente Papendrecht over een goed archiefsysteem waardoor vele historische informatie met betrekking tot de verhandingen beschikbaar is. Een door het ambtelijk apparaat aangedragen verbeterpunt betreft de structurele evaluatie na afloop van projecten om zo leerpunten vast te stellen opdat processen in de toekomst (nog) beter verlopen. Evaluaties worden thans ad hoc ingevuld.

⁵ In het onderzoek is geen aandacht besteed aan de kwaliteit van de uitgevoerde werkzaamheden alsmede de vraag of de competenties van het ambtelijk apparaat ook daadwerkelijk tot uitdrukking komen in de dagelijkse praktijk.

⁶ In het kader van het onderzoek heeft geen organisatiedoorlichting plaatsgevonden. De aangedragen goede punten en verbeterpunten zijn aangegeven door het direct betrokken ambtelijk apparaat.

Om de kwaliteit van de output te bewaken, wordt binnen de bedrijfsvoering het vierogen-principe ten aanzien van projecten op het gebied van verhardingen gehanteerd. Dit houdt in dat de essentiële documenten, zoals uitvoeringsbestekken, door een collega medewerker wordt getoetst c.q gecontroleerd op volledigheid, juistheid, eenduidigheid en dergelijke.

De medewerkers van de gemeente Papendrecht, betrokken bij het beheer en onderhoud van de verhardingen, krijgen volgens eigen zeggen voldoende mogelijkheden om de kennis en expertise met betrekking tot de verhardingen actueel gehouden. Van deze mogelijkheden wordt volgens het ambtelijk apparaat goed gebruik gemaakt.

1.6 Budget

1.6.1 Beschikbaar budget

Onderzoeksvraag	Norm/verwachte situatie
<i>Wat is het budget dat binnen de gemeente Papendrecht beschikbaar is voor beheer en onderhoud van de verhardingen?</i>	<ul style="list-style-type: none"> Het budget voor de verhardingen voor de jaren 2007 tot en met 2009 is bekend. Het budget voor de verhardingen is verbijzonderd naar de soort verharding (asfalt, elementverharding). In het budget wordt onderscheid gemaakt in groot onderhoud, klein onderhoud en reconstructies.

Situatie Papendrecht

Onderstaande tabel geeft de budgetten voor het onderhoud aan de verhardingen in de gemeente Papendrecht voor de jaren 2007 tot en met 2009 weer (2007 en 2008 op basis van de jaarrekening, 2009 op basis van begroting). In de tabel wordt onderscheid gemaakt in onderhoud (groot en klein onderhoud) en reconstructies.

Budget beheer en onderhoud verhardingen gemeente Papendrecht 2007 – 2009 (in €)			
	2007	2008	2009
Onderhoud	1.064.045	1.250.118	1.366.809
Reconstructies	902.890	1.235.280	1.284.922
Totaal	1.966.935	2.485.398	2.651.731

Uit bovenstaande tabel kan worden afgeleid dat het budget in de jaren 2007 tot en met 2009 toeneemt met circa 35%.

Voor het budget voor de jaren 2007 tot en met 2009 kan een verbijzondering worden gemaakt naar soort verharding: asfalt en elementverhardingen. In onderstaande tabel is dit weergegeven. Uit de tabel valt af te leiden dat circa 30% tot 35% van het budget voor onderhoud en reconstructies voor rekening komt van asfalt en 65% tot 70% voor rekening van de elementverhardingen.

Budget verhardingen gemeente Papendrecht 2007 – 2009 (in €)			
Soort verharding	2007	2008	2009
Asfalt	508.740	821.500	826.650
▪ Onderhoud	108.740	123.700	107.950
▪ Reconstructies	400.000	697.800	718.700
Elementverhardingen	1.458.195	1.663.898	1.825.081
▪ Onderhoud	955.305	1.126.418	1.258.859
▪ Reconstructies	502.890	537.480	566.222
Totaal	1.966.935	2.485.398	2.651.731

Op grond van de beschikbare areaalgegevens en de budgetten voor onderhoud (klein en groot) en reconstructies kunnen voor de gemeente Papendrecht de volgende kengetallen voor de jaren 2007 en 2008 worden bepaald. In de tabel op de volgende pagina zijn de kengetallen voor zowel asfalt als elementverhardingen weergegeven.

Budget beheer en onderhoud verhardingen per m ² in de gemeente Papendrecht in 2007 (zowel onderhoud als reconstructies)			
Soort verharding	Areaal (in m ²)	Budget (in €)	Kosten per eenheid (€/m ²)
Elementverharding	1.363.789	1.458.195	1,07
Asfalt	370.364	508.740	1,37
Totaal	1.734.153	1.966.935	1,13

Budget beheer en onderhoud verhardingen per m ² in de gemeente Papendrecht in 2008 (zowel onderhoud als reconstructies)			
Soort verharding	Areaal (in m ²)	Budget (in €)	Kosten per eenheid (€/m ²)
Elementverharding	1.365.321	1.663.898	1,22
Asfalt	370.364	821.500	2,22
Totaal	1.735.685	2.485.398	1,43

1.6.2 Benodigd budget

Uit ambtelijke stukken blijkt dat voor het beheren en onderhouden van het wegareaal in de gemeente Papendrecht een structureel bedrag benodigd zou zijn van €4,8 miljoen⁷ (met het kwaliteitsniveau 'basis' als uitgangspunt). Dit bedrag is gebaseerd op zowel onderhoud (groot en klein onderhoud) als reconstructies. Bij de berekening van dit bedrag is uitgegaan van de volgende variabelen:

- a Levensduur van de verhardingen is gebaseerd op 25 jaar (ervaringscijfer gemeente Papendrecht, ingegeven door de ondergrond).
- b Normbedragen voor onderhoud aan asfalt en elementverhardingen op basis van de CROW-normen.

⁷ Uitgegaan van het basisjaar 2007.

In de vorige paragraaf is aangegeven dat het budget in 2008 €2,5 miljoen bedraagt. Er zou derhalve een structureel tekort van circa €2,3 miljoen op jaarbasis.

Het benodigde bedrag van €4,8 miljoen is het bedrag dat de gemeente Papendrecht maximaal kwijt zou zijn indien uitsluitend naar de verhardingen gekeken wordt. Echter, door combinaties te maken met het onderhoud van de riolering en het openbaar groen kan volstaan worden met een substantieel lager bedrag voor het onderhoud aan de wegen.

In het ontwerp gemeentelijk Rioleringsplan (zie hoofdstuk drie van dit rapport) is ervan uitgegaan dat een deel van het onderhoud van de verhardingen, dat gelijktijdig met het rioolonderhoud wordt aangepakt, gefinancierd wordt vanuit de rioolheffing. Wat de consequenties hiervan zijn voor het daadwerkelijk benodigde budget voor de verhardingen is op dit moment nog niet bekend.

Door de gemeenteraad van Papendrecht is vanaf 2010 een structureel aanvullend bedrag van €300.000 beschikbaar gesteld voor het dagelijks onderhoud aan de verhardingen. Het betreft een eerste financiële aanzet voor herstelwerkzaamheden aan de verhardingen. Een onderbouwing van dit bedrag ontbreekt. Het bedrag is bestemd voor kleinschalige reparaties aan verhardingen en veegwerk. Verder is een éénmalig bedrag van €900.000, - ter beschikking gesteld voor het uitvoeren van groot onderhoud aan de Burgemeester Keijzerweg. Dit project wordt gefaseerd (periode van drie jaar) uitgevoerd (reeds opgenomen in de begrotingen voor 2008 en 2009).

1.6.3 Vergelijkende analyse

Om de kosten per eenheid op waarde te kunnen schatten is een kleine vergelijkende analyse uitgevoerd bij soortgelijke gemeenten⁸. Soortgelijk betekent in dit geval met name voor wat de kostenbepalende factor: *'de ondergrond'*. Onderstaande tabel geeft de resultaten per gemeente weer waarbij de onderhoudskosten voor de verhardingen (exclusief reconstructies) per m² zijn bepaald.

Budget beheer en onderhoud verhardingen per m ² per gemeente in 2008 (exclusief reconstructies)			
Gemeente	Areaal verhardingen (in m ²)	Budget (in € exclusief reconstructies)	Kosten per eenheid (€/m ²)
Alblasserdam	827.454	756.182	0,91
Gorinchem	1.490.007	1.061.519	0,71
Papendrecht	1.734.153	1.064.045	0,72
Sliedrecht	994.906	866.502	0,87

Uit de tabel kan afgeleid worden dat de gemeente Papendrecht en de gemeente Gorinchem minder uitgeven per m² verharding dan de gemeenten Alblasserdam en Sliedrecht. Voor het trekken van harde conclusies moet echter terughoudendheid in acht worden genomen. Hiervoor zijn de volgende zaken van belang:

⁸ In overleg met de Rekenkamercommissie is gekozen voor de volgende gemeenten: Alblasserdam, Gorinchem en Sliedrecht.

- a Inzicht in het door de gemeente gehanteerde kwaliteitsniveau ontbreekt.
- b Inzicht in de huidige kwaliteit van de wegen (op orde, achterstallig onderhoud) ontbreekt.
- c De budgetten zijn gebaseerd op één kalenderjaar. Voor een goede vergelijking is een meerjarige analyse benodigd. Mogelijk is in het desbetreffende jaar een inhaalslag gemaakt met betrekking tot eventueel achterstallig onderhoud.
- d Inzicht in de wijze van kostentoekening per gemeente ontbreekt.

