Raadsvoorstel

Voorstelnummer: 346582
Zaaknummer: 758742

Houten, 30 december 2021

gemeente Houten

Onderwerp:
Rekenkamerrapport Onderzoek projecten kapitaalgoederen, openbare ruimte

Beslispunten:
1. Kennis te nemen van de resultaten van het onderzoek van de rekenkamer naar projecten kapitaalgoederen, openbare ruimte.
2. In te stemmen met de aanbevelingen in het rapport.
3. Het college te verzoeken om de aanbevelingen in het onderzoeksrapport projecten kapitaalgoederen, openbare ruimte op te volgen.

Samenvatting
Zoals in de meeste gemeenten wordt ook in Houten jaarlijks veel geld besteed aan het onderhouden van zogenoemde kapitaalgoederen in de openbare ruimte. Dat betreft ‘goederen’ in de sfeer van wegen, groen en water, riolering, kunstobjecten en uiteenlopende gemeentelijke accommodaties. Tot en met de (vaststelling van de) programmabegroting 2022 is het voor een raadslid onvoldoende helder welke projecten inzake groot onderhoud of vervanging van ‘bovengrondse infrastructuur’ op basis van welke afwegingen en met welke precieze financiële consequenties worden gepland en vervolgens wel of toch niet worden uitgevoerd.
Bij gebrek aan een MJOP wordt gewerkt met jaarplannen, waarvan door de raad in de praktijk ‘moet worden aangenomen’ dat daarin uitsluitend, maar tegelijk alle noodzakelijk uit te voeren werkzaamheden zijn opgenomen. Hoe dan ook is de financiële impact van onvermijdelijk onderhoud dan wel vervanging in meerjarig perspectief tot vandaag onduidelijk, en daarmee risicovol.

Aanleiding
De rekenkamer heeft in 2020 alle fracties van de gemeenteraad van Houten geconsulteerd naar hun (eventuele) suggesties voor uit te voeren onderzoeks-werkzaamheden en heeft de uitkomsten hiervan aangeboden aan de raad via het onderzoeksplan 2021. Uit de inventarisatie kwam naar voren dat de gemeenteraad onder andere behoefte heeft aan een onderzoek naar projecten in de openbare ruimte.

Zoals in de meeste gemeenten wordt ook in Houten jaarlijks veel geld besteed aan het onderhouden van zogenoemde kapitaalgoederen in de openbare ruimte. Dat betreft ‘goederen’ in de sfeer van wegen, groen en water, riolering, kunstobjecten en uiteenlopende gemeentelijke accommodaties. De rekenkamer komt in de achtereenvolgende programmabegrotingen geen specificatie van (voorgenomen) projecten tegen.
De rekenkamer wil daarom onderstaande (en mogelijk nog aanvullende) vragen beantwoord hebben:

1. Wie beslist feitelijk over de (timing van de) aanpak van welke rotonde of welk stuk te vervangen riolering (om iets te noemen)?
2. Wat is de status van de ‘Startnotitie’ uit 2014?
3. Wie stuurt in dat verband welke werkzaamheden aan?
4. Hoe wordt de inzet van derden-aannemers aanbesteed?
5. Hoe vindt de praktische budgetbewaking plaats?
6. Hoe wordt tussentijds en na de afronding van een project geëvalueerd, en tot welke eventuele acties leiden de uitkomsten daarvan?

Doel van dit voorstel
Kennis nemen van de uitkomsten van het onderzoek van de rekenkamer en het borgen van de aanbevelingen.

Bevindingen

Hieronder zijn de door de rekenkamer opgedane bevindingen in geclusterde vorm opgenomen.

