Behorend bij Raadsbesluit: Rapport Kapitaalgoederen

Cecile Bus
Interim-Griffier

Digitaal ondertekend door Cecile Bus
op 03-10-2023

Rekenkamer Teylingen

Juni 2023

Rapportage Financiering beheer en onderhoud Kapitaalgoederen



Is het onderhoud in de toekomst nog betaalbaar?

Deel I: De kern

1 – Inleiding, beantwoording onderzoeksvragen, conclusies en aanbevelingen

Aanleiding
De gemeente voert veel taken uit met 'kapitaalgoederen': ambtenaren werken in gebouwen, kinderen leren in een schoolgebouw, inwoners fietsen over wegen. De riolering zorgt voor hygiëne en het groen voor ontspanning. Al deze zaken heten samen 'kapitaalgoederen' omdat het begint met een forse investering en daarna elk jaar wordt onderhouden. Naast het maatschappelijk belang is het financiële belang van de kapitaalgoederen aanzienlijk: van het totale bezit van Teylingen ligt ca. € 65 miljoen van de € 144 miljoen vast in de kapitaalgoederen. Kortom, kapitaalgoederen hebben een groot financieel en maatschappelijk belang.

Doel en vraagstelling
Het doel van dit onderzoek is: "Inzicht geven in de financiering en vervanging van kapitaalgoederen van de gemeente Teylingen en zo de raad te helpen bij het nemen van beslissingen hierover." Voor het onderzoek heeft de rekenkamer de volgende vragen:

1. Hoe vindt de financiering en vervanging van de kapitaalgoederen plaats?
2. Is de vervanging van het kapitaalgoed op de langere termijn financieel geborgd?
3. Wat is de bijdrage van het beheer van kapitaalgoederen aan maatschappelijke doelen?
4. Hoe geeft de gemeenteraad sturing aan het beheer en onderhoud van kapitaalgoederen en hoe wordt de raad geïnformeerd?

De antwoorden op deze vragen geven de raad informatie om voor kapitaalgoederen beter kaders te kunnen stellen en die te controleren.

Aanpak en afbakening

Er is een algemene scan uitgevoerd op het beheer van kapitaalgoederen. Twee typen zijn daarbij financieel verdiept: wegen en civiele kunstwerken. Het geldende landelijke en plaatselijke beleid is opgevraagd. De aan de raad gestuurde begrotingen en verantwoordingen zijn onderzocht. Over het beleid en de uitwerking in begroting en verantwoording zijn ambtenaren geïnterviewd. Het onderzoek richt zich op de afgelopen raadsperiode.
Op basis van de bevindingen zijn de vragen beantwoord langs de lijn van het gehanteerde referentiemodel (paragraaf 3) en normenkader (bijlage 1). Het onderzoek richt zich op de systematiek van voorzieningen en investeringen, organisatiekosten zijn buiten beschouwing gelaten.

De doorlooptijd van het onderzoek was langer dan verwacht, zoals verwoord in de memo aan raad en college van januari 2022. De rekenkamercommissie heeft het onderzoek halverwege zelf overgenomen, omdat het onderzoeksbureau de gewenste kwaliteit niet kon leveren. De rekenkamercommissie heeft daardoor veel extra onderzoekswerk uitgevoerd.

Beantwoording onderzoeksvragen en conclusies

1. **Hoe vindt de financiering en vervanging van kapitaalgoederen plaats?**
   De gemeente Teylingen kent tien categorieën kapitaalgoederen. Voor elke categorie wordt voor onderhoud, beheer en vervanging periodiek een beleidsplan opgesteld. Hierin worden beleidskaders, afkomstig uit landelijke ontwikkelingen en gemeentelijke beleidsthema's vertaald. Het beleidsplan wordt daarna uitgewerkt in een beheerplan. Deze plannen worden verwerkt in de begroting (exploitatie, voorzieningen en investeringen), over de afwijkingen wordt gerapporteerd in de jaarrekening. Er zijn geen schriftelijke beleidsevaluaties die met de raad en college worden gedeeld.
   Voor wegen liep het beheerplan af in 2021. In 2022 is nieuw beleid vastgesteld dat loopt tot 2026. Er wordt gewerkt aan een beheerplan. Voor civiele kunstwerken is er een gecombineerd beheerbeleidsplan dat loopt t/m 2023.
   Een uitgebreide beschrijving van de beantwoording van deze vraag is opgenomen in paragraaf 2, 3 en 4.

2. **Is de vervanging van het kapitaalgoed op de langere termijn financieel geborgd?**
   Bij bestudering van de jaarrekeningen, zijn grote verschillen waargenomen tussen de voorgenomen plannen met bijbehorende begrote kosten en het daadwerkelijke resultaat. Dit geldt zowel voor voorgenomen investeringen als voor de voorzieningen voor onderhoud. Uitleg over de oorzaken van deze opmerkelijke verschillen en duiding hiervan ontbreekt. Er is geen goed zicht op de toereikendheid van de voorzieningen. De onttrekkingen aan de voorzieningen in de jaarrekening sluiten veelal niet 1 op 1 aan op de oorspronkelijke meerjarenonderhoudsplannen. Zo is in 2021 slechts 30% van de begrote onderhoudskosten werkelijk besteed. De accountant heeft sinds 2019 adviezen uitgebracht om dit te verbeteren, in de resultaten is niet zichtbaar dat deze zijn opgevolgd. Daarmee is onderhoud en vervanging niet goed geborgd op langere termijn.