1.7 De wijze van verantwoording

Onderzoeksvraag	Norm/verwachte situatie
<i>Geeft de verantwoording door de betrokken gemeentefuncties over uitgevoerde beheer- en onderhoudsactiviteiten inzicht in de realisatie van de voorgenomen onderhoudsmaatregelen ten opzichte van de planning?</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Beheer en onderhoud aan wegen maakt onderdeel uit van de gemeentelijke planning & controlcyclus. • Er vinden evaluatiemomenten plaats om proactief te kunnen sturen op de planning. • Er wordt een reële en overzichtelijke voortgangsrapportage opgesteld die op een transparante wijze inzicht geeft in het beheer en onderhoud van de wegen. • In de voortgangsrapportage is een verschillenanalyse (verschil realiteit versus budget) opgenomen. • Resultaten van evaluaties worden aangegrepen voor het doorvoeren van eventuele verbeteringen.
<i>Geeft de verantwoording inzicht in de daadwerkelijke ingezette middelen in relatie tot de geprognosticeerde inzet aan middelen?</i>	<ul style="list-style-type: none"> • De verantwoording geeft inzicht in de daadwerkelijk ingezette financiële middelen met betrekking tot beheer en onderhoud van de wegen. • In de verantwoording worden substantiële verschillen met de geprognosticeerde middelen expliciet verklaard.
<i>Sluit de verantwoording in de programmarekening aan bij de gestelde doelen zoals opgenomen in de begroting en de gemeentelijke beleidsvisie?</i>	<ul style="list-style-type: none"> • In de programmarekening wordt een duidelijke koppeling gemaakt tussen de doelen opgenomen in de begroting en de gemeentelijke beleidsvisie. • In de programmarekening worden relevante resultaten genoemd. Deze resultaten zijn direct terug te brengen op de gestelde doelen zoals opgenomen in de begroting en de gemeentelijke beleidsvisie.

Situatie Papendrecht

Beheer en onderhoud van verhardingen is opgenomen in de documenten uit de jaarlijkse planning & controlcyclus. In documenten als jaarplannen, begroting en managementrapportages wordt inzicht gegeven in de afwijking op planning, financiën en er wordt aansluitend een toelichting op beide aspecten gegeven.

Door het ontbreken van een vastgelegde gemeentelijke beleidsvisie met betrekking tot de verhandingen in de gemeente Papendrecht (zie paragraaf 1.1), ontbreekt het in de gemeente Papendrecht ook aan een expliciete koppeling met de doelen in de begroting. Uit de gesprekken blijkt, zoals eerder aangegeven, dat binnen de gemeente Papendrecht impliciet het kwaliteitsniveau '*basis*' wordt gehanteerd voor de verhandingen. In de begroting is uitgegaan van dit kwaliteitsniveau voor de bepaling van het budget.

In de afdelingsverantwoording, die één van de bouwstenen vormt voor de totale gemeentelijke verantwoording zoals opgenomen in de programmarekening, over het jaar 2007 staat per object aangegeven wat gerealiseerd is. Voor het onderhoud wegen ziet dit er als volgt uit:

Omschrijving	Begroot 2007	Werkelijk 2007	Vershil	% Verschil
Onderhoud wegen	1.494.040	1.541.150	47.110	3,15

Voor 2007 bedraagt het verschil tussen begroting en werkelijke realisatie 3,15%⁹. Als verklaring wordt in de afdelingsverantwoording het volgende aangegeven: '*Het aantal reparaties aan bestratingen is hoger dan andere jaren, bijvoorbeeld het herstel van het straatwerk nabij Rembrandtlaan, W. Beckmanstraat, Vinkenpad e.d.*'.

In voortgangsrapportages (voorjaarsnota en najaarsnota) van de gemeente Papendrecht worden afwijkingen in planning en financiën aangegeven. Bovendien wordt in de voortgangsrapportage een duidelijke en heldere inhoudelijke toelichting c.q. verantwoording gegeven betreffende de aangegeven afwijkingen.

In de programmarekening van de gemeente Papendrecht wordt op een transparante wijze aangegeven welke activiteiten zijn verricht met betrekking tot de verhandingen.

1.8 De rol en positie van de gemeenteraad

1.8.1 Rol gemeenteraad bij totstandkoming van het beleidskader

Onderzoeksvraag	Norm/verwachte situatie
<i>Wat is de rol van de gemeenteraad bij de totstandkoming van het beleidskader?</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Er is een duidelijk en gedragen proces van de totstandkoming van het beleidskader • Er is een duidelijke en vastgelegde rolverdeling bij de totstandkoming van het beleidskader • Het is inzichtelijk wie welke rol in het proces van totstandkoming van het beleidskader speelt

Situatie Papendrecht

De gemeente Papendrecht beschikt niet over een beleidskader voor de verhandingen. De

⁹ Voor 2008 geldt een soortgelijk verschil.

gemeenteraad is dan ook niet betrokken geweest bij de totstandkoming van dit beleidskader.

Zoals eerder vermeld wordt binnen de gemeente Papendrecht gewerkt aan een IBOR-traject (zie paragraaf 1.1.3). In dit traject wordt de binnen de gemeente Papendrecht na te streven kwaliteit van de volgende objecten uit de openbare ruimte beschreven:

- a verhardingen;
- b openbaar groen;
- c reiniging (vegen en onkruidbestrijding);
- d meubilair (straatmeubilair en openbare verlichting).

In het kader van het IBOR-traject is het rapport '*Kwaliteitsplan Beheer Openbare Ruimte – Gemeente Papendrecht*' van 25 augustus 2006 opgesteld. Dit plan omvat de na te streven kwaliteitsniveaus in de gemeente Papendrecht met betrekking tot hierboven genoemde objecten uit de openbare ruimte. Voor de verhardingen wordt daarbij onderscheid gemaakt in de kwaliteitsniveaus '*(Zeer) Hoog*', '*Basis*' en '*(Zeer) Laag*'. Verder zijn de verhardingen gedifferentieerd naar gebied: '*Woongebieden*', '*Centrumgebieden*', '*Bedrijventerrein*', '*Parken en groengebieden*' en '*Hoofdwegen*'.

In het voornoemde rapport is een vijftal scenario's uitgewerkt met betrekking tot de na te streven kwaliteit ('*Zeer) Hoog*', '*Basis*' en '*(Zeer) Laag*') in de verschillende gebieden. Per scenario zijn tevens de kosten (exclusief reconstructie) aangegeven. Door een klankbordgroep, bestaande uit raadsleden en betrokken ambtenaren, is vervolgens van gedachten gewisseld over de na te streven kwaliteitsniveaus in de gemeente Papendrecht voor de hiervoor genoemde objecten uit de openbare ruimte. Uit de gehouden discussies kunnen de volgende conclusies worden getrokken:

- a de meeste aandacht moet gaan naar het centrumgebied;
- b kwaliteitsniveau laag is geen optie;
- c verzorging is het belangrijkste, wanneer dit op orde is, mag het technisch onderhoud wat minder hoog zijn.

De klankbordgroep opteert voor scenario 3 '*Papendrecht schoon, heel en veilig met kwaliteitsniveau basis*'. Dit scenario houdt in dat geen concessies worden gedaan aan de veiligheid. Dit betekent dat de gemeente Papendrecht op papier op het gebied van verhardingen geen veiligheidsrisico's kent en de kans op aansprakelijkheid nihil is.

Door de gemeente Papendrecht is nog geen keuze gemaakt voor één van de vijf onderscheidde scenario's. De prioriteit heeft, gegeven een beperkte personele capaciteit, gelegen bij het opstellen van het gemeentelijk rioleringsplan en het uitvoeren van concrete uitvoeringsprojecten. In het rapport '*Kwaliteitsplan Beheer Openbare Ruimte – Gemeente Papendrecht*' staat onder aanbevelingen het volgende: '*Het verdient de aanbeveling dat de Raad specifiek een scenario kiest. Dit zorgt voor een duidelijk beheerkader. De gekozen ambitie kan dan uitgewerkt worden in jaarlijkse beheerplannen zodat precies duidelijk is wat wanneer uitgevoerd moet worden om de*

kwaliteit buiten te realiseren. De ambities worden dan ook voor de ambtelijke werkvloer dagelijkse praktijk.

1.8.2 Rol gemeenteraad bij totstandkoming beheerplannen

Onderzoeksvraag	Norm/verwachte situatie
<i>Wat is de rol van de gemeenteraad bij de totstandkoming van de beheerplannen?</i>	<ul style="list-style-type: none">• Er is een duidelijk en gedragen proces van de totstandkoming van de beheerplannen.• Er is een duidelijke en vastgelegde rolverdeling bij de totstandkoming van de beheerplannen.• Het is inzichtelijk wie welke rol in het proces speelt.• De Raad stelt heldere kaders en toetst deze kaders.

Situatie Papendrecht

In de vorige paragraaf is aangegeven dat de gemeente Papendrecht niet over een door de Raad geaccordeerd beleidskader voor de verhardingen beschikt. De rol van de gemeenteraad van Papendrecht is beperkt tot het besluiten over jaarplannen, begroting en managementrapportages waarin de *'verhardingen'* als apart onderwerp zijn opgenomen (zie hiervoor ook de vorige paragraaf waarin nader op de verantwoording wordt ingegaan). Met betrekking tot de *'verhardingen'* zijn vanuit de gemeenteraad de afgelopen jaren geen toelichtende c.q. verklarende vragen gesteld.

2 Kunstwerken

In dit hoofdstuk wordt nader ingegaan op de gevolgde onderhoudssystematiek met betrekking tot de 'kunstwerken' (bruggen en viaducten) in de gemeente Papendrecht. Aan de hand van de geformuleerde onderzoeksvragen (zie inleiding op het rapport) en de daaraan gekoppelde normstelling worden de bevindingen gepresenteerd. Zoals in de inleiding op dit rapport is aangegeven, is het object 'kunstwerken' op hoofdlijnen meegenomen in het onderzoek.

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de volgende aspecten:

- a het gemeentelijk beleidskader;
- b het areaal aan kunstwerken;
- c de onderhoudstoestand van de kunstwerken;
- d het budget.

2.1 Het gemeentelijk beleidskader

2.1.1 Beleidskader gemeente Papendrecht met betrekking tot de kunstwerken

Onderzoeksvraag	Norm/verwachte situatie
<i>Wat is het gemeentelijk beleidskader dat gehanteerd wordt bij het beheer en onderhoud van de kunstwerken?</i>	<ul style="list-style-type: none">• Uit de beschikbare stukken wordt duidelijk welke beleidskader de gemeente Papendrecht hanteert voor het beheer en het onderhoud van kunstwerken.• Het beleidskader geeft aan welke normen gehanteerd worden voor beheer en onderhoud van de kunstwerken.• Per soort kunstwerk wordt aangegeven welk kwaliteitsniveau wordt gehanteerd.