Kaders

Begroting, projecten en financiering

1. Het is de rekenkamer, zeker in meerjarig perspectief, niet gelukt een eenduidige aansluiting te maken tussen de bedragen die staan vermeld in de paragraaf Onderhoud kapitaalgoederen in de jaarlijkse programmabegroting en (de) daaraan ten grondslag liggende overzichten van plannen en projecten, al dan niet onderscheiden naar regulier versus groot onderhoud, en de beoogde financiering daarvan. Het is evenmin doenlijk gebleken de bedoelde bedragen eenduidig te verbinden met bedragen in de verschillende programma's c.q. deelprogramma's.
2. Voor wat betreft de zogenoemde bovengrondse infrastructuur wordt ook voor 2022 gevaren op gedateerde beleidsuitgangspunten. Waar in de zogenoemde startnotitie Groot onderhoud en vervanging BOR 2014-2054, opgesteld in het najaar van 2014, nog een toekomst met sterk oplopende noodzakelijke budgetten wordt geschetst, lijkt dat in de praktijk vooralsnog mee te vallen.
3. De geruststellende woorden in de programmabegroting 2022 ('… is er nog geen aanleiding om wijzigingen door te voeren in de structurele onttrekking uit de bestemmingsreserve BOR') kennen een zeker contrast met een passage in de Rapportage Actualisatie financieel model groot onderhoud en vervanging openbare ruimte (VOB)'. Dat document stamt uit april 2021. Deze rapportage is door het college ter informatie aangeboden aan de raad. Er zijn de volgende redenen waarom het model (zowel in 2014 als nu) grotere uitgaven voorziet dan er in werkelijkheid jaarlijks vanuit de BOR-reserve worden onttrokken:
    - met enige regelmaat voert het team VOB projecten uit die worden gesubsidieerd door de provincie. In de periode 2012-2019 heeft de gemeente € 2.643.150 subsidie ontvangen (= circa € 330.000 per jaar);
    - het team VOB heeft voor de reconstructie van de Heemsteedseweg voor € 144.000 dekking gevonden in de bestemmingsreserve Bestedingsplan mobiliteit. Mogelijk volgen nog meer projecten met een bijdrage uit deze bestemmingsreserve;
    - regelmatig wordt groot onderhoud of vervanging uitgesteld door reparaties uit te voeren. Dit wordt dan gedekt uit het budget voor regulier onderhoud.

Jaarplan en begrotingswijzigingen

4. Mede op basis van het document Kaders vervolgtraject programma-BOR uit 2015 wordt tot op heden gewerkt met een Jaarplan voor reconstructie-, groot onderhoud- en vervangingsprojecten team VOB en team UB. Daarin staan de projecten opgesomd (en inhoudelijk toegelicht) die het college voornemens is in het desbetreffende kalenderjaar uit te voeren. Het Jaarplan voor 2020 omvat ruim dertig voorgenomen projecten, variërend van concreet (groot onderhoud brug 24 Weerwolfpad) tot globaal en indicatief (verwijderen van ongewenste beplanting uit de hagen). De bij de projecten geïndiceerde kosten lopen uiteen van opvallend precies (€ 272.805 voor grootschalig klein onderhoud asfalt) tot ruw geschat (gezien een aantal grote, ronde bedragen). Het college zendt het Jaarplan ter informatie aan de raad.
5. De rekenkamer heeft (herhaald) gevraagd naar documentatie op grond waarvan de totstandkoming van een jaarplan zou kunnen worden gevolgd (logischerwijs inclusief afstemming met de verantwoordelijk portefeuillehouder), maar heeft die niet ontvangen.
6. Voor de meeste projecten in het Jaarplan wordt dekking gezocht in de bestemmingsreserve BOR, maar er zijn ook projecten opgenomen waarvoor (deels) subsidie van een andere overheid wordt verkregen. De rekenkamer heeft vastgesteld dat de raad via de zogenoemde maandelijkse begrotingswijzigingen wordt gevraagd om instemming met het doen van de feitelijke (voorgenomen) uitgaven, omdat het toevoegen van bedragen aan de bestemmingsreserve al is geregeld via het akkoord van de raad met de programmabegroting voor hetzelfde jaar.
7. De rekenkamer heeft het verloop van de bedoelde begrotingswijzigingen voor het gehele jaar 2020 willen reconstrueren, maar heeft de diverse bedragen in het Jaarplan niet (volledig) met die in de begrotingswijzigingen kunnen aansluiten. Mede omdat de omschrijvingen bij de begrotingswijzigingen summier zijn, terwijl de informatie over meer generieke (tussentijdse) herzieningen in de twee bestuursrapportages uiterst abstract is, is het naar het oordeel van de rekenkamer

voor de raad ondoenlijk om het verloop van een jaarcyclus groot onderhoud en vervanging, met voldoende diepgang te volgen.