   Als we specifiek kijken naar wegen, dan is de voorziening opgeheven omdat de meerjaren-onderhoudsbegroting niet is geactualiseerd. Hiermee wordt weliswaar op pragmatische wijze voldaan aan de BBV, maar ontbreekt het aan plannen voor de langere termijn. Er wordt wel gewerkt aan een nieuw beheersplan. Momenteel wordt gewerkt vanuit de exploitatiebegroting met een bedrag van € 600.000. Daarbij zijn er in de jaarrekening door het college zorgen geuit dat n.a.v. de bezuininging van € 100.000, het achterstallig onderhoud kan toenemen. Door het ontbreken van onderbouwde plannen en bijbehorende voorziening, is er bij de categorie wegen thans geen sprake van borging op langere termijn.

   Bij civiele kunstwerken is er wel een plan dat loopt tot en met 2023. Hoewel ook hier grote verschillen tussen begrote en werkelijke uitgaven bestaan, is deze categorie beter in beeld. Er is sprake van financiële borging op langere termijn, mits er tijdig een beleidsevaluatie, nieuw beleidsplan en beheerplan worden opgesteld in 2023.

3. **Wat is de bijdrage van het beheer van kapitaalgoederen aan maatschappelijke doelen?**
   In de beleidsplannen is er aandacht voor de maatschappelijke opgaven en doelen van de gemeente. In de bestudeerde beleidsplannen van wegen en civiele kunstwerken is de vertaalslag gemaakt van brede doelen naar wat dat betekent voor deze categorieën, bijv. bij doelen op gebied van duurzaamheid en veiligheid. De nadruk in de plannen ligt echter op het technisch adequaat uitvoeren van onderhoud en vervanging.
   Ook in de uitvoeringspraktijk ligt de focus op het zo goed mogelijk uitvoeren van onderhoud, zo blijkt uit de interviews. Een gevolg daarvan is dat in de jaarrekening in de paragraaf kapitaalgoederen over de maatschappelijke doelen vrijwel niet wordt gerapporteerd. De bijdrage van het beheer van kapitaalgoederen aan maatschappelijke doelen kan daarom niet worden vastgesteld.

4. **Hoe geeft de gemeenteraad sturing aan het beheer en onderhoud van kapitaalgoederen en hoe wordt de raad geïnformeerd?**
   De gemeenteraad geeft sturing aan het beheer en onderhoud van kapitaalgoederen door plannen, begrotingen en jaarrekeningen vast te stellen. Bij de sturing en kaderstelling door de raad worden alternatieven en bijbehorende maatschappelijke en financiële gevolgen niet uitgewerkt. Aan de raad wordt een uitgewerkt plan voorgelegd voor één beleidskeuze. De beleids- en beheerplannen bieden veel informatie om het college op te bevragen. De discussies in de commissie Ruimte zijn echter veelal financieel van aard.

   Als we verder kijken naar de informatievoorziening aan de raad dan valt op dat plannen niet schriftelijk geëvalueerd worden en besproken worden met de raad. Daardoor kan de raad zijn controlerende rol niet goed uitvoeren en geen input geven voor het opvolgende beleidsplan.
   In de paragraaf kapitaalgoederen in de jaarrekening is veel informatie beschikbaar, maar deze informatie is onvoldoende bestuurlijk/strategisch van aard. Er ontbreken vaak toelichtingen op afwijkingen in dat jaar en waar wel wordt toegelicht is dit niet altijd duidelijk. De jaarrekening biedt beperkt inzicht op de uitvoering van de beleids- en beheerplannen, of de gewenste kwaliteit wordt behaald en of de voorzieningen nog toereikend zijn.
   De raad geeft formeel sturing, maar is vanwege het ontbreken van voldoende bestuurlijk/strategische informatie nog onvoldoende in positie om daadwerkelijk sturing te geven.

Samenvattende conclusie
Samengevat is de conclusie van dit onderzoek dat hoewel in Teylingen beleidsmatig wordt ingespeeld op relevante maatschappelijke ontwikkelingen, de focus bij het beleid, beheer en onderhoud van kapitaalgoederen vooral ligt op operationeel niveau. Daardoor is voor de raad nog onvoldoende informatie beschikbaar voor besluitvorming op bestuurlijk niveau, gekoppeld aan de maatschappelijke opgaven. De informatie die wordt verstrekt aan de raad is niet gebaseerd op beleidsevaluaties en jaarlijkse actualisaties van de plannen. Aan de adviezen van de accountant om analyses uit te voeren naar de toereikendheid van de voorzieningen is geen gevolg gegeven. Er zijn risico's ontstaan voor de financiële borging voor de lange termijn. De raad is nog onvoldoende in positie om sturend en strategisch te kunnen besluiten.

Aanbevelingen
De rekenkamercommissie komt tot de volgende aanbevelingen aan de raad:

1. **Breng de informatievoorziening op bestuurlijk niveau**
   Ga in gesprek met het college over welke bestuurlijke informatie op strategisch niveau relevant is voor het beheer en onderhoud van alle categoriën kapitaalgoederen. Stel daarbij de bestuurlijk relevante kernvragen:
   a. Wat is de bijdrage aan de maatschappelijke doelen? Denk aan doelen die staan in de beleidsplannen op het gebied van veiligheid, duurzaamheid, leefbaarheid, welzijn en economie. Vraag hierop te rapporteren in jaarrekening en beleidsevaluaties.
   b. Is de gemeente in control? Worden de plannen uitgevoerd conform planning en binnen de financiële kaders? Zijn er afwijkingen, wat is daarvan de oorzaak en wat zijn de gevolgen voor de toekomst? Denk aan het prioriteren en bijstellen van plannen. Onderdeel hiervan is het conform het BBV actueel houden van het meerjarenonderhoudsprogramma.

Is er achterstallig onderhoud en hoe ontwikkelt zich dit? Zo komen risico's beter in beeld.

c. Vraag het college om (vooralsnog) jaarlijks te analyseren of de voorzieningen toereikend zijn voor de langere termijn en of het begrote onderhoud en de realisatie op elkaar aansluiten.