Situatie Papendrecht

De gemeente Papendrecht beschikt niet over door de Raad van de gemeente Papendrecht geaccordeerd beleidskader voor de 'kunstwerken'.

2.1.2 Beheerplan kunstwerken

Onderzoeksvraag	Norm/verwachte situatie
<i>Geeft het beheerplan een eenduidig en betrouwbaar beeld van de boogde te ontplooiën onderhoudsactiviteiten met betrekking tot de kunstwerken de komende jaren?</i>	<ul style="list-style-type: none">• Het beheerplan geeft gedetailleerd aan welke beheers- en onderhoudsactiviteiten de komende jaren op het gebied van kunstwerken plaatsvinden.• Het beheerplan geeft aan welke kosten gemoeid zijn met de geplande beheer- en onderhoudsactiviteiten met betrekking tot de kunstwerken.

Onderzoeksvraag	Norm/verwachte situatie
<i>Geeft het beheerplan een goed inzicht in de beschikbare middelen in relatie tot de gestelde onderhoudsdoelen met betrekking tot de kunstwerken?</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Het beheerplan geeft aan welke financiële middelen structureel beschikbaar zijn voor onderhoud en beheer van de kunstwerken. • De financiële middelen zijn onderverdeeld naar groot onderhoud, klein onderhoud en renovatie. • Het beheerplan geeft inzicht in de relatie tussen de gehanteerde norm voor de kunstwerken en de gemoeide beheer- en onderhoudskosten.

Situatie Papendrecht

De binnen de gemeente Papendrecht gehanteerde technische kwaliteitsniveaus met betrekking tot de kunstwerken zijn nog niet geoperationaliseerd. Er wordt geen concreet technisch kwaliteitsniveau voor de kunstwerken gehanteerd.

Binnen gemeenten wordt de technische kwaliteit van de kunstwerken, in het bijzonder de constructie, aangegeven aan de hand volgende aspecten:

- a veiligheid;
- b duurzaamheid;
- c welstand/beeldkwaliteit.

In bijlage B is een voorbeeld van de operationalisatie van een andere gemeente voor deze aspecten voor de kunstwerken weergegeven.

Bij technische inspecties van de kunstwerken in de gemeente Papendrecht wordt voornamelijk gekeken naar het veiligheids- c.q. duurzaamheidsaspect: rotingsverschijnselen van constructieve onderdelen als liggers en dragers.

2.2 Het areaal

De gemeente Papendrecht beschikt anno 2008 over 177 bruggen, onderverdeeld naar 91 houten bruggen en 86 betonnen bruggen. Daarnaast beschikt de gemeente Papendrecht over circa 100 andere kunstwerken als kademuren, vissteigers en loopsteigers (opgaven gemeente Papendrecht).

2.3 De onderhoudstoestand van de kunstwerken

Onderzoeksvraag	Norm/verwachte situatie
<i>Wat is de technische kwaliteit van de kunstwerken anno 2008?</i>	<ul style="list-style-type: none"> • De kunstwerken in de gemeente Papendrecht zijn onafhankelijk geïnspecteerd aan de hand van de daarvoor geldende normen. • Binnen de gemeente Papendrecht bestaat een actueel overzicht van de technische staat van de kunstwerken. • Binnen de gemeente Papendrecht bestaat een goed en betrouwbaar inzicht in eventueel achterstallig onderhoud.

Situatie Papendrecht

Een actueel overzicht van de onderhoudstoestand van de kunstwerken in de gemeente Papendrecht ontbreekt. De kunstwerken zijn de laatste jaren niet door een onafhankelijke derde technisch geïnspecteerd.

In de voorjaarsnota 2008 wordt melding gemaakt van het feit dat de basculebrug bij het Slobbengors in slechte staat verkeerd. Om de brug in stand te houden zijn grondige onderhoudsmaatregelen nodig. De hiermee gemoeide kosten bedragen € 220.000,-. In eerdere stukken wordt geen melding gemaakt van de slechte staat van deze brug. Blijkbaar is de slechte staat van deze brug niet eerder geconstateerd.

2.4 Het budget

Onderzoeksvraag	Norm/verwachte situatie
<i>Wat is het budget dat binnen de gemeente Papendrecht beschikbaar is voor beheer en onderhoud van de kunstwerken?</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Het areaal kunstwerken is bekend. • Het budget voor de kunstwerken voor de jaren 2007 tot en met 2009 is bekend. • Het budget voor de kunstwerken is verbijzonderd naar de soort kunstwerk (brug, viaduct). • In het budget wordt onderscheid gemaakt in groot onderhoud, klein onderhoud en reconstructies.

Situatie Papendrecht

Onderstaande tabel geeft de budgetten voor het onderhoud aan de kunstwerken.

Budget beheer en onderhoud van kunstwerken gemeente Papendrecht 2007 – 2009 (in €)			
	2007	2008	2009
Kunstwerken	98.400	117.760	118.650

Uit de tabel volgt dat binnen de gemeente Papendrecht anno 2009 een structureel budget beschikbaar is voor beheer en onderhoud van de kunstwerken van bijna € 120.000,-. De afgelopen jaren (2007-2009) is het budget met circa 20% verhoogd.

Ambtelijk zijn in 2007 berekeningen uitgevoerd die uitgaan van een benodigd structureel jaarlijks bedrag voor het beheer en onderhoud van de kunstwerken van € 375.000,- (voor reconstructie houten bruggen, reconstructie betonbruggen en voor reconstructie overige civiele werken is respectievelijk € 91.000,- , € 86.000,- en € 100.000,- benodigd. Verder is € 89.000 benodigd voor dagelijks onderhoud. Totaal komt dit op € 375.000,-). Dit bedrag is gebaseerd op de geschatte levensduur¹⁰ en de aantallen die binnen de gemeente aanwezig zijn. In deze berekening zijn de overige kunstwerken (steigers en kademuren) niet meegenomen.

Het benodigde structurele bedrag van € 375.000,- voor het beheer en onderhoud van de kunstwerken is niet door de gemeenteraad vastgelegd. Bij de gemeenteraad is het hiervoor aangegeven bedrag van € 120.000 voor het beheer en onderhoud van de kunstwerken bekend.

Het benodigde bedrag van € 375.000 heeft betrekking op het jaar 2007. Voor de jaren 2008 en 2009 zou een bedrag benodigd zijn van circa € 395.000.

Benodigd budget kunstwerken gemeente Papendrecht 2007 – 2009 (in €)			
	2007	2008	2009
Onderhoud	98.000	118.000	119.000
Reconstructies	277.000	277.000	277.000
Totaal	375.000	395.000	396.000

¹⁰ Houten bruggen: 25 jaar; betonnen bruggen: 75 jaar; overige civiele kunstwerken: 50 jaar.

3 Riolering

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de binnen de gemeente Papendrecht gehanteerde onderhouds- en beheerssystematiek met betrekking tot '*riolering*'. Aan de hand van de geformuleerde onderzoeksvragen (zie inleiding op het rapport) en de daaraan gekoppelde normstelling worden de bevindingen gepresenteerd.

Achtereenvolgens wordt, gegeven de vraagstelling zoals opgenomen in de inleiding op dit rapport, ingegaan op de volgende onderzoeksaspecten:

- a het gemeentelijk beleidskader;
- b het areaal met betrekking het rioleringsstelsel;
- c de onderhoudstoestand van het rioleringsstelsel;
- d klachten;
- e de gemeentelijke organisatie;
- f het budget;
- g de wijze van verantwoording;
- h de rol en positie van de gemeenteraad.

Per onderzoeksaspect wordt aangegeven welke onderzoeksvragen en bijhorende normen van toepassing zijn.

3.1 Het gemeentelijk beleidskader

3.1.1 Inleiding

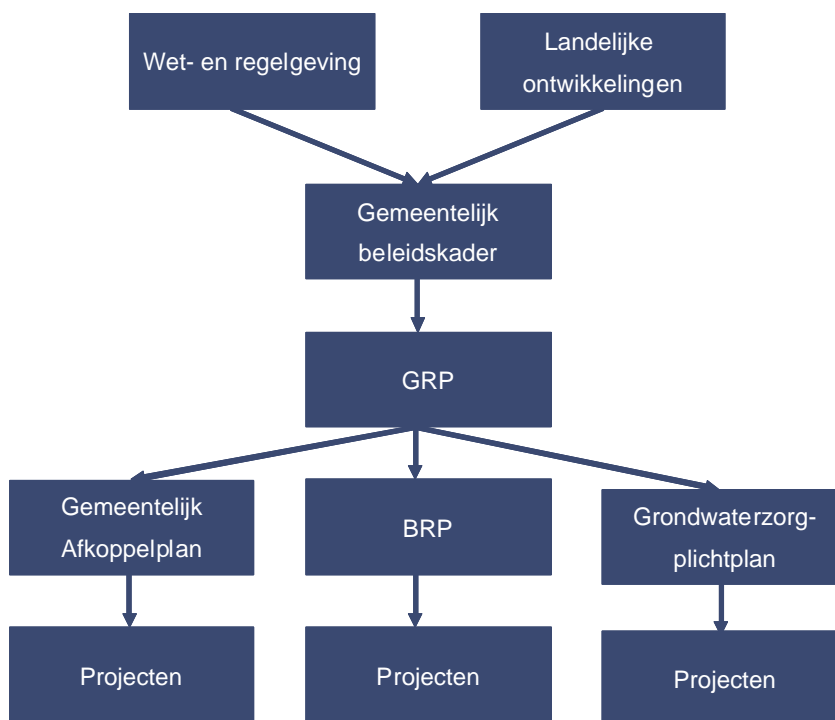
Op grond van artikel 10.33 van de Wet milieubeheer (hierna: Wm (1993)) heeft de gemeente Papendrecht de zorgplicht voor de aanleg en onderhoud van de riolering. In de Wm wordt tevens geregeld dat gemeenten de verplichting hebben om een Gemeente Rioleringsplan (hierna: GRP) op te stellen. In het GRP dient de gemeente aan te geven op welke wijze de gemeente invulling geeft aan de opgelegde zorgplicht.