8. Uit de jaarrekening 2020 van de gemeente Houten blijkt dat diverse projecten, die waren opgenomen in het Jaarplan, in dat jaar (nog) niet zijn uitgevoerd. Covid-19 of niet: de rekenkamer stelt niet alleen vast dat de raad een op elementen globaal opgesteld plan krijgt voorgelegd, dat ambtelijk als uitgangspunt voor de planning en realisatie van alle projecten zal moeten dienen, en waarvan mag worden aangenomen dat het mede een kritische analyse van de voor die uitvoering noodzakelijke ambtelijke uren heeft doorstaan, maar ziet vervolgens ook dat dat plan op meerdere elementen zonder (veel) toelichting zonder uitvoering blijft.
   De rekenkamer heeft hierdoor zorgen over de kwaliteit van de planvorming: hoe nodig en/of dringend waren de voorgenomen projecten dan, of andersom: welke mogelijke risico's volgen uit het niet uitvoeren van specifieke, stellig geplande werkzaamheden?

MJOP

9. Inmiddels wordt gewerkt aan een integraal MeerJarenOnderhoudsPlan (MJOP) waarin, mede op basis van eenduidige kwalitatieve uitgangspunten, zowel het voorziene groot onderhoud, de noodzakelijk geachte vervangingen als het te verwachten dagelijks onderhoud voor alle bovengrondse gemeentelijke infrastructuur zullen zijn opgenomen. Volgens de in dit verband opgestelde projectopdracht dient het plan steeds een horizon van vijf jaar te kennen en vanaf de bekrachtiging van de eerste versie de grondslag te vormen voor het noodzakelijke meerjarige verloop van de bestemmingsreserve BOR.
10. De rekenkamer ziet de totstandkoming van een MJOP, in verband waarmee de raad alle ruimte voor het inbrengen van een visie en van kaders op kwaliteit versus budgetten moet krijgen, als grote stap voorwaarts. Voor elk individueel raadslid dienen projecten en bedragen, die zijn opgenomen in een P&C beslispunt dat de raad terzake de instandhouding van de bovengrondse infrastructuur krijgt voorgelegd, zonder moeite te kunnen worden teruggevoerd op een helder, toegankelijk, eenduidig opgezet en uiteraard actueel MJOP. Het gaat bij infrastructurele projecten om belangrijke keuzes, grote bedragen en om werkzaamheden waarvan veel inwoners van Houten vroeger of later de resultaten (of het ontbreken daarvan) ervaren. Het type gepuzzel dat de rekenkamer heeft moeten doen, en dat op belangrijke punten zonder resultaat is gebleven, om te begrijpen waarmee de raad anno 2021 feitelijk instemt, dient snel tot het verleden te behoren.

Overige infrastructuur

11. De rekenkamer heeft (ook) met meer dan een schuin oog gekeken naar de ondergrondse infrastructuur (onderdeel 2 van het item openbare ruimte, op blad 122 van de programmabegroting 2022) en naar de kunstobjecten (onderdeel 3). Hordijk ziet bij eerste analyse een doorwrocht Water en Rioleringsplan 2020-2023 en enkele beleidsnotities met betrekking tot het (onderhoud van het) openbaar kunstbezit.

Project asfaltonderhoud Rondweg

12. De rekenkamer heeft uit het Jaarplan 2020 (zie eerder in dit onderzoek) het project 'Asfaltonderhoud rondweg' geselecteerd. Daarover staat in het Jaarplan: *De bestaande deklaag van het asfalt van de Rondweg vertoont ter hoogte van de Mossen en Grassen verschillende schadebeelden. Spoorvorming en scheurvorming zijn duidelijk zichtbaar aanwezig. Spoorvorming is met name gevaarlijk bij regen (aquaplaning). Ook zijn er inmiddels vele reparatievakken zichtbaar. Het is nodig om ter plekke de gehele deklaag en tussenlaag te vervangen. Kosten: € 250.000. Dekking: Bestemmingsreserve BOR.*
13. De rekenkamer heeft toegelicht gekregen hoe het project in het Jaarplan terecht zou zijn gekomen, maar heeft de in dat verband ontvangen informatie niet kunnen valideren. Het project is uitgevoerd door een aannemingsbedrijf waarmee, samen met de gemeente Wijk bij Duurstede, voor de jaren 2016 tot en met 2020 een raamovereenkomst zou zijn gesloten. De rekenkamer had graag het (volledige) doorlopen proces van aanbesteding willen (kunnen) volgen, mede om te kunnen begrijpen hoe de voor het project geïndiceerde € 250.000 zich verhoudt tot een wel ontvangen opdrachtbrief aan het bedoelde aannemingsbedrijf, maar ook in dit verband is het aangeleverde dossier incompleet gebleven.
14. Hetzelfde, het ontbreken van documentatie, speelt in verband met de beoordeling die de rekenkamer had willen doen op de (ambtelijke) projectbeheersing. Hordijk had willen vaststellen hoe planning, urenbesteding, inhoudelijke voortgang, overleg, goedkeuring van facturen, oplevering en evaluatie aantoonbaar zijn verlopen. Hoewel het ontbreken van stukken deels kan worden verklaard uit de beperkte

