

Beheer op (polder)peil



Een onderzoek naar beheer en onderhoud van de openbare ruimte in Noordoostpolder

Dit rapport is een product van de rekenkamercommissie Noordoostpolder. De commissie kent de volgende samenstelling:

- Dhr. Dr. G.H. Hagelstein (externe voorzitter)
- Mevr. Mr. C.E. Wolf (extern lid)
- Dhr. G.J. Put (extern lid vanaf oktober 2008)
- Mevr. M.T.B. Droog – Smit (intern lid)
- Dhr. J.W. Bakker (intern lid)
- Dhr. A. Poppe (intern lid)

De rekenkamercommissie wordt ondersteund door een ambtelijk secretaris via het bureau De Lokale Rekenkamer, mevr. A. L. Bakker.

Eerder verschenen de onderzoeken:

- Niet voor NOP: een onderzoek naar de kostendekkendheid van leges in Noordoostpolder. (september 2005)
- Inkoopbeleid van de gemeente Noordoostpolder doorgelicht: Vasthouden en doorpakken voor een goed inkoopresultaat. (september 2006)
- Projectmatig werken in Noordoostpolder: In Control? (december 2006)
- Van goed naar beter: onderzoek naar de stand van zaken van de kwaliteit van dienstverlening. (mei 2007)
- In goede banen geleid? Onderzoek naar het subsidiebeleid van de gemeente Noordoostpolder. (december 2007)
- Groot worden in Noordoostpolder. Evaluatie van het jeugdbeleid. (oktober 2008)

VOORWOORD

Alles wat ouder wordt heeft onderhoud nodig. Dat geldt ook voor de inrichting van de Noordoostpolder. Sinds 1942, het jaar van de drooglegging, is een groot aantal elementen in de openbare ruimte aangelegd zoals wegen, bruggen, duikers, riolering, openbaar groen. Om de technische en economische levensduur daarvan te halen is goed beheer en onderhoud nodig. Dit beheer en onderhoud wordt nu voor het overgrote deel door de gemeente uitgevoerd. Een belangrijk moment vormde bijvoorbeeld in de jaren negentig de overdracht van de wegen door het rijk aan de gemeente.

Een actueel en systematisch wijze van beheer en onderhoud is van belang om daarmee de sociale en economische infrastructuur van het polderleven te ondersteunen. Uit ons onderzoek blijkt dat de gemeente Noordoostpolder op dit onderdeel de laatste jaren een inhaalslag aan het maken is.

Er blijft ons inziens echter gerichte politieke en bestuurlijke aandacht nodig om ook in de toekomst voldoende middelen voor beheer en onderhoud beschikbaar te hebben en daarmee goed beheer op (polder)peil te verzekeren. Wij hopen dat dit rapport aan dat toekomstperspectief een bijdrage kan leveren.

Graag willen alle respondenten, die in enigerlei vorm hebben meegewerkt aan dit onderzoek, bedanken voor hun loyale medewerking.

Namens de rekenkamercommissie Noordoostpolder,

Dr. Gerrit H. Hagelstein

voorzitter

SAMENVATTING

Het beheer en onderhoud van de openbare ruimte is een belangrijke taak van de gemeente en hieraan wordt een belangrijk deel van de middelen en de inzet van personeel besteed. Bovendien is het een breed beleids- en uitvoeringsterrein, waar ook de burger direct mee in aanraking komt. Aanleiding voor dit onderzoek van de rekenkamercommissie is de financiële aard en omvang van het onderhoud aan de openbare ruimte en de eventuele risico's die gepaard gaan met een kwalitatief slecht beheer en onderhoud van de openbare ruimte. De rekenkamercommissie heeft zich willen oriënteren op de vraag in hoeverre het beleid ten aanzien van het beheer en onderhoud van de openbare ruimte voorwaarden biedt voor een doelmatige en doeltreffende uitvoering en in hoeverre de raad daarop kan sturen. Het onderzoek bestond uit een documentanalyse en interviews op beleidsniveau.

Het beleid voor openbare ruimte

Het beleid voor openbare ruimte in Noordoostpolder omvat de terreinen infrastructuur (wegen, bruggen, steigers, water en riolering), voorzieningen (groen, verlichting en sportfaciliteiten) en gemeentelijke gebouwen. De rekenkamercommissie heeft haar onderzoek vooral gericht op de vier terreinen: wegen, groen, riolering en bruggen en steigers. Uit het onderzoek blijkt dat de gemeente Noordoostpolder op papier nog geen integrale visie op het beheer van de openbare ruimte kent. Wel is er een tendens ingezet waarin naar een meer integrale benadering van openbare ruimte wordt toegewerkt. Zo willen de raad en het college deze ontwikkeling inzetten door te gaan werken volgens de systematiek van Integraal Beheer Openbare Ruimte (IBOR) en door middel van Integraal Gebiedsgericht Werken (IGW).