Tot aan 2008 werd in de Wm alleen de zorgplicht van de gemeente met betrekking tot afvalwater geregeld. Met het van kracht gaan van de Wet Verankering en bekostiging van gemeentelijke watertaken op 1 januari 2008 heeft de gemeente ook de zorg over grond- en hemelwater. De gemeente Papendrecht heeft ervoor gekozen om de invulling van haar nieuwe zorgplicht in het GRP uit te werken.

Het GRP is een overkoepelend beheerkader dat bestaat uit de volgende documenten:

- a Gemeentelijk Afkoppelplan 2009 -2013 (hierna: GAP). In het GAP wordt in beeld gebracht waar de afgelopen jaren verhard oppervlak is afgekoppeld van het rioleringsstelsel en waar in de toekomst op korte en lange termijn kansen liggen voor afkoppelen.
- b Basisrioleringsplan 2009-2013 (hierna: BRP). Het BRP geeft inzicht in zowel het hydraulisch functioneren (de afvoercapaciteit) als het milieutechnisch functioneren (de vuilemissie) van het rioolstelsel. Op basis van de actuele situatie worden voorstellen gedaan om het stelsel te laten voldoen aan de gestelde eisen.
- c Grondwaterzorgplichtplan 2009-2013. In het Grondwaterzorgplichtplan wordt aangegeven hoe een gemeente structurele overlast als gevolg van grondwater wil voorkomen of beperken.

Onderstaande figuur geeft de beleidslijn met betrekking tot de riolering weer.



Figuur 2: Beleidsproces riolering

3.1.2 Beleidskader gemeente Papendrecht met betrekking tot riolering

Onderzoeksvraag	Norm/verwachte situatie
<i>Wat is het gemeentelijk beleidskader dat gehanteerd wordt bij het beheer en onderhoud van de riolering?</i>	<ul style="list-style-type: none">• Uit de beschikbare stukken wordt duidelijk welke beleidskader de gemeente Papendrecht hanteert voor het beheer en het onderhoud van riolering (stelsel en voorzieningen).• Het beleidskader geeft aan welke normen gehanteerd worden voor beheer en onderhoud van de riolering (stelsel en voorzieningen).
<i>Welke normen worden, gegeven het gemeentelijke beleidskader, gehanteerd als het gaat om het beheer en onderhoud van de riolering?</i>	<ul style="list-style-type: none">• Per object van de riolering is aangegeven welke norm gehanteerd wordt als het gaat om beheer en onderhoud.• De per object te hanteren norm is rechtstreeks af te leiden uit het gemeentelijke beleidskader.

Situatie Papendrecht

De gemeente Papendrecht beschikt over een actueel GRP. Door de gemeente Papendrecht is voor het opstellen de '*Leidraad Riolering*' van de Stichting RIONED gevolgd. De Stichting RIONED stimuleert de zorg voor de riolering en water in de stad in Nederland. De Stichting RIONED is het platform waarin overheden, het bedrijfsleven en onderwijs samenwerken als het gaat om rioleringszorg in Nederland. De '*Leidraad Riolering*' biedt gemeenten in Nederland handreikingen met algemeen geaccepteerde uitgangspunten, methoden en technieken. De '*Leidraad Riolering*' komt tot stand in samenwerking met alle professioneel bij de rioleringszorg betrokken partijen en kent daardoor een zeer breed draagvlak.

Het GRP van de gemeente Papendrecht anticipeert op de recente beleidsontwikkelingen zoals deze in paragraaf 3.1.1 zijn geschetst. Dat houdt in dat in het GRP rekening is gehouden met de gemeentelijke zorg voor hemel- en grondwater.

In het GRP van de gemeente Papendrecht en de onderliggende stukken zijn de volgende doelstellingen met betrekking tot de riolering opgenomen:

- a inzameling van het binnen de gemeente Papendrecht geproduceerde afvalwater;
- b inzameling van het hemelwater en grondwater dat niet mag of kan worden gebruikt voor de lokale waterhuishouding;
- c transport van het ingezamelde water naar een geschikt lozingspunt;
- d voorkomen van ongewenste emissies naar oppervlaktewater, bodem en grondwater;
- e voorkomen van overlast voor de gemeenschap;
- f doelmatig beheer en doelmatig gebruik van de riolering.

Deze doelen zijn vertaald naar functionele eisen (normen) en maatstaven. Functionele eisen (normen) zijn de specificaties van de doelen die voor de riolering zijn geformuleerd. De maatstaven

zijn de getalsmatige precisering van de functionele eisen. Een maatstaf maakt de functionele eis in kwantitatieve zin toetsbaar. Onderstaand voorbeeld geeft de onderlinge relaties aan.

<p>Doel Zo min mogelijk overlast voor de gemeenschap veroorzaken</p> <p>Functionele eis (norm) De riolering moet voldoende afvoercapaciteit hebben om het afvalwater te kunnen afvoeren</p> <p>Maatstaf De riolering moet het huishoudelijk afvalwater en de neerslag van een regenbui die eens in de twee jaar voorkomt, kunnen afvoeren zonder dat er water op straat blijft staan</p>

In de verschillende documenten die onder het GRP vallen (zie figuur 2) zijn de doelen op een duidelijke en juiste wijze vertaald in functionele eisen (normen) en daaraan gerelateerde maatstaven.

3.1.3 Het beheerplan

Onderzoeksvraag	Norm/verwachte situatie
<i>Geeft het beheerplan een eenduidig en betrouwbaar beeld van de boogde te ontplooiën onderhoudsactiviteiten met betrekking tot de riolering de komende jaren?</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Het beheerplan geeft gedetailleerd aan welke beheers- en onderhoudsactiviteiten de komende jaren op het gebied van riolering (stelsel en voorzieningen) plaatsvinden. • Het beheerplan geeft aan welke kosten gemoeid zijn met de geplande beheer- en onderhoudsactiviteiten met betrekking tot de riolering (stelsel en voorzieningen).
<i>Wordt in het beheerplan rekening gehouden met andere ontwikkelingen in de gemeente?</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Uit het beheerplan is af te leiden dat er rekening wordt gehouden met eventuele andere ontwikkelingen in de gemeente zoals nieuwbouw, grootschalige renovaties en dergelijke.
<i>Geeft het beheerplan een goed inzicht in de beschikbare middelen in relatie tot de gestelde onderhoudsdoelen met betrekking tot de riolering?</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Het beheerplan geeft aan welke financiële middelen structureel beschikbaar zijn voor onderhoud en beheer van de riolering (stelsel en voorzieningen). • Het beheerplan geeft inzicht in de relatie tussen de gehanteerde norm voor de riolering (stelsel en voorzieningen) en de gemoeide beheer- en onderhoudskosten.

Situatie Papendrecht

De onderliggende documenten (GAP, BRP en Grondwaterzorgplichtplan) geven een actueel inzicht in de onderhoudstoestand van het rioleringsstelsel in de gemeente Papendrecht en de voorziene benodigde investeringen op het gebied van riolering.

In het GRP staat aangegeven welke rioolvervangingen (stelsel en voorzieningen), afkoppelingen van verhard oppervlak, inspecties, reinigingsactiviteiten en dergelijke in de periode 2008 tot en met 2013 plaatsvinden. Bij deze investeringen wordt aangegeven of het structurele kosten dan wel incidentele kosten zijn. De te maken kosten zijn bedoeld om de gestelde doelstellingen (zie eerder) te realiseren.

In het GRP is een overzicht opgenomen van de nieuwbouwprojecten voor de periode 2008 tot en met 2013. In genoemde periode worden in de gemeente Papendrecht circa 955 woningen gerealiseerd. De aanleg van riolering en afwateringsvoorzieningen wordt gefinancierd vanuit de grondexploitatie.

In het GRP wordt een gedetailleerd overzicht van de kosten voor de periode 2009 tot en met 2013 geschetst. In dit kostenoverzicht zijn de exploitatiekosten, de investeringskosten en de kapitaallasten op een transparante wijze gepresenteerd. Op basis van de kostenoverzichten kan geconstateerd worden dat de kosten die samenhangen met het beheer en onderhoud van de riolering toenemen van ruim €2,8 miljoen naar ruim €3,6 in 2013.

De rioolheffing stijgt navenant de stijging van de kosten van het beheer en onderhoud van de riolering. De rioolheffing stijgt van € 166,- per eenheid in 2009 naar € 272,- per eenheid in 2013. In de voorjaarsnota 2008 is deze stijging van de rioolheffing aangegeven. De stijging wordt noodzakelijk geacht om de huidige achterstand in het realiseren van de doelstellingen weg te werken.

3.2 Areaal rioleringsstelsel

Het totale vrijvervalstelsel van de gemeente Papendrecht heeft een lengte van 139 km. De gemeente Papendrecht telt circa 13.500 rioolaansluitingen, 18 rioolgemaal en 3 hoofdrioolgemalen.

Naast het vrijvervalstelsel heeft de gemeente Papendrecht circa 8 kilometer pers- en drukriolering en 48 dwa- en 2 rwa-drukrioolgemalen in beheer. Daarnaast heeft de gemeente in totaal 77 gemengde overstorten en 8 lozingspunten op rijkswateren.

3.3 De onderhoudstoestand van de riolering

Onderzoeksvraag	Norm/verwachte situatie
<i>Geeft het beheerplan een eenduidig en betrouwbaar inzicht in de actuele technische staat van de riolering in de gemeente?</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Het beheerplan geeft een actueel overzicht van het areaal riolering (stelsel en voorzieningen) van de gemeente. • Het beheerplan geeft aan welke normen gehanteerd worden voor beheer en onderhoud van riolering (stelsel en voorzieningen).

Situatie Papendrecht

In het GRP wordt de huidige technische staat van het rioleringsstelsel en de bijhorende voorzieningen in de gemeente Papendrecht aangegeven. Bij het opstellen van het GRP zijn het rioolstelsel en de bijbehorende voorzieningen in 2007 onafhankelijk geïnspecteerd op de daarvoor geldende functionele eisen en maatstaven.