2. Versterk de kaderstellende rol op het gebied van maatschappelijke doelen

a. Vraag als raad aan het college om bij nieuwe plannen de alternatieven in beeld te brengen met de maatschappelijke en financiële gevolgen.
b. Voer bij beleidsplannen als raad ook nadrukkelijk het gesprek over de bijdrage aan maatschappelijke evalueerbare doelen.

3. Zorg voor een sluitende beleidscyclus door evaluatie en actualisatie

a. Vraag om tijdige beleidsevaluaties voor kapitaalgoederen, zodat die besproken kunnen worden in de raad als input voor de nieuwe beleidsplannen. Begin hier tijdig mee voor civiele kunstwerken, dat speelt in 2023.
b. Vraag het college om tijdige actualisatie van beleids- en beheerplannen. Geef prioriteit aan het beheerplan wegen, zodat op basis van het meerjarenonderhoudsplan een onderbouwde voorziening ingesteld kan worden.

Deel II: Rapportage van bevindingen

2 – Kapitaalgoederen in de gemeente Teylingen

Systematiek in het kort
Kapitaalgoederen zijn investeringen en leggen geld (kapitaal) voor lange tijd vast. Kapitaalgoederen hebben een lange levensduur. Wanneer het onderhoud niet goed wordt uitgevoerd kan dit leiden tot kapitaalvernietiging. Het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV) schrijft voor hoe de gemeente de begroting en verantwoording moet opstellen. In de begroting en jaarrekening moet een paragraaf kapitaalgoederen staan. Deze paragraaf geeft de raad inzicht in investeringen, onderhoud en afschrijvingen.

De kosten van het planmatig en incidenteel onderhoud kunnen betaald worden op 2 manieren:

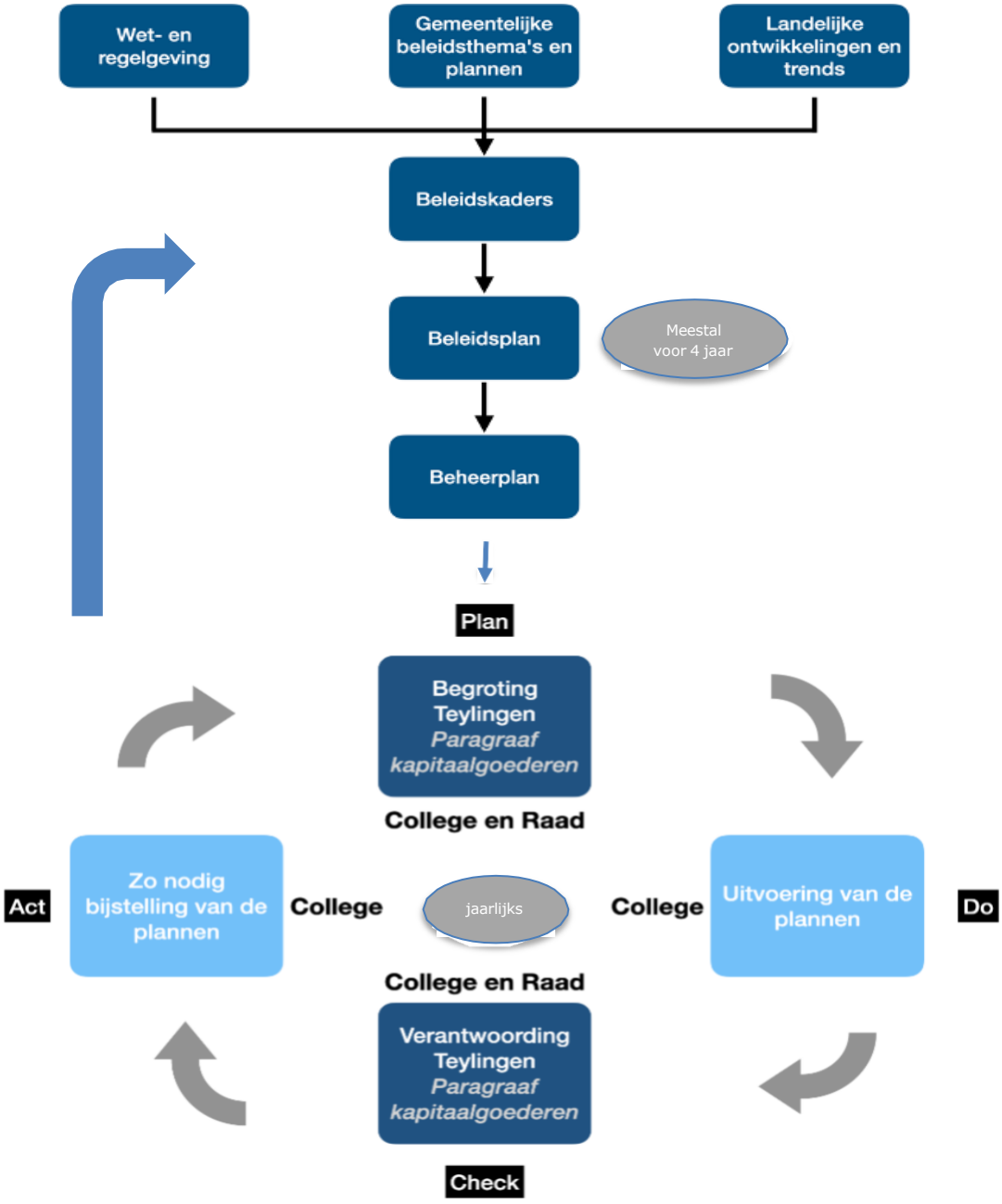
1. Uit de jaarlijkse begroting (exploitatie)
2. Door een uitname uit de voorziening, die jaarlijks aangevuld wordt met een storting. Voor een voorziening eist het BBV dat er een jaarlijks bijgewerkt beheerplan is met daarin de verwachte onderhoudskosten.

