

Datum raadsvergadering :
Agenda nr. : [nr.]
Onderwerp : Rekenkamerrapportage Onderzoek onderhoud en beheer openbare ruimte
gemeente Etten-Leur

Aan de leden van de raad.

Voorstel:

1. Het eindrapport van de Rekenkamer West-Brabant getiteld 'Onderzoek onderhoud en beheer openbare ruimte gemeente Etten-Leur' te onderschrijven en in te stemmen met de in het rapport opgenomen conclusies en aanbevelingen;
2. Kennis te nemen van de koepelnotitie 'Onderzoek onderhoud en beheer openbare ruimte';
3. Het college op te dragen de aanbevelingen van de Rekenkamer West-Brabant op te pakken en de raad hierover periodiek via de Planning&Control (P&C) documenten te informeren.

Inleiding

De Rekenkamer is bevoegd de doelmatigheid, de doeltreffendheid en de rechtmatigheid van de door het gemeentebestuur gevoerde bestuur te onderzoeken.

Doelmatigheid is de mate waarin de nagestreefde beleidsdoelen tegen zo gering mogelijke kosten worden bereikt. Bij doeltreffendheid gaat het er om of het resultaat van het beleid beantwoordt aan wat er met het beleid werd beoogd en de gestelde beleidsdoelen worden verwezenlijkt. Bij rechtmatigheid gaat het om voldoen aan de wettelijke kaders en regelgeving. Het gaat dan vooral om wet- en regelgeving die direct van belang is voor de rechtmatigheid van de totstandkoming van de gemeentelijke baten en lasten.

Op het gebied van het doen van onderzoek naar doelmatigheid, doeltreffendheid en rechtmatigheid is echter niet alleen de Rekenkamer actief. Immers op grond van artikel 213a van de Gemeentewet verricht het college van burgemeester en wethouders periodiek onderzoek naar de doelmatigheid en de doeltreffendheid van het door hem gevoerde bestuur. Op grond van artikel 213 van de Gemeentewet toetst de accountant ondermeer de rechtmatigheid van het financiële beheer en van de inrichting van de financiële functie. Het is dan ook zaak dat er wordt voorkomen dat er overlap optreedt bij het doen van onderzoek naar doelmatigheid, doeltreffendheid en rechtmatigheid. Afstemming in deze vindt plaats in het 'audit committee'.

In het onderzoeksprogramma 2017 van de Rekenkamer is voor de gemeente Etten-Leur opgenomen een onderzoek naar het onderhoud en het beheer van de openbare ruimte. Een vergelijkbaar onderzoek is ook uitgevoerd in de gemeenten Geertruidenberg, Halderberge en Roosendaal.

De centrale vraag in het onderzoek is: In hoeverre is het onderhoud en beheer van de openbare ruimte bij de gemeente Etten-Leur als doeltreffend en doelmatig aan te merken?

In deze overkoepelende onderzoeksvraag ligt een beheersvraagstuk en een financieel vraagstuk besloten. Ter beantwoording van de centrale onderzoeksvraag zijn door de Rekenkamer 18 deelvragen geformuleerd en gegroepeerd naar drie categorieën (beheersing en organisatie, financiële resultaten en effecten). Voor de deelvragen en de antwoorden daarop van de Rekenkamer wordt korthedshalve verwezen naar de bijgevoegde eindrapportage.

De Rekenkamer heeft bij de voorbereiding van het onderzoek de raad gevraagd specifieke aandachtspunten voor dit onderzoek aan te dragen. Op 3 april 2017 heeft de gemeenteraad specifieke aandachtspunten vastgesteld. De Rekenkamer heeft vastgesteld dat in de vragen van de raad veel overeenkomsten te zien zijn met de vragen die centraal staan in het onderzoek. Waar mogelijk zijn die vragen dan ook in de desbetreffende hoofdstukken van het rekenkamerrapport beantwoord.

Naast een rapportage per gemeente heeft de Rekenkamer een zogeheten koepelnotitie uitgebracht met als doel dat gemeenten van elkaar leren. De leerpunten die voor Etten-Leur in de koepelnotitie zijn opgenomen komen (uiteraard) terug in de aanbevelingen die zijn opgenomen in het onderzoeksrapport dat specifiek handelt over het onderhoud en beheer van de openbare ruimte in Etten-Leur.