Voor de verschillende deelterreinen zijn vanaf 2007 nieuwe beleidsnota's gemaakt, waarin de raad zijn keuzes maakt op het gebied van kwaliteit. Visie op de deelterreinen komt vooral tot uitdrukking in de uitgangspunten voor beheer en onderhoud en is daarmee sterk vanuit de praktijk vormgegeven. Omdat de kwaliteitsbeelden van de deelterreinen onderling onvoldoende worden afgestemd, zijn de doelstellingen niet altijd consistent. Dit staat de gewenste integrale benadering in de weg. Het onderhoud voor riolering en wegen wordt overigens wel integraal aangepakt en het wegenbeleidsplan is in samenspraak met verschillende clusters tot stand gekomen.

De middelen voor openbare ruimte

Middels de begroting worden jaarlijks middelen beschikbaar gesteld voor de uitvoering van het beleid voor openbare ruimte. Ten aanzien van de planning van het onderhoud verkeert de gemeente in een overgangsfase waarin het oude beleid, gebaseerd op beschikbare middelen, plaats maakt voor op beleid gebaseerde activiteiten.

Uit het onderzoek blijkt dat in de periode voor 2007 de planmatige uitvoering gebaseerd was op historische beheers- en onderhoudssystematiek. De planmatige uitvoering werd daarom niet direct gekoppeld aan de beleidsdoelen. Inmiddels worden hier verbeterlagen in gemaakt, onder andere door een voorgenomen aanpassing in de P&C cyclus. Aangezien het nieuwe beleid vanaf medio 2008 daadwerkelijk tot uitvoering wordt gebracht en de rekening over 2008 nog niet beschikbaar is, kan er nog geen inzicht worden verkregen in eventuele concrete verbeteringen op dit gebied.

Ook budgetten werden gekoppeld aan historische beheers- en onderhoudssystematiek en niet zozeer op basis van het vastgestelde kwaliteitsniveau. In de beleidsnota's die vanaf 2007 zijn opgesteld, zijn wel eerst doelen vastgesteld op basis waarvan de budgetten worden gereserveerd. De rekenkamercommissie heeft wel geconstateerd dat er te hoge budgetten voor het deelterrein wegen, straten en pleinen wordt gereserveerd. Op basis van de jaarrekeningen 2006 en 2007 blijkt dat de gemeente niet in staat is geweest het gereserveerde budget in deze jaren te besteden.

Bestuurlijke rolinvulling

De doelstellingen in de beleidsnota's en de programmabegrotingen zijn niet meetbaar opgesteld. Hierdoor heeft de raad onvoldoende mogelijkheid tot sturing en controle. Omdat openbare ruimte een

breed en complex beleidsterrein is, dat daarnaast is verdeeld over verschillende clusters, is het van belang dat het voor de raad inzichtelijk wordt gemaakt wat de consequenties zijn van bepaalde keuzes, hoe de uitvoering verloopt en waar de gemeente risico loopt. De informatie over de verschillende deelterreinen is niet overzichtelijk gepresenteerd en in de verantwoording wordt geen relatie gelegd tussen de uitvoering en de vooraf gestelde doelen. De eerder genoemde ontwikkeling in de P&C cyclus moet ook hier een verbetering in aanbrengen.

Aanbevelingen

De rekenkamercommissie doet een aantal aanbevelingen aan het college en aan de raad. Deze aanbevelingen zijn gericht op het formuleren van een duidelijke visie op openbare ruimte, op de koppeling tussen doelen en beheer en onderhoud en op sturing en controle. De rekenkamercommissie beveelt de raad aan om de kwaliteit van de uitvoering van deze aanbevelingen te bewaken. Dit onderzoeksrapport biedt daar een handleiding toe.