In het GRP wordt inzicht gegeven in de kwaliteit van het rioleringsstelsel in de gemeente Papendrecht aan de hand van het waterpeil in de buizen:

- a 23% kent geen schade;
- b 16% kent zeer lichte schade (0 tot 10% gevuld);
- c 37% kent lichte schade (10 tot 25% gevuld);
- d 14% kent schade (15 tot 50% gevuld);
- e 4% kent grote schade (50 tot 75% gevuld);
- f 1% kent zeer grote schade (meer dan 75% gevuld).

De gemeente Papendrecht heeft, zoals eerder gesteld, een achterstand op het gebied van rioolvervangingen. De gemeente heeft besloten de komende jaren geleidelijk aan steeds meer riolering per jaar te vervangen. In de loop der jaren zal het budget voor reconstructies daarom geleidelijk toenemen, zodat in 2023 jaarlijks circa 4,2 kilometer per jaar vervangen kan worden. Voor een adequaat beheersniveau is berekend dat, op grond van de zettingsgevoelige ondergrond in Papendrecht, voor het op peil houden van een kwalitatief goed rioleringsstelsel en bijhorende voorzieningen een jaarlijkse vervanging benodigd is van 4,2 kilometer.

3.4 Klachten met betrekking tot riolering

Onderzoeksvraag	Norm/verwachte situatie
<i>Zijn er gegronde klachten binnen de gemeente Papendrecht met betrekking tot riolering?</i>	<ul style="list-style-type: none">• Het aantal klachten voor de periode 2006 tot en met 2008 is bekend.• De aard van de klachten voor de periode 2006 tot en met 2008 is bekend.• De klachten zijn onderverdeeld naar wijk c.q. gebied.

Situatie Papendrecht

Door de gemeente Papendrecht worden de meldingen met betrekking tot de riolering per wijk geregistreerd. Per melding worden de volgende gegevens geregistreerd:

- a nummer melding;
- b status:
 - i afgehandeld;
 - ii afgebroken;

- iii overleg;
- iv in behandeling;
- c verantwoordelijke;
- d subcategorie:
 - i onderhoud straatkolken;
 - ii huisaansluitingen;
 - iii rioolstank
- e bijzonderheden. Hieronder wordt een beschrijving gegeven van de aard van de melding.

Onderstaande tabel geeft de meldingen op het gebied van riolering weer voor de jaren 2006 tot en met 2008 per wijk van de gemeente Papendrecht.

Wijk gemeente Papendrecht	Aantal meldingen met betrekking tot de riolering per jaar		
	2006	2007	2008
Molenvliet/Wilgendonk	66	76	31
Oostpolder/De Kooy	20	31	11
Westpolder/'t Eiland	74	68	26
Kraaihoek/Middenpolder	47	55	35
Totaal	207	230	103

Op grond van bovenstaande tabel kan geconcludeerd worden dat het aantal klachten in 2008 substantieel lager is dan in 2006 en 2007. Verder kan geconcludeerd worden dat de meldingen redelijk over de wijken van Papendrecht verspreid zijn.

De meldingen worden, afhankelijk van aard en omvang, opgepakt door de wijkteams (klein onderhoud) dan wel door een aannemer. Uit het overzicht over 2008 blijkt dat meer dan 99% van de meldingen de status '*afgehandeld*' heeft. In het kader van dit rekenkameronderzoek is geen verder onderzoek gedaan naar de wijze van afhandeling van de meldingen, het aantal vervolgmeldingen, het aantal meldingen in relatie tot soortgelijke gemeenten en dergelijke.

3.5 Organisatie

Onderzoeksvraag	Norm/verwachte situatie
<i>Op welke wijze wordt inhoudelijke expertise en kennis met betrekking tot riolering door de gemeente Papendrecht geborgd?</i>	<ul style="list-style-type: none">• Het aandeel uitbesteed werk in het totale werkaanbod is bekend.• Er wordt actief gebruik gemaakt van een kwaliteitsmanagementsysteem om inhoudelijke expertise en kennis met betrekking tot de riolering te borgen.• In de periode 2006 tot en met 2008 zijn cursussen gevolgd om inhoudelijke expertise en kennis met betrekking riolering te borgen.• Collegiale toetsing en/of vervanging is goed geregeld.

Situatie Papendrecht

In het GRP wordt aangegeven welk deel van de werkzaamheden worden uitbesteed. Uit tabel 12 van het GRP kunnen onder andere de volgende zaken worden afgeleid:

- a Van de onderhoudswerkzaamheden wordt 80% van de werkzaamheden uitbesteed.
- b Inspectie van het rioleringsstelsel en bijhorende voorzieningen wordt voor 90% uitbesteed.
- c Beleidsvorming en gegevensverwerking worden niet uitbesteed.

Verder wordt in het GRP de benodigde formatie aangegeven. De capaciteit die benodigd is om het GRP uit te voeren loopt in de tijd van 4,8 fte in 2009 tot 5,9 fte in 2013¹¹.

Binnen de bedrijfsvoering is, volgens het ambtelijk apparaat, een aantal goede punten aan te wijzen¹². Ten eerste beschikt de gemeente Papendrecht over adequate (recente) procesbeschrijvingen. Deze procesbeschrijvingen maken duidelijk wat van de betrokken ambtenaren verwacht mag worden als het gaat om het beheer en onderhoud van de riolering, welke gemeentelijke procedures van toepassing zijn en dergelijke. Verder beschikt de gemeente Papendrecht over een goed archiefsysteem waardoor vele historische informatie met betrekking tot de riolering beschikbaar is. Een door het ambtelijk apparaat aangedragen verbeterpunt betreft de structurele evaluatie na afloop van projecten om zo leerpunten vast te stellen opdat processen in de toekomst (nog) beter verlopen. Evaluaties worden thans ad hoc ingevuld.

Om de kwaliteit van de output te bewaken, wordt binnen de bedrijfsvoering het vierogen-principe ten aanzien van projecten op het gebied van verhardingen gehanteerd. Dit houdt in dat de essentiële documenten, zoals uitvoeringsbestekken, door een collega medewerker wordt getoetst c.q gecontroleerd op volledigheid, juistheid, eenduidigheid en dergelijke.

¹¹ In 2008 was een capaciteit benodigd van 4,1 fte. In 2008 was hiervan 3,1 fte ingevuld (volgens werk- en capaciteitsplanning 2008).

¹² In het kader van het onderzoek heeft geen organisatiedoorlichting plaatsgevonden. De aangedragen goede punten en verbeterpunten zijn aangegeven door het direct betrokken ambtelijk apparaat.

De medewerkers van de gemeente Papendrecht, betrokken bij het beheer en onderhoud van de riolering, krijgen volgens eigen zeggen voldoende mogelijkheden om de kennis en expertise met betrekking tot de riolering actueel gehouden. Van deze mogelijkheden wordt volgens het ambtelijk apparaat goed gebruik gemaakt.

3.6 Budget

Onderzoeksvraag	Norm/verwachte situatie
<p><i>Wat is het budget dat binnen de gemeente Papendrecht beschikbaar is voor beheer en onderhoud van de riolering?</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> • Het budget voor de riolering (stelsel en voorzieningen) voor de jaren 2007 tot en met 2009 is bekend. • In het budget voor de riolering wordt onderscheid gemaakt naar inspecties, onderhoud, verbetering en vervanging. • In het budget wordt minimaal onderscheid gemaakt in het rioolstelsel en voorzieningen (gemalen, pompunits, overstortlocaties, inspectieputten en dergelijke).

Situatie Papendrecht

Onderstaande tabel geeft de budgetontwikkeling op het gebied van riolering weer voor de jaren 2007 tot en met 2009 (kostenoverzicht is ontleend aan het GRP en gecorrigeerd voor btw).

Budget beheer en onderhoud van verhardingen gemeente Papendrecht 2007 – 2009 (in €)			
Kostenpost	2007	2008	2009
Straatreiniging (50%)	Andere wijze van kostentoerekening dan in 2008 en 2009	173.650	168.483
Planvorming		126.600	209.020
Onderhoud rioolstelsels		316.681	461.542
Reconstructie		525.075	773.940
Baggeren sloten ¹³		80.000	80.000
Kapitaallasten		402.375	510.372
Overig		110.682	108.515
Totaal		1.820.878	1.735.064

Voor de jaren vanaf 2009 is een forse financiële inspanning in het onderhoud van het rioolstelsel en bijhorende voorzieningen voorzien, in het bijzonder reconstructies. Voor 'reconstructie' is de komende jaren aanvullend budget beschikbaar, oplopend tot ruim € 1,65 miljoen in 2013.

Bij het vaststellen van de benodigde budgetten is uitgegaan van de voor de gemeente Papendrecht geldende afschrijvingstermijnen. Dit houdt in dat in de berekeningen is uitgegaan van de zettingsgevoelige ondergrond in Papendrecht (zo is bijvoorbeeld de theoretische levensduur van het rioolstelsel van 60 jaar naar beneden bijgesteld tot 40 jaar).

¹³ Een deel van het baggeren van de sloten is binnen het budget opgenomen. De sloot wordt gezien als een verlengstuk vanuit het riool (overstort).

De gemeente Papendrecht gaat uit van het kostendekkend zijn van de rioolheffing. Dit houdt in dat de rioolheffing de komende jaren zou kunnen gaan stijgen van € 166,- in 2009 tot meer dan € 500,- in 2022.

Overigens dient nog opgemerkt te worden dat een deel van de verharding gefinancierd wordt vanuit het rioolrecht. In de voorjaarsnota 2008 staat in bijlage 4 aangegeven dat een deel van de verharding aan de rioolheffing mag worden toegerekend in het geval van rioolvervanging. Binnen de gemeente Papendrecht wordt 75% van de kosten van de verharding aan de rioolheffing toegerekend. In de hierboven aangegeven stijging van de rioolheffing is deze toerekening van de verhardingen verdisconteerd.