Beoogd effect en evaluatie

Met het onderzoek wordt beoogd te onderzoeken in hoeverre het onderhoud en beheer van de openbare ruimte bij de gemeente Etten-Leur als doeltreffend en doelmatig aan te merken is en waar zich eventuele verbeterpunten bevinden.

Argumenten

1.1. Het rapport geeft antwoord op de vraag in hoeverre het onderhoud en beheer van de openbare ruimte bij de gemeente Etten-Leur als doeltreffend en doelmatig aan te merken is

De Rekenkamer heeft zich een beeld gevormd van de situatie in Etten-Leur op basis van een onderzoek zoals omschreven in hoofdstuk 1 van het eindrapport. In de hoofdstukken 2, 3 en 4 van het eindrapport wordt verslag gedaan van de analyse op basis waarvan de conclusies en aanbevelingen die in de samenvatting worden weergegeven zijn gebaseerd.

In het rapport 'Onderzoek onderhoud en beheer openbare ruimte gemeente Etten-Leur' worden door de Rekenkamer de volgende hoofdconclusies getrokken:

"De gemeente Etten-Leur heeft beleid voor het beheer en onderhoud van de openbare ruimte in een overzichtelijke reeks documenten vastgelegd. Deze worden periodiek geëvalueerd en waar nodig bijgesteld. De financiële vertaling in budgetten is via begroting en jaarrekening te volgen. Daarbij is de volgende systematiek gehanteerd: het budget voor het komende jaar is het huidige budget plus een index. Er wordt geen gebruik gemaakt van normkosten. Wel wordt aangegeven wat de relatie is tussen het beschikbare budget en de te realiseren kwaliteit. Om al te grote schommelingen op te vangen wordt gebruik gemaakt van de voorziening Beheren op Niveau. De gerealiseerde kwaliteitsniveaus worden periodiek geschouwd. De resultaten daarvan worden in een dashboard vastgelegd. Niet altijd worden de geambieerde kwaliteitsniveaus gehaald. Er is echter geen sprake van achterstallig onderhoud. Duidelijk is wie wat doet en welke afwegingen worden gemaakt inzake uitbesteden of zelf doen. Er wordt door Etten-Leur veel uitbesteed. Veelal omdat er intern te weinig capaciteit beschikbaar is. Niet op basis van financiële afwegingen. Waar mogelijk worden werkzaamheden gecombineerd. Er is echter geen inzicht of en zo ja hoeveel, financieel voordeel dit oplevert. Etten-Leur spreekt uit graag met andere gemeenten te willen samenwerken, maar benoemt veel praktische bezwaren die dat in de weg staan.

Etten-Leur heeft geen inzicht in de kosten van klachtafhandeling. De afhandeling van klachten en meldingen op zichzelf voldoet wel aan de norm. De tevredenheid van de inwoners wordt regelmatig gepeild. Daarentegen is in beleidsdocumenten relatief weinig aandacht voor de effecten die het beleid

voor de inwoners heeft. Ook zijn de mogelijkheden die Etten-Leur de inwoners biedt voor participatie nog beperkt. Het is veelal voorlichting.”

1.2. Het onderzoek leidt tot aanbevelingen voor de verdere verbetering van het onderhoud en beheer van de openbare ruimte bij de gemeente Etten-Leur

Op basis van het onderzoek en de vergelijking met de gemeenten Geertruidenberg, Halderberge en Roosendaal komt de Rekenkamer tot de volgende aanbevelingen:

“Vastgesteld kan worden dat de gemeente Etten-Leur het beheer en onderhoud van de openbare ruimte goed op orde heeft. Toch zijn er nog punten aan te wijzen waarop de gemeente Etten-Leur zich kan verbeteren. Immers, nog niet altijd en overal worden de door de gemeente zelf geformuleerde ambities gerealiseerd.