INHOUDSOPGAVE

1	INLEIDING	3
	LEESWIJZER	3
1.1	AANLEIDING EN ACHTERGROND	3
1.2	ANALYSEKADER	3
1.3	OPENBARE RUIMTE IN NOORDOOSTPOLDER	4
1.4	DOEL VAN HET ONDERZOEK	4
1.5	VRAAGSTELLING.....	5
1.6	ONDERZOEKSOPZET	6
2	BELEIDSKADER	7
2.1	OPENBARE RUIMTE IN NOORDOOSTPOLDER	7
2.2	BELEIDSDOCUMENTEN EN DOELEN VOOR OPENBARE RUIMTE	7
2.2.a	<i>Programmabegrotingen</i>	7
2.2.b	<i>Openbaar groen</i>	10
2.2.c	<i>Wegenbeleidsplan 2008-2011</i>	13
2.2.d	<i>Gemeentelijk Rioleringsplan 2008-2011</i>	15
2.2.e	<i>Technische kunstwerken: bruggen en steigers</i>	16
2.3	OORDEEL OVER BELEIDSKADER OPENBARE RUIMTE.....	17
3	FINANCIËN.....	19
3.1	DE CIJFERS	19
3.2	METHODE VAN PLANNING	20
3.2.a	<i>Planmatig werken</i>	20
3.2.b	<i>Financiële planning en risicobeheersing</i>	21
3.2.c	<i>Financiële dekking</i>	22
3.3	FINANCIËLE VERANTWOORDING EN DE ROL VAN DE RAAD	23
3.4	BEOORDELING VAN DE FINANCIËLE BEHEERSING VAN OPENBARE RUIMTE	24
4	BESTUURLIJKE ROLINVULLING.....	27
4.1	ROL VAN DE RAAD BIJ OPENBARE RUIMTE	27
4.2	ROL VAN HET COLLEGE BIJ OPENBARE RUIMTE	27
4.3	INFORMATIEVOORZIENING EN VERANTWOORDING	28
4.4	OORDEEL OVER BESTUURLIJKE ROLINVULLING.....	29
5	CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN	31
5.1	ALGEMEEN	31
5.2	CONCLUSIES MET BETREKKING TOT HET BELEIDSKADER.....	31
5.3	CONCLUSIES MET BETREKKING TOT FINANCIËN	32
5.4	CONCLUSIES MET BETREKKING TOT DE BESTUURLIJKE ROLINVULLING	33
	BESTUURLIJKE REACTIE	35
	NAWOORD REKENKAMERCOMMISSIE	37

BIJLAGE I DOELEN EN EISEN UIT HET GRP	38
BIJLAGE II: BRONNEN	40
BIJLAGE III: HET NORMENKADER	41

1 INLEIDING

Leeswijzer

In hoofdstuk één komen het doel van het onderzoek, de centrale onderzoeksvraag en de onderzoeksopzet aan bod. In hoofdstuk twee is het actuele beleid ten aanzien van de Openbare ruimte en van vier deelterreinen hierbinnen in kaart gebracht en geanalyseerd. Het derde hoofdstuk gaat in op de financiële beheersing van Openbare ruimte en ten slotte komt in hoofdstuk vier de bestuurlijke rolinvulling aan bod. De aangewende bronnen zijn vermeld in het hoofdstuk Bronnen en in de bijlage is ten slotte het gehanteerde normenkader terug te vinden.

1.1 Aanleiding en achtergrond

Het beheer en onderhoud van de openbare ruimte is een belangrijke taak van de gemeente en hieraan wordt een belangrijk deel van de middelen en de inzet van personeel besteed. Bovendien is het een breed beleids- en uitvoeringsterrein, waar ook de burger direct mee in aanraking komt. Aanleiding voor dit onderzoek van de rekenkamercommissie is de financiële aard en omvang van het onderhoud aan de openbare ruimte en de eventuele risico's die gepaard gaan met een kwalitatief slecht beheer en onderhoud van de openbare ruimte. Daarnaast heeft de provincie de gemeente geattendeerd op de noodzaak van het actualiseren van de meerjarenonderhoudsplannen. Op 14 december 2007 ontvangt de gemeente Noordoostpolder een brief van de provincie over de begroting 2008. De provincie heeft geconstateerd dat voor het wegenbeleidsplan aanmerkelijk meer middelen zijn geraamd dan voorheen. De provincie geeft aan erop te vertrouwen dat de raad voor de eventuele extra lasten die voortvloeien uit het actualiseren van de overige beheersplannen dekkingsmiddelen zal aanwijzen in de voorjaarsnota 2008 c.q. de beleidsplanning 2009-2012. Uit de voorjaarsnota 2008 blijkt dat dit gebeurd is. De rekenkamercommissie heeft zich willen oriënteren op de vraag in hoeverre het beleid ten aanzien van het beheer en onderhoud van de openbare ruimte voorwaarden biedt voor een doelmatige en doeltreffende uitvoering en in hoeverre de raad daarop kan sturen. Op basis van dit oriënterende onderzoek heeft de rekenkamercommissie willen overwegen een verdiepend onderzoek te doen. De rekenkamercommissie heeft inmiddels geconcludeerd dat er geen aanleiding is tot een verdiepend onderzoek, mede door huidige ontwikkelingen in de planning en controlcyclus.