3.7 De wijze van verantwoording

Onderzoeksvraag	Norm/verwachte situatie
<i>Geeft de verantwoording door de betrokken gemeenteafdelingen over uitgevoerde beheer- en onderhoudsactiviteiten inzicht in de realisatie van de voorgenomen onderhoudsmaatregelen ten opzichte van de planning?</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Beheer en onderhoud aan riolering (stelsel en voorzieningen) maakt onderdeel uit van de gemeentelijke planning & controlcyclus. • Er vinden evaluatiemomenten plaats om proactief te kunnen sturen op de planning. • Er wordt een reële en overzichtelijke voortgangsrapportage opgesteld die op een transparante wijze inzicht geeft in het beheer en onderhoud van de riolering (stelsel en voorzieningen). • In de voortgangsrapportage is een verschillenanalyse (verschil realiteit versus budget) opgenomen. • Resultaten van evaluaties worden aangegrepen voor het doorvoeren van eventuele verbeteringen.
<i>Geeft de verantwoording inzicht in de daadwerkelijke ingezette middelen in relatie tot de geprognosticeerde inzet aan middelen?</i>	<ul style="list-style-type: none"> • De verantwoording geeft inzicht in de daadwerkelijk ingezette financiële middelen met betrekking tot beheer en onderhoud van de riolering (stelsel en voorzieningen). • In de verantwoording worden substantiële verschillen met de geprognosticeerde middelen expliciet verklaard.
<i>Sluit de verantwoording in de programmarekening aan bij de gestelde doelen zoals opgenomen in de begroting en de gemeentelijke beleidsvisie?</i>	<ul style="list-style-type: none"> • In de programmarekening wordt een duidelijke koppeling gemaakt tussen de doelen opgenomen in de begroting en de gemeentelijke beleidsvisie. • In het de programmarekening worden relevantie resultaten genoemd. Deze resultaten zijn direct terug te brengen op de gestelde doelen zoals opgenomen in de begroting en de gemeentelijke beleidsvisie.

Situatie Papendrecht

Beheer en onderhoud van verhardingen is opgenomen in de documenten uit de jaarlijkse planning

& controlcyclus. In documenten als jaarplannen, begroting en managementrapportages wordt inzicht gegeven in de afwijking op planning, financiën en er wordt aansluitend een toelichting op beide aspecten gegeven.

In de afdelingsverantwoording, die één van de bouwstenen vormt voor de totale gemeentelijke verantwoording zoals opgenomen in de programmarekening, over het jaar 2007 staat per object aangegeven wat gerealiseerd is. Voor het beheer en onderhoud van de riolering ziet dit er als volgt uit:

Omschrijving	Begroot 2007	Werkelijk 2007	Verschil	% Verschil
Onderhoud	894.030	797.180	96.850	10,83
Reconstructies	505.070	449.600	55.470	10,98

Voor het verschil van 10% wordt in de afdelingsverantwoording een plausibele verklaring aangegeven. Door het tijdig opleveren en bouwrijk maken van het project winkelcentrum 'De Meent' is hier meer tijd aan besteed. Dit is onder meer ten koste gegaan van inzet van het ambtelijk apparaat op het gebied van riolering.

In voortgangsrapportages (voorjaarsnota en najaarsnota) van de gemeente Papendrecht worden afwijkingen in planning en financiën met betrekking tot de riolering aangegeven. Bovendien wordt in de voortgangsrapportage een duidelijke en heldere inhoudelijke toelichting c.q. verantwoording gegeven betreffende de aangegeven afwijkingen.

In de programmarekening van de gemeente Papendrecht wordt op een transparante wijze aangegeven welke activiteiten zijn verricht met betrekking tot de riolering.

3.8 Rol en positie van de gemeenteraad

3.8.1 Rol gemeenteraad bij totstandkoming van het beleidskader

Onderzoeksvraag	Norm/verwachte situatie
<i>Wat is de rol van de gemeenteraad bij de totstandkoming van het beleidskader?</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Er is een duidelijk en gedragen proces van de totstandkoming van het beleidskader. • Er is een duidelijke en vastgelegde rolverdeling bij de totstandkoming van het beleidskader. • Het is inzichtelijk wie welke rol in het proces van totstandkoming van het beleidskader speelt.

Situatie Papendrecht

Het beleidskader voor de riolering wordt gevormd door de Wm. Op grond van de Wm heeft de gemeente Papendrecht de zorgplicht voor de aanleg en het onderhoud van de riolering. Daarnaast

heeft de gemeente Papendrecht per 1 januari 2008 op grond van de Wet verankering en bekostiging van gemeentelijke watertaken de zorgplicht voor grond- en hemelwater. De wijze waarop de gemeente Papendrecht invulling geeft aan de opdragen zorgplicht komt tot uiting in het GRP en de onderliggende documenten (GAP, BRP en Grondwaterzorgplichtplan).

3.8.2 Rol gemeenteraad bij totstandkoming beheerplannen

Onderzoeksvraag	Norm/verwachte situatie
<i>Wat is de rol van de gemeenteraad bij de totstandkoming van de beheerplannen?</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Er is een duidelijk en gedragen proces van de totstandkoming van de beheerplannen. • Er is een duidelijke en vastgelegde rolverdeling bij de totstandkoming van de beheerplannen. • Het is inzichtelijk wie welke rol in het proces speelt. • De Raad stelt heldere kaders en toetst deze kaders.

Situatie Papendrecht

Het GRP betreft voornamelijk een technisch georiënteerd plan dat inzicht geeft in de te nemen beheersmaatregelen en investeringen met betrekking tot het rioleringsstelsel in de gemeente Papendrecht. Bij de totstandkoming van het GRP is het College van Burgemeester en Wethouders van de gemeente Papendrecht nadrukkelijk betrokken geweest. In het GRP en de onderliggende documenten (GAP, BRP en Grondwaterzorgplichtplan) is de input van het College verwerkt.

De gemeenteraad wordt de komende maanden betrokken bij de daadwerkelijke vaststelling van het GRP.

In de voorjaarsnota 2008 wordt in bijlage 4 specifiek ingegaan op het integraal beheer van de openbare ruimte in de gemeente Papendrecht. In deze bijlage wordt eveneens aandacht besteed aan de ontwikkeling van de rioolheffing (zie eerder dit hoofdstuk). In de raadsvergadering die is gewijd aan de voorjaarsnota (raadsvergadering d.d. 12 juni 2008) is de stijging van de rioolheffing besproken.

4 Conclusies en aanbevelingen

In dit hoofdstuk zijn de conclusies en aanbevelingen opgenomen die op grond van het onderzoek gedaan kunnen worden. De conclusies en aanbevelingen worden per onderzoeksobjecten gepresenteerd.

4.1 Conclusies en aanbevelingen met betrekking tot verhardingen

Op grond van het uitgevoerde onderzoek kunnen met betrekking het onderzoeksobject '*verhardingen*' de volgende conclusies worden getrokken:

- a Het ontbreekt in de gemeente Papendrecht aan een door de raad vastgesteld beleidskader met betrekking tot de verhardingen.
- b De gemeente Papendrecht beschikt niet over een beheerplan voor de verhardingen.
- c Binnen de gemeente Papendrecht bestaat geen betrouwbaar actueel overzicht van de onderhoudstoestand van de verhardingen.
- d Het is onduidelijk wat het structurele benodigde budget in de gemeente Papendrecht is voor het beheer en onderhoud van de verhardingen.
- e De doelmatigheid van het proces van beheer en onderhoud van onderhoud lijkt voldoende te zijn.
- f Beheer en onderhoud van verhardingen maakt onderdeel uit van de jaarlijkse planning en controlcyclus.
- g De rol van de gemeenteraad bij het beheer en onderhoud van de wegen is beperkt.

In het volgende worden deze conclusies en daaraan gerelateerde aanbevelingen verder uitgewerkt.

4.1.1 Het ontbreekt in de gemeente Papendrecht aan een door de raad vastgesteld beleidskader met betrekking tot de verhardingen

De binnen de gemeente Papendrecht na te streven kwaliteit van de verhardingen is niet door de Raad vastgesteld. Ambtelijk wordt uitgegaan van het kwaliteitsniveau '*basis*'. Het kwaliteitsniveau '*basis*' betekent dat de verhardingen, op grond van de richtlijnen van het CROW, voldoen aan een minimaal niveau van verantwoord wegbeheer tegen minimale kosten.

Aanbeveling 1: Het vaststellen door de Raad van een beleidskader met betrekking tot de verhardingen. Het beleidskader omvat de na te streven kwaliteit van de verhardingen binnen de gemeente Papendrecht. De gemeente Papendrecht dient vast te stellen welke kwaliteitsniveaus zij binnen de gemeente wil hanteren met betrekking tot de verhardingen. Differentiatie voor bijvoorbeeld het centrum (kwaliteitsniveau '*hoog*') is hierbij een mogelijkheid.

4.1.2 De gemeente Papendrecht beschikt niet over een beheerplan voor de verhardingen

In navolging van het ontbreken van een door de gemeenteraad geaccordeerd beleidskader met betrekking tot de verhardingen ontbreekt het binnen de gemeente Papendrecht aan een beheerplan. In een beheerplan wordt aangegeven hoe de gemeente Papendrecht, gegeven de beleidskaders, invulling geeft aan het beheer en onderhoud van de verhardingen. Een beheerplan geeft voor de planperiode (doorgaans een periode van vier jaar), op basis van de huidige situatie, aan welke beheer- en onderhoudsactiviteiten binnen de gemeente worden verricht en welke kosten daarmee gemoeid zijn. Een dergelijk beheerplan maakt een meer transparante besluitvorming door de Raad mogelijk. De Raad controleert daarbij de uitwerking van de kaders vanuit de beleidskaders en krijgt inzicht in de financiële en andere consequenties voor de planperiode.

Aanbeveling 2: Het opstellen van een beheerplan voor de verhardingen dat, op basis van de bestaande situatie, inzicht geeft in de beheer- en onderhoudsactiviteiten die binnen de gemeente Papendrecht voor de planperiode verricht moeten worden. Een beheerplan geeft daarbij een reëel beeld van de te verwachte jaarlijkse kosten die samenhangen met beheer en onderhoud van de verhardingen.