1. Vermijd kwetsbaarheden door veel uit te besteden

Etten-Leur besteedt veel uit. Men lijkt de keuze gemaakt te hebben zich tot een regiegemeente te ontwikkelen. Men loopt daardoor het risico dat er in de eigen organisatie te weinig kennis en kunde aanwezig is. Weliswaar wordt toezicht en controle op werkzaamheden door derden wel veelal door eigen mensen uitgevoerd, maar de hands-on ervaring blijft desalniettemin beperkt.

2. Introduceer een scherpere normkostensystematiek

Het incrementeel begroten voor reguliere en terugkerende werkzaamheden lijkt heel degelijk, maar is tegelijkertijd weinig kritisch. Door expliciet met normkosten te werken kan een verbeterde afweging (ook ten aanzien van doelmatigheid) mogelijk worden. Dit kan verder versterkt worden door de resultaten van externe aanbestedingen te vergelijken met de raming aan de hand van de gehanteerde normkosten.

3. Wees ruimhartiger in de samenwerking met andere gemeenten

Etten-Leur werkt in de praktijk relatief weinig samen met andere gemeenten. Dat kan echter wel kostenbesparingen met zich meebrengen. Een geslaagd voorbeeld is de samenwerking op het gebied van zwerfafval. Dergelijke successen zouden aanleiding kunnen zijn de samenwerking op meer terreinen te zoeken.

Overigens hoeft de samenwerking zich niet te beperken tot samenwerking in de aanbesteding en uitvoering. Ook op beleidsmatig terrein kan explicieter van elkaars kracht gebruik gemaakt worden. De voorbereiding op de komende Omgevingswet is daarvan een voorbeeld.

4. Benut meer de mogelijkheden van burgerparticipatie

Burgerparticipatie wordt op dit moment relatief bescheiden benut in Etten-Leur. Men kent de drie vormen van informeren bij voorgenomen werkzaamheden, er wordt gepeild wat de tevredenheid is en op bescheiden schaal worden ZAP-pers en adoptanten van afvalbakken gefaciliteerd. De gemeente kan meer werk maken van het echt inspraak geven van burgers bij het beleid. Ook het betrekken van burgers bij het beheer en onderhoud van de openbare ruimte zou op grotere schaal kunnen plaatsvinden. De terughoudendheid van de gemeente wordt in belangrijke mate verklaard door een voorzichtige houding. Vrijwilligers kunnen afhaken en dan moet de gemeente weer inspringen. In de praktijk in andere gemeenten blijkt dat door op grote schaal burgers te betrekken de “wet van de grote getallen” ook werkt. Het is niet zo erg als dan een individuele burger om wat voor reden dan ook stopt met zijn bijdrage. Er zijn altijd weer anderen die gestimuleerd worden om hun steentje bij te dragen.”

2.1 De koepelnotitie biedt de mogelijkheid te leren van andere gemeenten

Het gelijktijdig uitvoeren van onderzoek naar hetzelfde onderwerp in de vier gemeenten maakt het mogelijk om tot een onderlinge vergelijking van bevindingen en 'best practices' te komen.

3.1 Door opname in de P&C cyclus wordt geborgd dat de aanbevelingen worden uitgevoerd en de raad periodiek wordt geïnformeerd over de (voortgang van de) uitvoering

De gemeenteraad stelt via de P&C cyclus kaders (bij kadernota en begroting) en controleert (via bestuursrapportages en jaarverslag en jaarrekening) over ondermeer het onderhoud en het beheer van de openbare ruimte. Door het koppelen van de uitwerking van de aanbevelingen aan de P&C cyclus wordt gewaarborgd dat de aanbevelingen worden uitgewerkt in de paragraaf onderhoud kapitaalgoederen en dat de raad deze uitwerking kan volgen.

Reactie college

Zoals te doen gebruikelijk heeft de Rekenkamer het conceptrapport aangeboden voor bestuurlijk hoor en wederhoor. Het college heeft hierop per brief gereageerd. De inhoud van deze brief is onderstaand integraal verwoord.