1.2 Analyse kader

De rekenkamercommissie is met name geïnteresseerd in de mate waarin inzicht is in financiën, de planning van voorzieningen, of beleidsmatig in beeld is wat moet gebeuren en of de financiële risico's zijn gedekt. Hierbij is gefocust op:

- De stand van zaken op het gebied van openbare ruimte (beleid, financiën)
- De risico's van het beheer en onderhoud
- De wijze waarop deze risico's worden gedekt

- De financiële systematiek die wordt toegepast

Het onderzoek richt zich op de periode 2007 en 2008. Aangezien ten tijde van het onderzoek de verantwoording over 2008 nog niet binnen was, is voor de financiële analyse gekeken naar de jaren 2006 en 2007.

1.3 Openbare ruimte in Noordoostpolder

De gemeente Noordoostpolder is de gemeente met in verhouding tot het inwoneraantal het grootste oppervlak van Nederland. Hierdoor zijn er veel wegen, bruggen en is er veel openbaar groen. Voor wat betreft de wegen zit de gemeente in een bijzondere situatie. In de jaren negentig zijn alle wegen in Noordoostpolder door het rijk aan de gemeente overgedragen. Ondanks verkregen overdrachtsgeld zal de gemeente in de komende periode veel met het onderhoud van de, inmiddels verouderde, wegen te maken krijgen. Tot voor kort was de gemeente voornamelijk bezig met het realiseren van werken in de openbare ruimte. Vanwege de veroudering van de kapitaalgoederen in de polder en het intensiever gebruik van onder andere wegen en bruggen doordat steeds zwaarder materieel wordt gebruikt onder andere in de landbouw, moet nu meer beheersmatig worden gewerkt.

1.4 Doel van het onderzoek

Doel van het onderzoek inzicht te krijgen in de mate waarin beleid is geformuleerd, beheersplannen zijn opgesteld en de plannen financieel zijn gedekt. De rekenkamercommissie heeft zich in dit onderzoek geconcentreerd op de vier deelterreinen met een groot financieel belang en maatschappelijke risico's. De rekenkamercommissie heeft gekozen voor terreinen die in het beheer en onderhoud openbare ruimte aan elkaar raken. Dit zijn:

- Wegen
- Riolering
- Openbaar Groen
- Technische kunstwerken (bruggen en duikers)

De terreinen die op basis van deze keuze buiten beschouwing worden gelaten, zijn:

- Water
- Verlichting
- Speelplaatsen
- Sportfaciliteiten
- Gemeentelijke gebouwen

Op basis van het onderzoek worden aanbevelingen geformuleerd voor verbeteringen van de doelmatigheid en doeltreffendheid van de planning en uitvoering van beheer en onderhoud.

1.5 Vraagstelling

De centrale vraagstelling luidt als volgt:

Kunnen raad en college op doelmatige en doeltreffende wijze sturen op de planning en uitvoering van het beheer en onderhoud van de openbare ruimte?

Dit is uitgewerkt in de volgende deelvragen:

Beleidskader

1. Welke terreinen worden geschaard onder beheer en onderhoud van openbare ruimte?
2. Wat is het beleid ten aanzien van beheer en onderhoud van de openbare ruimte?

Financiën

3. Welke middelen worden jaarlijks ingezet voor het beheer en onderhoud van de openbare ruimte?
4. Hoe wordt het beheer en onderhoud gepland?
 - a. Wat is de methode van planning?
 - b. In welke mate wordt rekening gehouden met risico's?
5. Op welke wijze wordt budget gereserveerd voor beheer en onderhoud?
 - a. Wat is de rol van de bestuursorganen (raad en college)?
 - b. In welke mate wordt rekening gehouden met risico's?

Bestuurlijke rolinvulling

6. Hoe wordt gestuurd op het beheer en onderhoud?
7. Op welke wijze vindt de informatievoorziening aan college en raad plaats over beheer en onderhoud?