4.1.3 Binnen de gemeente Papendrecht bestaat geen betrouwbaar actueel overzicht van de onderhoudstoestand van de verhardingen

Binnen de gemeente Papendrecht is in 2003 het totale wegareaal aan een onafhankelijke inspectie onderworpen. Op grond van deze inspectie bleek de kwaliteit van de asfaltverhardingen (circa 21% van het totale areaal aan verhardingen) in de gemeente Papendrecht goed te zijn. De elementverhardingen daarentegen zijn kwalitatief duidelijk minder. In 2003 bleek circa 65% van de elementverhardingen te voldoen aan het kwaliteitsniveau '*basis*'. Het kwaliteitsniveau '*basis*' betekent dat de verhardingen, op grond van de richtlijnen van het CROW, voldoen aan een minimaal niveau van verantwoord wegbeheer tegen minimale kosten. Circa 35% van de elementverhardingen scoorde in 2003 een onvoldoende, met name met betrekking tot oneffenheden.

Na 2003 is het totale wegareaal niet meer aan een inspectie onderworpen. Een betrouwbaar actueel overzicht van de onderhoudstoestand van de verhardingen in de gemeente Papendrecht ontbreekt. Doorgaans worden dergelijke inspecties binnen gemeenten jaarlijks c.q. tweejaarlijks uitgevoerd om eventuele knelpunten te kunnen oplossen.

Aanbeveling 3: Het onafhankelijk laten inspecteren van het totale areaal aan verhardingen in de gemeente Papendrecht aan de hand van de CROW-systematiek. De resultaten van deze onafhankelijke inspectie vormen de basis voor een op te zetten beheerplan en zijn het uitgangspunt voor de te ontplooiën onderhoudsactiviteiten en de daarmee gemoeide kosten.

4.1.4 Het is onduidelijk wat het structurele benodigde budget in de gemeente Papendrecht is voor het beheer en onderhoud van de verhardingen

Op dit moment (2009) is circa €2,5 miljoen beschikbaar voor het beheer en onderhoud van de verhardingen. Ambtelijk is vastgesteld dat, uitgaande van het kwaliteitsniveau 'basis', circa €4,8 miljoen structureel benodigd is voor het beheer en onderhoud van de verhardingen. Dit is ambtelijk in 2007 vastgesteld op basis van het bestaande areaal aan verhardingen, de levensduur van de verhardingen, het kwaliteitsniveau 'basis' en normbedragen voor onderhoud aan asfalt en elementverhardingen op basis van de CROW-normen.

Echter, bij het bepalen van het structureel benodigde budget moet ook rekening gehouden worden met de geplande onderhoudswerkzaamheden aan de riolering (en in mindere mate ook met het openbaar groen). In het gemeentelijk rioleringsplan is rekening gehouden dat in geval van rioolvervanging eveneens de verhardingen wordt vervangen. De vervangingskosten van de verhardingen worden voor 75% gedekt uit de rioolheffing.

Bij het bepalen van het totaal benodigde budget voor het beheer en onderhoud aan de verhardingen dient nadrukkelijk rekening gehouden te worden met het beheer en onderhoud van de riolering, in het bijzonder met de vervanging van delen van het rioolstelsel. Door slim integraal plannen en organiseren kan 'werk met werk' worden gemaakt en zijn de kosten van de integrale onderhoudsprojecten substantieel lager dan elk van de afzonderlijke onderhoudsprojecten (verhardingen, riolering en openbaar groen).

Aanbeveling 4: Het nauw afstemmen van de onderhoudsactiviteiten op het gebied van riolering, verharding en openbaar groen. Door deze onderhoudsactiviteiten voor een langere periode integraal op elkaar af te stemmen kan een substantiële kostenbesparing worden gerealiseerd. In het op te stellen beheerplan verhardingen dient aangegeven te worden wat de (positieve) financiële gevolgen zijn van deze integrale aanpak

4.1.5 De doelmatigheid van het proces van beheer en onderhoud van onderhoud lijkt voldoende te zijn

De doelmatigheid van het beheer en onderhoud van de verhardingen in de gemeente Papendrecht lijkt voldoende geborgd. Deze conclusie wordt ingegeven door het feit dat de gebudgetteerde werkzaamheden worden ook daadwerkelijk uitgevoerd. Het verschil tussen planning en realisatie bedroeg in 2007 en 2008 slechts enkele procenten.

4.1.6 Beheer en onderhoud van verhardingen maakt onderdeel uit van de jaarlijkse planning en controlcyclus

Het beheer en onderhoud van de verhardingen maakt onderdeel uit van de gemeentelijke beleidscyclus. In de documenten als jaarplannen, begrotingen en managementrapportages wordt inzicht gegeven in de afwijking op planning en financiën en wordt er een toelichting gegeven op beide aspecten.

4.1.7 De rol van de Raad bij het beheer en onderhoud van de wegen is beperkt

In paragraaf 4.1.1 is geconcludeerd dat de gemeente Papendrecht niet beschikt over een door de raad geaccordeerd beleidskader. De rol van de raad van de gemeente Papendrecht is beperkt tot de hiervoor aangegeven planning & controlcyclus. Door de gemeenteraad worden de budgetten beschikbaar gesteld van waaruit het beheer en onderhoud van de verhardingen wordt gefinancierd.

In de vorige paragrafen is onder andere aanbevolen om een beleidskader vast te stellen met betrekking tot de hanteren kwaliteitsniveaus van de verhardingen en een beheerplan op te stellen. Het verdient uit oogpunt van onder meer betrokkenheid, verantwoordelijkheid (zie de risicoaansprakelijkheid van de gemeente als wegbeheerder), draagvlak en dergelijke aanbeveling op bij deze beide stappen de Raad van Papendrecht nadrukkelijk te betrekken. Het binnen de gemeente ingang gezette IBOR-traject (Integraal Beheer Openbare Ruimte) met nadrukkelijke betrokkenheid van de raad, zou hierbij als voorbeeld kunnen dienen.

Aanbeveling 5: Het, in navolging van het IBOR-traject, nadrukkelijk betrekken van de Raad van de gemeente Papendrecht bij het vaststellen van het beleidskader en het opstellen van het daaraan gerelateerde beleidskader

4.1.8 Samenvatting aanbevelingen

In de in de voorgaande paragrafen weergegeven aanbevelingen is een duidelijk chronologische volgorde af te leiden. Deze volgtijdelijkheid kan als volgt weergegeven worden:



4.2 Conclusies met betrekking tot kunstwerken

Voor het object '*kunstwerken*', dat op hoofdlijnen in het onderzoek is meegenomen, kunnen vrijwel dezelfde conclusies worden getrokken als bij de verhardingen. Dit houdt in dat voor de kunstwerken:

- a geen door de raad geaccordeerd beleidskader is vastgesteld;
- b geen beheerplan is opgesteld;
- c geen betrouwbaar actueel overzicht bestaat van de onderhoudstoestand;
- d onduidelijk is wat het structurele benodigde budget is voor het beheer en onderhoud (is gebaseerd op aannames).

Verder kunnen vraagtekens worden gezet bij de doelmatigheid van het beheer en onderhoud van de kunstwerken. In de voorjaarsnota 2008 wordt plotseling melding gemaakt van het feit dat de Basculebrug bij het Slobbengors in slechte staat verkeerd. Om de brug in stand te houden zijn grondige onderhoudsmaatregelen nodig. De hiermee gemoeide kosten bedragen € 220.000,-. Dit bedrag ligt ver boven het structurele onderhoudsbudget voor de kunstwerken dat op circa € 120.000,- per jaar ligt.

Aanbeveling 6: Met betrekking tot de kunstwerken dienen de volgende volgtijdelijke stappen gezet te worden:

- a het door de raad laten vaststellen van een beleidskader voor de kunstwerken;
- b het onafhankelijk vaststellen van de onderhoudstoestand van de kunstwerken;
- c het opstellen van een beheerplan voor de kunstwerken, inclusief een opgave van de jaarlijks benodigde budgetten voor het beheer en onderhoud van de kunstwerken.

4.3 Conclusies met betrekking tot de riolering

Op grond van het onderzoek kan geconcludeerd worden dat de gemeente Papendrecht het beheer en onderhoud van de riolering goed op orde heeft. De conclusies worden ingegeven door de volgende argumenten:

- a Het beleidskader voor de riolering wordt gevormd door de Wet milieubeheer en de Wet Verankering en bekostiging van gemeentelijke watertaken. Op grond van deze wettelijk kaders heeft de gemeente Papendrecht de zorgplicht voor de aanleg en het onderhoud van de riolering en het beheer van grond- en hemelwater.
- b Het gemeentelijk rioleringsplan en de onderliggende documenten (Gemeentelijk Afkoppelplan, Basis Riolering Plan en Grondwaterzorgplichtplan) geven een goed inzicht in de onderhoudstoestand van het rioleringsstelsel en de bijhorende voorzieningen in de gemeente Papendrecht en de voorziene benodigde investeringen op het gebied van riolering.
- c In het gemeentelijk rioleringsplan wordt een gedetailleerd overzicht gemaakt van de

kosten voor de periode 2009 tot en met 2013 geschetst. In dit kostenoverzicht zijn de exploitatiekosten, de investeringskosten en de kapitaallasten op een transparante wijze gepresenteerd.

- d De komende jaren wordt de achterstand die de gemeente Papendrecht heeft op het gebied van rioolvervangingen stapsgewijs ingelopen. De rioolheffing zal de komende jaren stijgen tot een niveau van € 511,05 in 2023. Vanaf 2023 wordt jaarlijks circa 4,2 kilometer per jaar vervangen. Voor een adequaat beheersniveau is berekend dat, op grond van de zettingsgevoelige ondergrond in Papendrecht, voor het op peil houden van een kwalitatief goed rioleringsstelsel en bijhorende voorzieningen een jaarlijkse vervanging benodigd is van 4,2 kilometer.
- e Bij de totstandkoming van het gemeentelijk rioleringsplan is het College van Burgemeester en Wethouders van de gemeente Papendrecht nadrukkelijk betrokken geweest. In het GRP en de onderliggende documenten (GAP, BRP en Grondwaterzorgplichtplan) is de input van het College verwerkt. De gemeenteraad wordt de komende maanden betrokken bij de daadwerkelijke vaststelling van het gemeentelijk rioleringsplan.