Tekst reactie college

"Beste leden van de Rekenkamer,

Dank voor uw uitgebreide rapport. Wij zijn verheugd te lezen dat u heeft vastgesteld dat de gemeente Etten-Leur het beheer en onderhoud van de openbare ruimte goed op orde heeft. Uiteraard hebben wij uw rapport goed bestudeerd. Wij zijn ons er van bewust dat er altijd zaken zijn die verbeterd kunnen worden zoals genoemd in uw aanbevelingen. Daar staan wij zeker voor open. Onderstaand vindt u dan ook kort onze reactie op de vier aanbevelingen.

1. Vermijd kwetsbaarheden door veel uit te besteden

Wij zijn ons hier zeer van bewust en onderschrijven uw mening dan ook volledig. Bij een huidige besteding van Beheren op Niveau mag de formatie en kennis niet verder dalen, willen wij de huidige kwaliteit minimaal handhaven.

2. Introduceer een scherpere normkostensystematiek

Wat u hieronder verstaat is niet geheel duidelijk. Om de twee jaar herijken wij namelijk alle gegevens, waaronder de prijzen. Dit gebeurt niet door er eenvoudig een index op te zetten, maar alle prijzen te toetsen aan de kosten in de praktijk. Dit kan dan leiden tot een verhoging of verlaging van een bedrag.

Voor het beheersysteem wegen beginnen we vaak met de landelijke normkosten in het systeem, waarna we deze corrigeren voor de lokale situatie en markt.

Van een aantal gerealiseerde projecten maken we een nacalculatie, om deze weer te toetsen aan de normkosten in het beheersysteem. We gaan zeker bezien of dit proces nog verder verscherpt kan worden.

3. Wees ruimhartiger in de samenwerking met andere gemeenten

Op verschillende vlakken wordt samengewerkt met andere gemeenten. Dit gaat niet alleen over (zwerf)afval. U kunt hierbij denken aan de kenniskring op het gebied van wegbeheer, kabels en leidingen en samenwerking op het gebied van water. Hoewel niet alle onderwerpen onder Beheren

op Niveau vallen, werkt de gemeente al breder in D6 verband. Samenwerking in het openbaar gebied is daar een onderdeel van.

4. Benut meer de mogelijkheden van de burgerparticipatie

Burgerparticipatie blijft een lastig onderwerp, ondanks onze eigen inzet. Graag werken wij samen met onze partners en inwoners. Wij proberen zoveel mogelijk partijen aan de voorkant bij de onderwerpen te betrekken, maar wij zien in de samenleving dat dit niet altijd meevalt. Natuurlijk hebben wij ook goede voorbeelden zoals het Beleidsplan Openbare Verlichting waaruit blijkt – en u onderschrijft dit ook – dat we de inwoners betrekken bij het beleid.

De daadwerkelijk uitvoering is een ander onderwerp. Het technisch beheer kan in veel gevallen lastig overgedragen worden aan de inwoners en partners omdat hier soms beperkingen of risico's aan kleven. Een eenvoudiger onderwerp is de netheid van de openbare ruimte. Dit kan goed opgepakt worden door onze inwoners en bedrijven. Ondanks allerlei belemmeringen blijven wij open staan voor initiatieven en willen daar ook graag in ondersteunen.

Op basis van uw rapport concluderen wij dat we met het onderhoud en beheer van de openbare ruimte goed op weg zijn, maar dat we met de door u genoemde aanbevelingen nog wel een verbeter slag kunnen maken."

Nawoord Rekenkamer

"De Rekenkamer dankt het College van Burgemeester en Wethouders van de gemeente Etten-Leur voor de constructieve reactie op de conclusies en aanbevelingen van het onderzoek naar het beheer en onderhoud van de openbare ruimte.

Zoals aangegeven is dit een relevant onderwerp in meerdere opzichten. Iedereen die een stap buiten de deur zet bevindt zich in de openbare ruimte. Daarmee is het een van de meest zichtbare taken van de gemeente. Het is tevens een taak die een fors beslag op de gemeentelijke financiële middelen legt. Het bestuur van de gemeente Etten-Leur is zich daar terdege van bewust. Dat heeft geresulteerd in een doeltreffende en doelmatige uitvoering van het beleid.

Vanuit dat vertrekpunt heeft de Rekenkamer vier aanbevelingen gedaan ter verdere verbetering. Het verheugt de Rekenkamer dat het College deze aanbevelingen oppakt.