omvang, het weinig spectaculaire karakter en de korte tijdsduur van de uitvoering van het project: de rekenkamer had zich graag een (positief) beeld gevormd, en moet zorgen hebben over de volledigheid en toegankelijkheid van de documentatie van andere projecten.

Aanbevelingen

Op basis van de in dit onderzoek opgenomen aantekeningen doet de rekenkamer de raad de volgende aanbevelingen:

1. Het college te verzoeken de raad tijdig te betrekken bij het maken van alle kaderstellende afwegingen, inzake kwaliteitsniveaus, (meerjarige) financiële consequenties, wel of niet te nemen risico's en periodieke informatievoorziening, die moeten worden gemaakt in de aanloop naar het beoogde MJOP.
   Dit MJOP moet hoe dan ook zijn vastgesteld voordat de raad de programmabegroting 2023 bespreekt en vaststelt. Vervolgens moet de raad doorlopend en zonder moeite de samenhang kunnen vaststellen tussen:
   a) het MJOP c.q. een jaarlaag uit het MJOP,
   b) de (samengevatte) bedragen in de paragraaf Onderhoud kapitaalgoederen in zowel de begroting als de jaarrekening,
   c) aan de raad voorgelegde begrotingswijzigingen (ter instemming met het doen van uitgaven met dekking uit een bestemmingsreserve) en
   d) de (overeenkomstige, samengevatte) bedragen die zijn opgenomen bij de verschillende programma's dan wel deelprogramma's, ook in dat verband in zowel begroting als jaarrekening
2. Het college op te dragen de documentaire informatievoorziening met betrekking tot onderhouds- en vervangingsprojecten in brede zin te onderzoeken en waar nodig te verbeteren. Als norm geldt in dit verband dat van elk project een dossier moet bestaan aan de hand waarvan de beheersing 'van idee tot evaluatie' kan worden gevolgd.

Participatie

Het college heeft een reactie gegeven op het rapport. Deze is bijgevoegd.

Financiën en formatie

Niet van toepassing.

Communicatie

Het rapport en de aanbevelingen worden tijdens het rondetafelgesprek op 1 februari 2022 besproken en door de gemeenteraad behandeld tijdens de raadsvergadering van 15 februari 2022. Het rekenkamerrapport wordt na vaststelling door de gemeenteraad op de website op de pagina van de gemeenteraad van Houten geplaatst.

Houten, 30 december 2021
De directeur van de rekenkamer,

F. Hordijk

Bijlagen

Bijlage 1: Rekenkamer onderzoek Projecten Onderhoud kapitaalgoederen, openbare ruimte
Bijlage 2: Rapportage Actualisatie financieel model groot onderhoud en vervanging openbare ruimte.
Bijlage 3: Jaarplan 2020 voor reconstructie-, groot onderhoud- en vervangingsprojecten team VOB en team UB.
Bijlage 4: Raadsinformatiebrief Jaarplan reconstructie-, groot onderhoud- en vervangingsprojecten openbare ruimte 2020

Verantwoordelijke portefeuillehouders college

1e PoHo: Sander Bos
2e PoHo: n.v.t.

Raadsbesluit

Voorstelnummer: 346582

Onderwerp
Rekenkamerrapport Onderzoek projecten kapitaalgoederen, openbare ruimte

De raad van de gemeente Houten heeft het voorstel van de directeur van de rekenkamer d.d. 30 december 2021 gelezen en besluit:

1. Kennis te nemen van de resultaten van het onderzoek van de rekenkamer naar projecten kapitaalgoederen, openbare ruimte.
2. In te stemmen met de aanbevelingen in het rapport.
3. Het college te verzoeken om de aanbevelingen in het onderzoeksrapport projecten kapitaalgoederen, openbare ruimte op te volgen.

Dit is besloten in de openbare vergadering van de raad op 15 februari 2022.

De raad van de gemeente Houten,
de griffier, de voorzitter,

D. Berends a.i. G.P. Isabella