Oordeel over doelmatigheid en doeltreffendheid

8. Biedt het beleid handvatten voor een doelmatige en doeltreffende uitvoering van het beheer en onderhoud?
9. Is de sturing op beheer en onderhoud in de praktijk doelmatig en doeltreffend?

In elk hoofdstuk zijn de bevindingen getoetst aan het normenkader. Een volledig overzicht van het normenkader vindt u in Bijlage II.

1.6 Onderzoeksopzet

Aangezien ten tijde van het onderzoek de financiële verantwoording over 2008 nog niet was afgerond, is gekozen, voor wat betreft de financiële systematiek, inzicht te geven in de jaren 2006 en 2007. Zo wordt de hele financiële cyclus van begroten tot verantwoorden getoond over twee jaren. Het onderzoek van de rekenkamercommissie met betrekking tot het beleid richt zich op de beleidsjaren 2007 en 2008. De rekenkamercommissie heeft daarmee de twee meest recente jaren genomen, zodat zo nauw mogelijk wordt aangesloten op de huidige werkwijze van de gemeente Noordoostpolder. Om tot een gestructureerde aanpak van het onderzoek te komen zijn een vijftal fasen onderscheiden.

Allereerst is een normenkader opgesteld aan de hand waarvan de doelmatigheid en de doeltreffendheid van het beheer en onderhoud van de openbare ruimte kunnen worden getoetst. Hierin zijn normen opgenomen voor de mate waarin het beleid randvoorwaarden biedt voor een doelmatige en doeltreffende uitvoering (zie bijlage II).

Vervolgens is op basis van een dossierstudie onderzocht wat het beleid is ten aanzien van de openbare ruimte en welke nota's zijn vastgesteld op de vier deelterreinen. Ook zijn doelen in de programmabegrotingen ten aanzien van beheer van de openbare ruimte verzameld.

In de derde fase van het onderzoek zijn de financiën van de deelterreinen in kaart gebracht. Gekeken is hoe middelen worden geraamd en hoe risico's worden beheerst. Naast interviews met betrokken ambtenaren en leden van het college zijn de begrotingen, bestuursrapportages en jaarrekeningen bestudeerd, om een beeld te krijgen van de wijze waarop de raad inzicht kan verkrijgen over het beheer en onderhoud van de openbare ruimte.

Vervolgens is bekeken op welke wijze raad en college sturen op het beheer en onderhoud van de openbare ruimte. Om inzicht te krijgen in de manier waarop het college stuurt zijn interviews gehouden met de betrokken portefeuillehouders.

Tot slot zijn op basis van het normenkader de bevindingen getoetst. Hiermee is zowel het beleid als de uitvoering daarvan beoordeeld in termen van doelmatigheid en doeltreffendheid.

2 BELEIDSKADER

Het beleidskader voor het beheer en onderhoud van de openbare ruimte bestaat vooral uit de beleidsnota's voor de deelterreinen van de openbare ruimte en daarnaast uit de programmabegroting. In de beheerplannen worden de gekozen kwaliteitsniveaus uit de beleidsplannen naar de praktijk 'vertaald' en op basis hiervan, wordt de mate en regelmaat van het onderhoud afgeleid. Daarnaast worden onder het programma Openbare Werken doelen gesteld aan de kwaliteit van de openbare ruimte. In de paragraaf Onderhoud Kapitaalgoederen worden de ontwikkelingen op de deelterreinen van de openbare ruimte benoemd.

2.1 Openbare ruimte in Noordoostpolder

Openbare ruimte wordt beschouwd als alle ruimte die op het grondgebied van de gemeente ligt en publiek toegankelijk is. De gemeente beheert uitsluitend de openbare ruimte die in eigendom van de gemeentelijke organisatie is. In de gemeente Noordoostpolder is het beheer en onderhoud van de openbare ruimte onderverdeeld in de deelterreinen infrastructuur, voorzieningen en gebouwen (Paragraaf Kapitaalgoederen, programmabegroting 2007). Hieronder vallen de volgende zaken:

- Infrastructuur: wegen, bruggen en steigers, water riolering
- Voorzieningen: groen, verlichting, sportfaciliteiten
- Gemeentelijke gebouwen