Ten aanzien van de aanbeveling om met een scherpere normkostensystematiek te werken merkt de Rekenkamer op, dat als startpunt weliswaar gebruikt gemaakt wordt van landelijke kengetallen. Echter, de uitkomsten van het door het College beschreven proces van ijking van gegevens kunnen nog explicieter dan thans het geval is, gebruikt worden om begrotingen en budgetten zowel voorcalculatorisch als nacalculatorisch van een onderbouwing te voorzien. Daarmee kunnen tegelijkertijd verschillen tussen begroting en realisatie verklaard worden in verschillen in prijzen en hoeveelheden. De Rekenkamer vertrouwt erop dat de aankondiging van het College om te bezien of het proces nog verder verscherpt kan worden ook daadwerkelijk resultaat zal opleveren.

Voor de samenwerking met andere gemeenten zou de Rekenkamer nog willen aanbevelen om voortdurend alert te blijven op mogelijkheden die zich voordoen om in de uitvoering elkaar op te zoeken.

Voor het overige neemt de Rekenkamer met instemming kennis van de reactie van het College.”

Alternatieven/varianten

Niet van toepassing.

Kantttekeningen en risico's

Bij het uitwerken van de aanbevelingen (met name de aanbevelingen 3 en 4) ben je afhankelijk van de mate van samenwerking met de vijf O's. Bij de samenwerking met andere gemeenten (aanbeveling 3) ben je uiteraard mede afhankelijk van de bereidheid van deze gemeenten tot samenwerking. De verwachting is echter dat gezien de ervaringen met de D6 samenwerking tot op heden deze bereidheid zeker aanwezig is. Ook bij de uitwerking van de aanbeveling over burgerparticipatie (aanbeveling 4) is er een afhankelijkheid van de samenwerking met Onze inwoners en maatschappelijke Organisaties (zoals wijkverenigingen). Ook van Onze inwoners en maatschappelijke Organisaties verwachten we zeker de bereidheid tot samenwerking. Uiteraard wordt hiervoor gebruik gemaakt van de inzet van de wijkmanagers.

Toelichting

Financiële toelichting

Het voorstel heeft op dit moment geen financiële consequenties.

Juridische toelichting

Het voorstel heeft geen juridische consequenties.

Personele toelichting

De personele consequenties van de hiervoor weergegeven aanpak passen binnen de reguliere formatie.

Wijkgericht werken

Het onderhoud en beheer van de openbare ruimte wordt wijkgericht aangepakt.

WMO-proof paragraaf

De Rekenkamer heeft geen onderzoek gedaan naar het Wmo-proof zijn van het onderhoud en beheer van de openbare ruimte.

Planning

Het college van burgemeester en wethouders geeft in de reactie aan de aanbevelingen op te pakken. Rapportage daarover gaat plaatsvinden via de P&C-documenten die periodiek aan de gemeenteraad worden aangeboden. Op die manier kan de gemeenteraad de voortgang volgen.

Communicatie en participatie

1. Communicatie voorafgaand en tijdens het besluitvormingsproces

Voor de communicatie vanuit de Rekenkamer wordt korthedshalve verwezen naar het rapport.

2. Communicatie na besluitvorming

2.1 Intern

Voor wat betreft de interne communicatie wordt korthedshalve verwezen naar de in dit voorstel beschreven procesaanpak. Over deze aanpak heeft afstemming plaatsgevonden door de Griffie met Control en de afdeling Beheer en Realisatie.

2.2 Extern

Het besluit wordt op de gebruikelijke wijze gepubliceerd in de Etten-Leurse Bode en op de website officielebekendmakingen.nl.

Bijlagen

- Eindrapportage Onderzoek onderhoud en beheer openbare ruimte gemeente Etten-Leur
- Koepelnotitie Onderzoek onderhoud en beheer openbare ruimte
- Raadsvoorstel specifieke aandachtspunten voor het Rekenkameronderzoek onderhoud en beheer openbare ruimte d.d. 3 april 2017
- Ontwerpraadsbesluit

Etten-Leur, 10 januari 2018

De griffier,



Dhr. W.C.M. Voeten