De gemeente Teylingen werkt op beide manieren, afhankelijk van het soort kapitaalgoed. Voor grootschalig onderhoud en nieuwe projecten wordt met investeringen gewerkt.

Categorieën kapitaalgoederen
Teylingen werkt met tien categoriën, de vijf verplichte zijn: wegen, riolering, water, groen en gebouwen. Daarnaast hanteert Teylingen nog vijf extra categorieën: bomen, speelplaatsen, straatmeubilair, openbare verlichting en civiele kunstwerken. Civiele kunstwerken (bruggen) zijn een extra categorie, omdat Teylingen bij de aanleg van nieuwe woonwijken veel bruggen tegelijkertijd heeft gebouwd die zo beter gevolgd kunnen worden.

3 – Beleid kapitaalgoederen in de gemeente Teylingen

Beleidscyclus kapitaalgoederen
De beleidscyclus in Teylingen ziet er voor alle categorieën in theorie als volgt uit:



De gemeentelijke thema's (bijvoorbeeld uit het raadsprogramma) en landelijke ontwikkelingen vormen de beleidskaders die uitgewerkt worden in de beleidsplannen per categorie kapitaalgoed. In het vorige coalitieakkoord *Vitaal Teylingen* staan maatschappelijke doelen zoals de wegen veiliger maken en recreatiegebieden versterken. Dat moet samen met nieuwe wetgeving en landelijke ontwikkelingen zijn vertaling krijgen in beleidsplannen. Het college stelt (meestal) eens in de vier jaar een nieuw beleids- en beheerplan op en legt beide voor aan de raad.

De gevolgen daarvan worden opgenomen in de begroting, waarmee de plannen uitgevoerd kunnen worden. Vervolgens wordt in de jaarrekening verantwoord wat is uitgevoerd en welke afwijkingen zijn opgetreden en waarom. Ook in de voortgangsrapportage in het voorjaar en najaar kan hierover worden gerapporteerd. Met deze verantwoordingsinformatie evalueert het college het beleid en kan dat eventueel bijstellen. Dit schema gebruiken we als referentiemodel in dit onderzoek.

Scan financiële middelen (alle categorieën)

Voorzieningen
Hieronder volgt het overzicht voor 2021:

Verloop van de voorzieningen voor alle kapitaalgoederen in Teylingen

2021	Beginstand	Storting		Uitname		Eindstand
bedragen x €1.000		begroot	werkelijk	begroot	werkelijk	
Gebouwen	2.295	381	450	641	185	2.560
Riolering	3.795	964	964	1.537	500	4.259
Groen	geen	voorziening				
Bomen	geen	voorziening				
Wegen	366	600	600	700	965	0
Spelen	geen	voorziening				
Straatmeubilair	geen	voorziening				
Verlichting	geen	voorziening				
Kunstwerken	289	220	220	383	65	444
Baggeren	141	75	75	25	14	201
Totaal	**6.886**	**2.240**	**2.309**	**3.286**	**1.729**	**7.464**

Bron: Jaarrekening gemeente Teylingen 2021, paragraaf kapitaalgoederen

In 2021 namen de voorzieningen in totaal toe van ca. € 6,9 miljoen tot € 7,5 miljoen. De stortingen in de voorzieningen bleken in werkelijkheid ongeveer gelijk aan de begroting. Begroot was een totale uitname van ca. € 3,3 miljoen voor het onderhoud. Uit de voorziening werd voor het onderhoud totaal ca. €1,7 miljoen uitgenomen.
Opvallend is verder dat de eindstand voor de voorziening voor wegen is teruggebracht naar 0. Dit komt omdat Teylingen geen actueel meerjarenonderhoudsplan voor wegen heeft en daarom geen voorziening meer mag aanhouden, conform de BBV (dit wordt nader beschreven in paragraaf 4). Het restant bedrag uit de voorziening voor wegen is overgeboekt naar de reserve, dit bedrag (695.000 euro) is niet besteed aan onderhoud. Hierop staat geen toelichting in de paragraaf.
Aan onderhoud is daardoor in werkelijkheid niet €1,7 miljoen maar €1,0 miljoen besteed, ongeveer 30% van de begrote €3,3 miljoen.
Terugkijkend, constateerde de accountant al in 2019 bij de categorie gebouwen dat '*van onttrekkingen [...] het jaar van realisatie afwijkt van het jaar waarin de uitgaven begroot zijn*'. Onderhoud wordt dus niet in het geplande jaar uitgevoerd. De accountant adviseert daarom '*met terugwerkende kracht een analyse uit te voeren van de gerealiseerde onderhoudswerkzaamheden ten opzichte van begrote onderhoudswerkzaamheden. Daarnaast adviseren we om jaarlijks een analyse uit te voeren tussen de gerealiseerde uitgaven ten opzichte van de begrote uitgaven.'* Het jaar daarop (2020) constateerde de accountant in de jaarlijkse controle hetzelfde maar nu voor alle voorzieningen: *'Er worden geen periodieke analyses verricht op de onderhoudsvoorzieningen ten aanzien van de toereikendheid van de voorziening. De verantwoorde onttrekkingen aan de voorzieningen in de jaarrekening sluiten veelal niet 1 op 1 aan op de oorspronkelijke meerjarenonderhoudsplannen'.* Daarom adviseert de accountant *'om jaarlijks analyses uit te voeren op de gerealiseerde onderhoudswerkzaamheden ten opzichte van de begrote onderhoudswerkzaamheden, waarbij de toereikendheid van de voorziening in ogenschouw moet worden genomen'.*