De rekenkamercommissie richt zich in haar onderzoek op vier terreinen: wegen, groen, riolering en bruggen en steigers (zie paragraaf 1.4). De gemeente Noordoostpolder kent op papier nog geen integrale visie op het beheer van de openbare ruimte. Wel is er een tendens ingezet waarin naar een meer integrale benadering van openbare ruimte wordt toegewerkt. Zowel college als raad wil meer integraal gaan werken volgens de systematiek van Integraal Beheer Openbare Ruimte (IBOR). Een andere ontwikkeling op het terrein van openbare ruimte is het Integraal Gebiedsgericht Werken (IGW). In het kader van Integraal Gebiedsgericht Werken (IGW) trekken gebiedsregisseurs in opdracht van de gemeente, de politie en Stichting Paspardoe (nu Carrefour) voor Sociaal Cultureel Werk de dorpen en wijken in om o.a. te signaleren wat er onder de bewoners leeft. In de nabije toekomst zal het onderhoud aan de openbare ruimte één van de terreinen zijn waarbij het IGW een signaleringsfunctie heeft.

2.2 Beleidsdocumenten en doelen voor openbare ruimte

2.2.a Programmabegrotingen

Programma's

In de programmabegroting 2007 is het beheer en onderhoud van de openbare ruimte beschreven onder één het programma, te weten Openbare Werken. In tabel 2.1 en 2.2 is te zien welke doelen de gemeenteraad in respectievelijk 2007 en 2008 wil bereiken op de terreinen groen, wegen, riolering

en bruggen en steigers. Een oordeel over de kwaliteit van deze doelen wordt gegeven in paragraaf 2.3.

Tabel 2.1 Doelen en activiteiten voor de openbare ruimte (Bron: programmabegroting 2007)

Terrein	Programma	Wat wil de gemeente bereiken?	Wat gaan we daarvoor doen?
Groen	Openbare werken	Een aantrekkelijk woon- en werkklimaat in de vorm van een gevarieerde groenvoorziening.	Het effectief en efficiënt ontwikkelen, beheren en onderhouden van openbare wandelplaatsen, plantsoenen, bossen op een voor de gemeente Noordoostpolder representatief niveau. In een beheerplan worden de gewenste onderhoudsniveaus vastgelegd als concretisering van de gekozen onderhoudsniveaus in o.a. het groenbeleidsplan.
Wegen	Openbare werken	Binnen de gemeente Noordoostpolder kan goed aan het verkeer worden deelgenomen over goed begaanbare wegen en paden voor alle soorten verkeer.	Planmatig beheren van de gemeentelijke wegen, straten en pleinen.
Riolering	Openbare werken	Doelmatig beleid, beheer en een goed gebruik om daarmee de volksgezondheid te beschermen, de kwaliteit van de leefomgeving op peil te houden en de bodem, het grond- en oppervlakte water te beschermen. Doorgaan met het realiseren van de wettelijke basisinspanning.	Uitvoering rioleringsplan en uitvoering groot onderhoud.
Bruggen en steigers	Openbare werken	Onderhoud uitvoeren en achterstallig onderhoud wegwerken. In meerjarenperspectief plaatsen van de vervanging van bruggen.	Onderhoud uitvoeren en achterstallig onderhoud wegwerken. In meerjarenperspectief plaatsen van de vervanging van bruggen.

Tabel 2.2 Doelen en activiteiten voor de openbare ruimte (Bron: programmabegroting 2008)

Terrein	Programma	Wat wil de gemeente bereiken?	Wat gaan we daarvoor doen?
Groen	Openbare	Door het wijk- en dorpsgericht werken de klachten met betrekking tot groen doen	Het effectief en efficiënt ontwikkelen, beheren en onderhouden van

	werken	afnemen.	openbare wandelplaatsen, plantsoenen, bossen op een voor de gemeente Noordoostpolder representatief niveau. Bewoners meer bij het onderhoud betrekken.
Wegen	Openbare werken	Onderhoud van de wegen en pleinen binnen de daarvoor beschikbaar staande financiële middelen. Onderhoud van wegen en riolering wordt intensief op elkaar afgestemd.	Planmatig beheren van de gemeentelijke wegen, straten en pleinen. De vastgestelde kwaliteitsniveaus uit het wegenbeleidsplan dienen als uitgangspunt voor het bepalen van de onderhoudsmaatregelen.
Riolering	Openbare werken	Doelmatig en doelgericht beleid, beheer en gebruik van de riolering voor de afvoer van vervuild water, hemelwater en overtollig grondwater om daarmee de volksgezondheid te beschermen, de kwaliteit van de leefomgeving op peil te houden en de bodem, het grond- en oppervlakte water te beschermen. Doorgaan met het realiseren van de wettelijke basisinspanning. Kijken naar gevolgen gezamenlijke inrichting bestuurlijk afvalwaterakkoord met het waterschap en de gemeente Urk.	Planmatig beheren van de rioolgemalen. Uitvoeren van diverse inspecties.
Bruggen en steigers	Openbare werken	Uitvoeren van het eind 2007 vast te stellen meerjarenonderhoudsplan voor bruggen. In beeld brengen van andere civieltechnische kunstwerken, zoals steigers en duikers.	Groot onderhoud bruggen en 3 jaarlijkse inspecties van elektronische en mechanische installaties. Naar aanleiding van het meerjarenplan onderhoudswerkzaamheden aan bruggen nader bepalen en het werk uitbesteden.