5 Reactie College van Burgemeester en Wethouders op de conceptrapportage

(Geen reactie ontvangen)

6 Nawoord Rekenkamercommissie

De Rekenkamer heeft geconstateerd dat er geen reactie van de zijde van het college op de conceptrapportage is ontvangen (in het kader van het bestuurlijk hoor en wederhoor).

Wat betreft de op pagina 40 e.v. verwoorde aanbevelingen wordt hier volstaan met deze nogmaals onder de aandacht te brengen, met het advies om er in de praktijk mee aan de slag te gaan.

A Gehanteerde afkortingen, begrippen en definities

Achterstallig onderhoud	Datgene wat tijdens een inspectie niet voldoet aan het minimale kwaliteitsniveau (<i>'Kwaliteitsplan Beheer Openbare Ruimte'</i> 25 augustus 2006).
Areaal	Oppervlakte gemeentelijke eigendommen c.q. aantal gemeentelijke eigendommen.
Basisinspanning	De basisinspanning geeft voor nieuwe en bestaande gemengde stelsels minimum waarden voor een aantal stelselkarakteristieken aan. Deze stelselkarakteristieken zijn de berging, pompoevercapaciteit en de randvoorzieningen. De randvoorzieningen zijn hierbij geconcretiseerd tot bergbezinkbassins. Daarnaast dienen volgens de basisinspanning gescheiden stelsels te worden aangepast tot verbeterd gescheiden stelsels
Beheer	Het bewaken en waarborgen van de gewenste kwaliteit van de openbare ruimte met als doel het realiseren van de gewenste functie door systematisch plannen, budgetteren, voorbereiden en uitvoeren van beheermaatregelen alsook regulering en toezicht.
BRP	Basisrioleringsplan 2009 - 2013.
Craquele	Barstvorming.
CROW	CROW is het nationale kennisplatform voor infrastructuur, verkeer, vervoer en openbare ruimte. Deze not-for-profitorganisatie ontwikkelt, verspreidt en beheert praktisch toepasbare kennis voor beleidsvoorbereiding, planning, ontwerp, aanleg, beheer en onderhoud.
Drukriolering	Drukriolering Inzameling van afvalwater, via een systeem van pompputten en persleidingen. Hierbij wordt uitsluiten afvalwater door pompunits door kleine persleidingen naar het dichtstbijzijnde vrijverval riool geperst. Toepassingen hoofdzakelijk in buitengebieden. Regenwater van percelen in het buitengebied mag niet via drukriolering worden afgevoerd maar moet ter plaatse worden opgevangen. Het mag worden hergebruikt, worden geïnfilteerd in de bodem of rechtstreeks worden afgevoerd naar oppervlaktewater.

Dwa-afvoer	Stelsel waarin uitsluitend afvalwater wordt ingezameld en afgevoerd (dwa staat voor droogweerafvoer).
GAP	Gemeentelijk Afkoppelplan 2009 - 2013.
Groot onderhoud	Voorzien structureel onderhoud aan verhardingen. Geen functiewijziging.
GRP	Gemeentelijk rioleringsplan 2009 – 2013.
Klein onderhoud	Niet voorzien onderhoud aan verhardingen, veelal gebaseerd op meldingen en incidenten. Geen functiewijziging.
Onderhoud	De uitvoering van preventieve dan wel correctieve maatregelen voor het behoud of herstel van de oorspronkelijke kwaliteit van de objecten uit de openbare ruimte.
Reconstructie	Onderhoud aan c.q. aanpassing van de verhardingen waarbij functiewijziging aan de orde is.
Rwa-afvoer	Rioolstelsel waarin uitsluitend hemelwater wordt afgevoerd.
Stichting RIONED	Stichting Platform Buitenriolering Nederland. Organisatie, waarin onder andere overheden en adviesbureaus zitting hebben, die zich onder meer bezighoudt met vraagstukken op het gebied van riolering en tevens een standaardisatie aan wil brengen in berekeningen, beheersystematiek en dergelijke
Textuur	De waarneembare structuur van een asfaltweg.
Vrijvervalstelsel	Stelsel van rioleringsbuizen waarbij het afvalwater onder invloed van de zwaartekracht van hoger gelegen buizen naar lagere stroomt.
Wegbeheer	De zorg voor het blijven voldoen van alle verhardingen aan de wettelijke eisen en richtlijnen.
Wm	Wet milieubeheer.

B Voorbeeld operationalisatie kwaliteitsniveaus kunstwerken

Kwaliteitsniveau	Veiligheid	Duurzaamheid	Welstand / beeldkwaliteit
Goed	<ul style="list-style-type: none"> • Constructie in perfecte staat. • Geen schade. • Geen veiligheidsrisico 	<ul style="list-style-type: none"> • Conservering in goede staat. • Geen schade. 	<ul style="list-style-type: none"> • Schoon, geen verontreiniging, geen graffiti. • Verfwerk in perfecte staat. • Geen vervormingen.
Redelijk	Niet van toepassing	<ul style="list-style-type: none"> • Conservering ontbreekt op enkele plaatsen. • Enige schade, geen maatregel nodig, geen gevolgschade. • Plaatselijk bijwerken is een adequate maatregel. 	<ul style="list-style-type: none"> • Minimale verontreiniging. • Verfwerk in nette staat, plaatselijk ontbreken van coating. • Minimale vervormingen.
Matig	<ul style="list-style-type: none"> • Twijfel over veiligheid, nader onderzoek gewenst. • Aandacht noodzakelijk. • Waarschuwingfase. 	<ul style="list-style-type: none"> • Enige uitspoeling. • Geen gevaar voor bezwijken. • Conservering is ernstig aangetast, maar er is (nog) geen gevolgschade. • Maatregel noodzakelijk ter voorkoming van gevolgschade. • Beginnende betonrot (Scheuren, roestvlekken). • Enkele mm openstaande scheuren. • Beginnende houtrot. • Nader onderzoek gewenst. 	<ul style="list-style-type: none"> • Verontreinigd. • Enige mosaangroei. • Enige vegetatiegroei. • Schade aan verfwerk /coating. • Duidelijke vervormingen. • Ontwatering belemmerd.
Slecht	<ul style="list-style-type: none"> • Losliggende onderdelen. • Losstaande leuning. • Gevaar voor bezwijken. • Ernstig veiligheidsrisico. • Alarmfase. 	<ul style="list-style-type: none"> • Ernstige uitspoeling. • Gevaar voor bezwijken. • Conservering is ernstig aangetast (gevolgschade is reeds opgetreden). • Gevorderde betonrot (wapening is zichtbaar en aangetast). • Vergevorderde houtrot. • Nader onderzoek noodzakelijk. 	<ul style="list-style-type: none"> • Ernstig verontreinigd. • Dikke laag mosaangroei. • Doorgroei vegetatie. • Ernstige aantasting van verfwerk. • Ernstige vervormingen.

C Geraadpleegde documenten

In het kader van het onderzoek zijn de volgende documenten van de gemeente Papendrecht geraadpleegd:

- a Afdelingsplan 2007 Stedelijk Beheer, januari 2007;
- b Afdelingsplan 2008 Stedelijk Beheer, 30 januari 2008;
- c Afdelingsrapportage (Marap I) Stedelijk Beheer jaar 2007, 18 april 2007;
- d Afdelingsrapportage (Marap II) Stedelijk Beheer jaar 2007, 7 september 2007;
- e Afdelingsrapportage (Marap I) Stedelijk Beheer jaar 2008, 25 april 2008;
- f Afdelingsrapportage (Marap II) Stedelijk Beheer jaar 2008, 19 september 2008;
- g Afdelingsverantwoording Stedelijk Beheer jaar 2007, 28 februari 2008;
- h Afdelingsverantwoording Stedelijk Beheer jaar 2007, 27 februari 2009;
- i Begroting 2007 afdeling Stedelijk Beheer;
- j Begroting 2008 afdeling Stedelijk Beheer;
- k Begroting 2009 afdeling Stedelijk Beheer;
- l Definitief Basis Rioleringsplan 2009 – 2013, oktober 2008;
- m Definitief Gemeentelijk Afkoppelplan 2009 – 2013, oktober 2008;
- n Definitief Grondwater Zorgplichtplan 2009 – 2013, oktober 2008;
- o Definitief Quicksan Optimalisatiestudie Afvalwatersysteem 2009 – 2013, oktober 2008;
- p Egalisatievoorziening Reconstructies – Meerjarenraming 2007 – 2016, 4 februari 2008;
- q Kwaliteitsplan Beheer Openbare Ruimte, Oranjewoud, 25 augustus 2006;
- r Meldingen Riolering per wijk tussen 1 januari 2008 en 31 december 2008;
- s Meldingen Verhardingen per wijk tussen 1 januari 2008 en 31 december 2008;
- t Najaarsnota 2007, oktober 2007;
- u Najaarsnota 2008, oktober 2008;
- v Nota '*Kwaliteit Integraal Beheer van de Openbare Ruimte*', 26 november 2007;
- w Overzicht kosten onderhoud openbare ruimte in de gemeente Papendrecht – Huidige situatie 2007;
- x Voorjaarsnota 2007, mei 2007;
- y Voorjaarsnota 2008, mei 2008.

D Lijst van geïnterviewden

In het kader van het onderzoek zijn de volgende personen van de gemeente Papendrecht geïnterviewd:

- a de heer drs. R.G. Beek mpa (secretaris/algemeen directeur);
- b de heer ing. J.J.R. Groffen (sectorcontroller ROB);
- c de heer van Leeuwen (wethouder met onder andere groot onderhoud openbare ruimte in portefeuille);
- d de heer ing. J.J.C. van Tol (afdelingshoofd stedelijk beheer);
- e de heer ing. J.W. van Wingerden (taakveldcoördinator beheer);
- f mevrouw M.I Zaal - Kwaak (wethouder met onder andere beheer openbare ruimte in portefeuille).