Investeringen

In de paragraaf kapitaalgoederen worden de investeringen vermeld voor groot onderhoud en nieuwe projecten. Jaarlijks begroot het college de investeringen. In de jaarrekening staat de werkelijke investering. Over 2021 is dat:

Investeringen van alle kapitaalgoederen in Teylingen

bedragen x €1.000	begroot	werkelijk
Gebouwen	0	0
Riolering	333	52
Groen	0	0
Bomen	0	0
Wegen	3.790	744
Spelen	155	146
Straatmeubilair	0	0
Verlichting	627	633
Kunstwerken	1.846	1.141
Baggeren	0	0
Totaal investeringen in kapitaalgoederen	**6.751**	**2.716**

Bron: Jaarrekening gemeente Teylingen 2021, paragraaf kapitaalgoederen

De totale werkelijke investering blijft achter bij de begrote investering. De totale investeringen zijn ca. 60% lager dan was begroot. In de toelichting is aangegeven dat dit deels veroorzaakt wordt door uitstel van werkzaamheden.

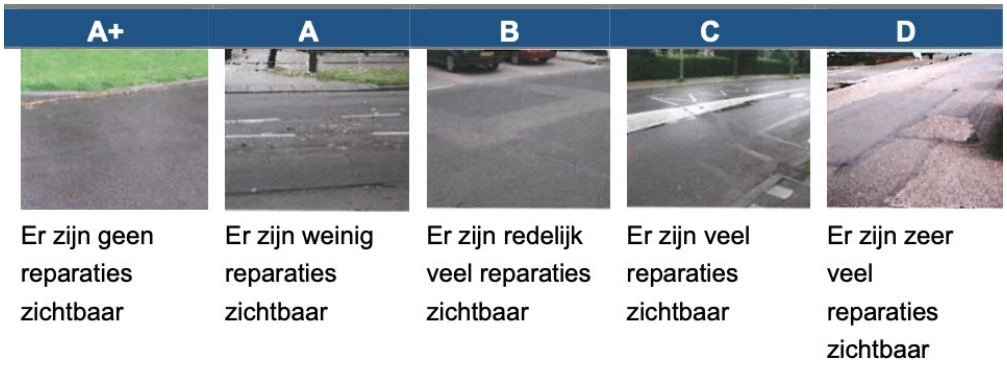
4 – Verdieping categorieën wegen en kunstwerken

Onderstaand worden de twee categorieën kapitaalgoederen, wegen en kunstwerken, beschreven en financieel verder uitgewerkt.

Verdieping categorie Wegen

Inleiding

In Teylingen ligt ca. 1,4 miljoen m2 aan verharde wegen, parkeerplaatsen, voetpaden en fietspaden. Hiervoor stelde de raad in februari 2022 het beleidsplan wegen vast, dat loopt van 2022 tot en met 2026. Op dit moment is er geen beheerplan voor wegen, dit is in voorbereiding als uitwerking van het beleidsplan.
De gemeenteraad kiest welk niveau van onderhoud wordt nagestreefd. Hierbij hanteert Teylingen de CROW richtlijnen. De raad heeft conform het voorstel van het college gekozen voor kwaliteitsniveau B.

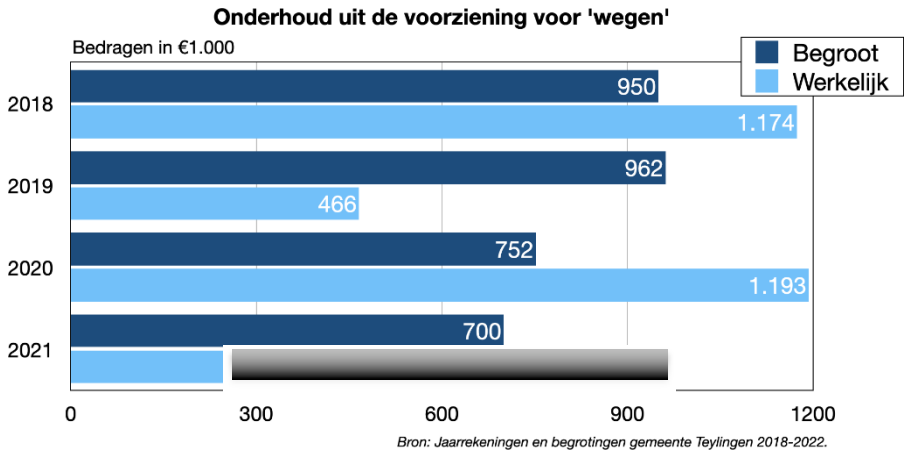


Uit het onderzoek blijkt dat het aflopende beleidsplan niet schriftelijk is geëvalueerd en niet aan de raad voorgelegd. Door het ontbreken van de evaluatie heeft de gemeenteraad een deel van de controlerende taak niet uit kunnen voeren. In het nieuwe beleidsplan is de input van een evaluatie dus ook niet meegenomen.

Financiële middelen 2018-2021

Voor wegen heeft de gemeente Teylingen een voorziening onderhoud. Hierin stort de gemeente jaarlijks een min of meer vast bedrag. Met de uitname uit de voorziening wordt het planmatig onderhoud bekostigd. Dat egaliseert de lasten per jaar.

De jaarlijkse begrote en werkelijke uitname uit de voorziening van wegen van 2018 t/m 2021 is:



Bron: Jaarrekeningen en begrotingen gemeente Teylingen 2018-2022.