Paragraaf Onderhoud kapitaalgoederen en Financiële verordening

De paragraaf kapitaalgoederen geeft een overzicht van de ontwikkelingen op het terrein van het onderhoud van de kapitaalgoederen die de gemeente in haar bezit heeft. Zoals in paragraaf 2.1 genoemd verstaat de gemeente hieronder de infrastructuur, de voorzieningen en de gebouwen. Aangegeven wordt dat de kapitaalgoederen onderhouden dienen te worden¹. Gezien de duurzaamheid van de kapitaalgoederen is dat een taak die continu budgettaire middelen vergt, aldus de paragraaf. In de paragraaf kapitaalgoederen van beide programmabegrotingen wordt verwezen naar de Financiële Verordening gemeente Noordoostpolder², artikel 18. In deze door de raad vastgestelde verordening is gesteld dat het college tenminste eens in de vier jaar een nota onderhoud openbare ruimte aan de raad aanbied. Daarnaast dient het college eens in de vier jaar een rioleringsplan aan te bieden aan de raad, evenals een nota gemeentelijke gebouwen.

In de Financiële Verordening gemeente Noordoostpolder is vastgelegd dat de raad eens in de vier jaar een nota onderhoud openbare ruimte vaststelt. De nota geeft het kader weer voor de inrichting van het onderhoud en het beoogde onderhoudsniveau voor het openbaar groen, water, wegen, kunstwerken en straatmeubilair en eveneens de normkostensystematiek en het meerjarig budgettair beslag.

In de financiële verordening wordt het college opgedragen bij de begroting en de jaarstukken in de paragraaf onderhoud kapitaalgoederen verslag te doen over de voortgang van het geplande onderhoud en het eventuele achterstallig onderhoud aan openbaar groen, water, wegen, kunstwerken, straatmeubilair, riolering, gebouwen. Per deelterrein is, in overeenstemming met de financiële verordening, de paragraaf kapitaalgoederen een samenvatting gegeven van de stand van zaken op het gebied van beleid en uitvoering. Doel hiervan is dat de raad de ontwikkelingen ten opzichte van de beleidsnota's voor de deelterreinen van de openbare ruimte kan volgen.

2.2.b Openbaar groen

Het beleid ten aanzien van openbaar groen is vastgelegd in het Groenbeleidsplan. Dit plan is op 2 maart 2006 vastgesteld door de gemeenteraad. De uitvoering van het groenbeheer is beschreven in het Groenbeheerplan waar het college in 2004 mee heeft ingestemd. In de gemeente Noordoostpolder is het Groenbeheerplan eerder opgesteld dan het Groenbeleidsplan. Dat betekent dat eerst is bepaald op welke wijze het groenbeheer dient te worden uitgevoerd, waarna de doelen van het groenbeleid zijn geformuleerd. Destijds is er in de raad een intensieve discussie geweest over de volgorde van het opstellen van beide plannen. Er zijn toen door het college verschillende redenen aangedragen waarom het niet mogelijk was om eerst de uitgangspunten te formuleren. De raad is hiermee akkoord gegaan. Het Groenbeleidsplan 2006-2015 en het Groenbeheerplan 2005-

¹ Programmabegroting 2007 en 2008, paragraaf kapitaalgoederen.

² Vastgesteld op 13 september 2003 door de gemeenteraad van Noordoostpolder.

2008 zijn aan een actualisatie toe, aldus college en organisatie. De planning is dat deze in 2009 wordt uitgevoerd, samen met de reeds geplande evaluatie van het plan.