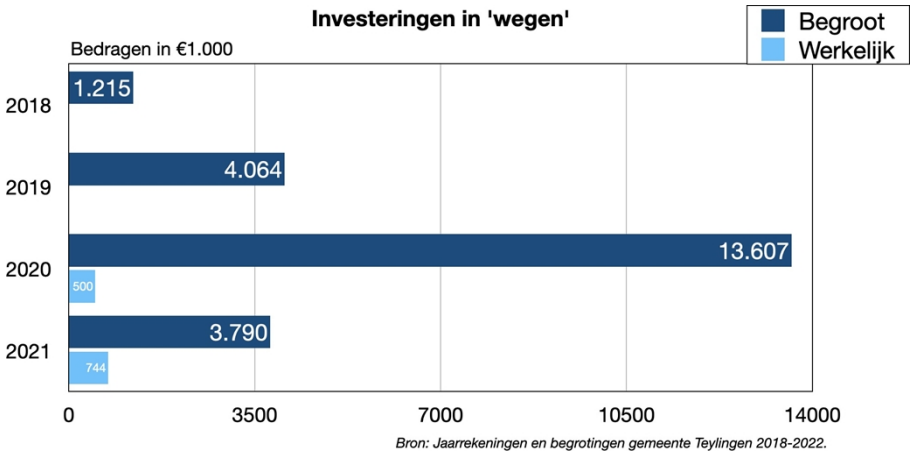
Per jaar zijn er grote verschillen tussen de begrote en werkelijke bestedingen. Uitleg en duiding van de verschillen ontbreekt vaak in de paragraaf.

In 2021 is de voorziening opgeheven en € 695.000 overgeheveld naar de reserve. Het meerjarenonderhoudsplan liep in 2021 af en is niet geactualiseerd. Als reden hiervoor is in de interviews een tekort aan personele capaciteit genoemd. De rkc heeft geen organisatieonderzoek gedaan om dit te beoordelen. Daarnaast is in interviews aangegeven dat het ontbrak aan visie en prioritering op dit vlak. De accountant stelde vast dat de voorziening voor wegen niet aan de eisen van de BBV voldeed. Het BBV vereist een meerjarenplan met verwacht onderhoud per onderdeel. Daardoor kan Teylingen niet langer een voorziening voor wegen aanhouden. Het bedrag is toegevoegd aan de algemene reserve. De jaarlijkse storting van € 600.000 voor onderhoud wordt vanaf 2022 opgenomen in de exploitatiebegroting.

Vanaf 2020 heeft de raad besloten een bezuiniging door te voeren door de storting in de voorziening te verlagen van € 700.000 naar € 600.000. Uit de voorziening werd de laatste 4 jaar gemiddeld € 775.000 uitgenomen voor onderhoud. In de jaarrekening wordt daarbij aangegeven dat dit tot achterstallig onderhoud kan leiden. Door de bouw van nieuwe wijken komen er in Teylingen steeds meer wegen. Daarnaast is er sprake van inflatie. Het verlagen van het jaarlijkse budget voor onderhoud brengt risico's mee voor toename van achterstallig onderhoud.

Als laatste wordt opgemerkt dat in de jaarrekening bij wegen wordt vermeld dat er geen sprake is van achterstallig onderhoud, terwijl in het beleidsplan voor deze categorie achterstallig onderhoud wel wordt genoemd. Uit navraag blijkt dat aan de vierjaarlijkse beleidsplannen een vergaande inspectie voorafgaat. De jaarlijkse schouw is beperkter en dan komt niet al het achterstallige onderhoud in beeld.

Investeringen wegen



Bron: Jaarrekeningen en begrotingen gemeente Teylingen 2018-2022.

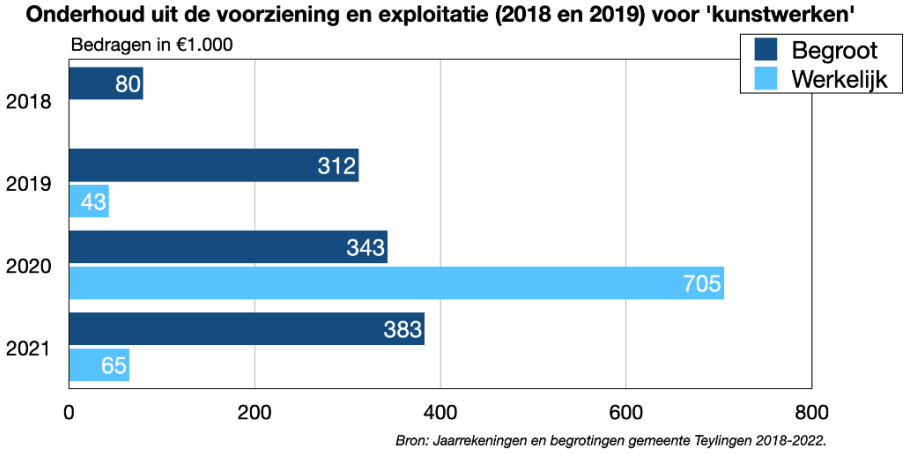
Opvallend is dat in 2020 voor € 13,6 miljoen aan investeringen was begroot, de gemeente investeerde slechts € 0,5 miljoen. Een toelichting hierop ontbreekt in de paragraaf. Uit interviews kwam naar voren dat dit waarschijnlijk is veroorzaakt door uitstel van de aanleg van de Noordelijke Randweg. Het verschil tussen begrote en werkelijke investeringen is ook in de andere jaren hoog. Een duidelijke toelichting hierop ontbreekt.

Verdieping categorie Civiele kunstwerken

Inleiding
In Teylingen zijn er ruim 200 civiele kunstwerken, zoals bruggen en aanlegsteigers. In 2019 is hiervoor een 'beheerbeleidsplan' opgesteld door Nebest. De naam 'beheerbeleidsplan' wijkt af van het stramien van de beleidscyclus (paragraaf 3), omdat zowel beleid als beheer in één plan gecombineerd zijn. De raad heeft het plan vastgesteld.
Het plan heeft de uitgangspunten: veilig voor de gebruiker, functioneren zoals bedoeld, voldoen aan de Wegenwet en andere toepasselijke wetten en gemeentelijke kaders. Voor het onderhoudsniveau is voor alle gebieden kwaliteit B (CROW) gekozen: Het kunstwerk is veilig, functioneert goed, is heel en voldoende schoon, heeft een voldoende uitstraling en veroudering is zichtbaar.
Er heeft geen schriftelijke beleidsevaluatie plaatsgevonden als input voor de opstelling van het 'beheerbeleidsplan'.

Uit het rapport van Nebest bleek dat civiele kunstwerken onverwacht achterstallig onderhoud hadden omdat veel hardhouten bruggen sneller achteruit waren gegaan dan was verwacht. Uit eerdere visuele inspecties was dit niet gebleken, daarom stond in de jaarrekening dat geen sprake van achterstallig onderhoud was.
Bij het plan werd besloten een voorziening kunstwerken in te stellen. Vanuit de algemene reserve werd hier tijdelijk € 555.000 in gestort. Met dit geld kon onderhoud versneld worden uitgevoerd. Gelijktijdig werd het bedrag in de exploitatiebegroting jaarlijks verlaagd met € 75.000, omdat op lange termijn op basis van dit plan minder geld nodig is.

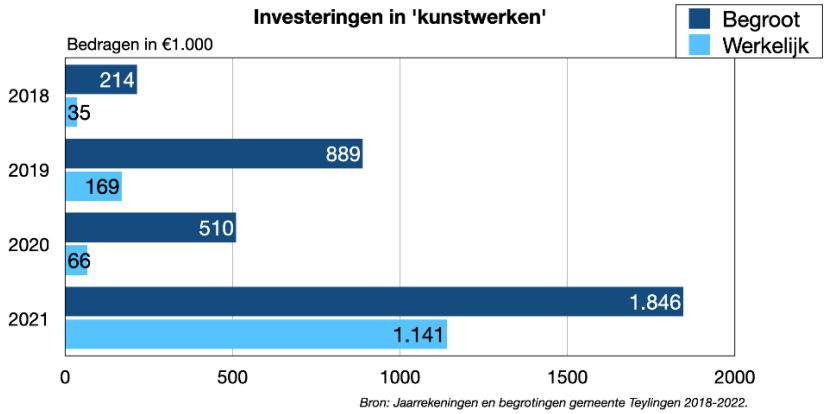
Financiële middelen



Bron: Jaarrekeningen en begrotingen gemeente Teylingen 2018-2022.

Over de uitvoering van het beheerbeleidsplan (2019 t/m 2023) wordt in de jaarverslagen 2020 en 2021 gerapporteerd. Op basis van de uitvoeringsplanning per jaar zijn afwijkingen toegelicht.

Investeringen civiele kunstwerken



Bron: Jaarrekeningen en begrotingen gemeente Teylingen 2018-2022.

Net als bij de categorie wegen zijn er grote verschillen tussen begrote en werkelijke investeringen. Een duidelijke toelichting ontbreekt in de paragraaf.

5 – Maatschappelijke opgaven wegen en civiele kunstwerken

In dit onderzoek is ook kort nagegaan of met het beheer van wegen en civiele kunstwerken wordt bijgedragen aan bredere maatschappelijke opgaven van de gemeente Teylingen. Denk aan doelstellingen op het gebied van Veiligheid, Leefbaarheid, Welzijn, Duurzaamheid en Economie. Deze opgaven zijn o.a. beschreven in het raadsprogramma, in de programma's in de begroting en beleidsnota's. In de plannen voor wegen en civiele kunstwerken wordt vanouds aandacht gericht op (verkeers)veiligheid en bereikbaarheid, voor overige maatschappelijke doelen is minder aandacht. In het onderzoek komt dit beeld ook naar voren, de aandacht gaat met name uit naar het zo goed mogelijk uitvoeren van onderhoud. Voor bovenliggende opgaven is minder aandacht.

In het beleidsplan over wegen uit 2022 lezen we dat de gemeente een maatschappelijke plicht heeft om op te treden als goed rentmeester. Dit gaat over zaken als de functie en veiligheid van de weg, milieu, geluid en duurzaam beheer. Deze punten volgen uit wetten, niet per se uit eigen beleid van Teylingen. Het plan noemt wel zaken als burgerparticipatie bij planvorming, een integrale gebiedsgerichte aanpak en het benutten en behouden van het vakmanschap. In het plan staan maatschappelijke doelen van Teylingen benoemd, zoals stimuleren van de fiets, verkeersveiliger, een betere leefomgeving, minder geluidshinder, betere luchtkwaliteit en een duurzaam veilig wegennet. Daarnaast staan doelen uit de structuurvisie in het plan evenals doelen op het gebied van duurzaamheid, klimaat en een 'integrale aanpak'.
In de praktijk komen de maatschappelijke doelen nog weinig naar voren, bijvoorbeeld bij voorstellen voor onderhoud van een weg. Ook in de jaarrekening wordt over dit soort aspecten in de paragraaf kapitaalgoederen vrijwel niet gerapporteerd. Uit interviews bleek dat dit voor uitvoerende medewerkers soms lastig is, er geen prioriteit aan wordt gegeven en dit ook vaardigheden op strategisch niveau vraagt.

Ook in het beheerbeleidsplan civiele kunstwerken uit 2019 ligt de nadruk op adequaat technisch onderhoud. Wel worden de maatschappelijke opgaven en doelen van de gemeente benoemd in het plan. Deze worden vertaald naar wat dat betekent voor het beheer en onderhoud van bruggen. Bijvoorbeeld: bij de maatschappelijke opgave "Prettig wonen" hoort een schone leefomgeving. De gemeente zal daarbij ook zelf het voorbeeld moeten geven met schone civiele objecten. Daarnaast is in dit plan ook ruim aandacht besteed aan de opgave "Duurzaam denken en doen". Dit wordt ingevuld door toepassing van duurzame grondstoffen, het verlengen van de levensduur en het onderhoudsarm (minder materialen en handelingen) maken van het areaal. Het plan geeft dus aandacht aan maatschappelijke opgaven.
In de praktijk echter ligt de focus net als bij wegen op het uitvoeren van zo goed mogelijk onderhoud met de beheersvisie "veilig, heel en schoon".

6 – Sturingsinformatie en controle gemeenteraad

College en raad ontvangen informatie over de realisatie van de beheersplannen en besteding van financiële middelen via de reguliere P&C producten, zoals de begroting en jaarrekening.

Uit de jaarrekening valt niet te achterhalen in welke mate het gewenste kwaliteitsniveau (niveau B) is gerealiseerd. Er wordt geen melding gemaakt in de jaarrekening van achterstallig onderhoud bij wegen en civiele kunstwerken. In de jaarrekening wordt niet vermeld of het onderhoud van wegen en kunstwerken op planning ligt. Er is wel zicht op eventuele afwijkingen van de planning per jaar en het doorschuiven van projecten. Opvalt dat in de verantwoording de afwijkingen op de begroting vaak niet worden toegelicht. Dit terwijl de afwijkingen tussen begroting en werkelijkheid behoorlijk groot zijn, zeker bij de investeringen.

De raad ontvangt bij een nieuw beleidsplan geen evaluatie van de vorige vier jaar. Hierdoor ontbreekt de mogelijkheid om met het college de resultaten te bespreken van het oude plan, voordat een nieuw beleids- en beheerplan wordt opgesteld.

Bij de bespreking van de vierjaarlijkse beleidsplannen heeft de raad de nodige informatie om het college vragen te stellen. In de besprekingen in de commissie Ruimte van de beleidsplannen voor wegen en civiele kunstwerken blijkt dat het debat vooral gaat over financiën. Vooral bij financiële tegenvallers is dat aanleiding tot discussie.

Bij het opheffen van de voorziening bij wegen, vanwege het ontbreken van meerjarenonderhoudsplan, was er weinig discussie in de commissie Ruimte. Naar de achterliggende oorzaken (zie paragraaf 4 over wegen) werd door de raad niet gevraagd.

In plannen of voorstellen worden maatschappelijke gevolgen van keuzes en alternatieven niet nader uitgewerkt. Over de bijdrage van wegen en civiele kunstwerken aan maatschappelijke opgaven was in de commissie Ruimte dan ook niet veel discussie. M.b.t. de maatschappelijke effecten krijgt in de commissie vooral overlast tijdens de werkzaamheden aandacht. Ook werden vragen gesteld over mogelijke onveiligheid van de Warmonderhekbrug.

Uit de jaarrekening valt niet te achterhalen in welke mate het beheer en onderhoud van wegen en civiele kunstwerken bijdraagt aan het welzijn en de veiligheid van de inwoners, economische ontwikkeling en het versterken van de gemeente als aantrekkelijke dorpen om te wonen, werken en te recreëren.

Bijlage 1. Normenkader

In onderzoek gebruikt de rekenkamer normen waaraan de bevindingen uit het onderzoek worden getoetst. Hiermee trekt de rekenkamer conclusies.

Onderzoeksvraag	**Normen**
Hoe vindt de financiering en vervanging van de kapitaalgoederen plaats?	Beschrijving (geen normstelling)
Is de vervanging van het kapitaalgoed op de langere termijn financieel geborgd?	1. In de paragraaf onderhoud kapitaalgoederen staan de financiële gevolgen van het beleid voor investeringen, voorzieningen, activering, afschrijving en onderhoud van de kapitaalgoederen. 2. De voorzieningen en eventueel de reserves zijn voldoende voor het onderhoud en de geïnventariseerde risico's die met de kapitaalgoederen samenhangen. 3. De raad stelt voldoende budget beschikbaar voor beheer, onderhoud en investeringen.
Hoe geeft de gemeenteraad sturing aan het beheer en onderhoud van kapitaalgoederen en hoe wordt de raad geïnformeerd?	1. De raad stelt vast welk kwaliteitsniveau in de beleids- en beheerplannen bereikt moet worden per categorie. 2. De raad stelt actuele beleids- en beheerplannen vast met maatregelen voor onderhoud en investering. Risico's staan hierin benoemd. 3. De raad krijgt regelmatig rapportages over begrote en feitelijke prestaties, afwijkingen op de planning, afwijkingen in kosten inclusief voorzieningen. 4. De raad evalueert minstens eenmaal per vier jaar de uitkomsten van het beleid met het college en past zo nodig dat beleid aan.
Wat is de bijdrage van het beheer van kapitaalgoederen aan maatschappelijke doelen?	In het beleid staan maatschappelijke opgaven evalueerbaar benoemd en hierop wordt gerapporteerd aan de raad.

Bijlage 2. Bronnen

Interviews met de concerncontroller, coördinator planning en control, manager investeringen, teammanager en gemeentesecretaris.

Documenten: raadsprogramma, beleidsplannen, beheerplannen, financiële verordening, huisvestingsplan, activabeleid, begrotingen, jaarrekeningen, nota reserves en voorzieningen, voorzieningennota, begrotingswijzigingen, en voor- en najaarsnota's, voortgangsrapportages.