Groenbeleidsplan Noordoostpolder 2006-2015

In het groenbeleidsplan wordt geconstateerd dat het openbaar groen in Noordoostpolder van redelijke tot goede kwaliteit is. In het Groenbeleidsplan staan de gekozen onderhoudsniveaus per gebied. Deze niveaus zijn veelal gekozen aan de hand van het beoogde gebruik van het gebied. Het beleidsplan stelt een aantal 'groene normen' voor het beheer en de inrichting van het openbaar groen. In dit beleidsplan worden drie soorten kwaliteit van openbare ruimte onderscheiden: technische staat, verzorgingsgraad en ruimtelijke kwaliteit. Aan de hand van deze drie begrippen is er in het plan een visie op inrichting en een visie op beheer geformuleerd, maar er is geen centrale visie op groenbeleid gegeven. De twee visies komen tot uitdrukking in een aantal beleiduitgangspunten. De algemene beleiduitgangspunten (zie tabel 2.2) kunnen worden beschouwd als de hoofddoelstellingen, de specifieke beleiduitgangspunten als concrete prestaties en acties.

Tabel 2.2 Algemene beleiduitgangspunten inrichting openbaar groen

- Er dient beheersbewust te worden ontworpen; het ontwerp moet aansluiten bij het ambitieniveau dat is vastgesteld voor het beheer in dat betreffende gebied.
- Per definitie geldt: Liever geen groen dan onbeheerbaar groen.
- Kwaliteit wordt boven kwantiteit gekozen.
- De kwalitatieve afweging van de groene component in de openbare ruimte wordt bij ruimtelijke inrichting gelijk gesteld aan de rode, grijze en blauwe componenten.

Bron: Groenbeleidsplan Noordoostpolder 2006-2015

De beleiduitgangspunten voor de inrichting van openbaar groen zijn verder toegespitst naar dorpskernen, wijkparken, begraafplaatsen, toegangswegen, woonwijken, bedrijventerreinen, sportterreinen en randgebieden en bossen. Voorbeelden van uitgangspunten voor randgebieden en bossen en woonwijken zijn respectievelijk: het planten na stormschade e.d. gebeurt met inheemse soorten en in nieuwe woonwijken wordt het groen zoveel mogelijk geconcentreerd en worden op pleinen en in straten voornamelijk bomen geplant.³

De beleiduitgangspunten voor het beheer zijn gekoppeld aan de inspanning die gepleegd moet worden om een gewenst eindbeeld van het groen in stand te houden. Hiervoor hanteert de gemeenteraad een schaalverdeling van drie niveaus: niveau 1 'groene netheid', niveau 2 'groene beleving' en niveau 3 'ruimte voor flora en fauna'. Voor alle niveaus geldt het algemene beleiduitgangspunt: 'de minimale norm voor het beheer is dat er geen gevaar of schade mag ontstaan'.⁴ De specifieke uitgangspunten zijn per niveau uitgewerkt. Het eerste niveau betreft gebieden met een hoge gebruiksintensiteit en daarom ook een hoog ambitieniveau (intensief beheer). Het tweede niveau betreft gebieden met een extensief beleefniveau. Hier wordt door de raad een basis ambitieniveau (basis beheer) nagestreefd. Het derde niveau betreft gebieden die

³ Ibidem, 15,17.

⁴ Ibidem, 18.

extensief worden gebruikt en hier wordt extensief beheer dan ook voldoende geacht.⁵ Aan de hand van de geformuleerde beleiduitgangspunten zijn in het beleidsplan concrete inrichtingsmaatregelen en beheermaatregelen vastgesteld. Deze maatregelen corresponderen met de eerder gestelde uitgangspunten. Tot slot worden de financiële consequenties op een rijtje gezet en onderverdeeld in regulier en groot onderhoud.

Beheerplan openbaar groen gemeente Noordoostpolder 2005-2008

In 2004 heeft het college ingestemd met het beheerplan openbaar groen. Het doel van het beheerplan is de gemeentelijke kwaliteitsambitie voor het openbare groen te bepalen en de consequenties vast te stellen op het gebied van budget en arbeidsbehoefte. De voorstellen hiervoor zijn gemaakt door de cluster cultuurtechniek van de eenheid realisatie en beheer. Elk jaar wordt op basis van het beheerplan een onderhoudsbegroting opgesteld. In het kader van dit hoofdstuk wordt er hier alleen gekeken naar de ambities van raad en college. De financiële consequenties van het beleid komen in hoofdstuk 3 aan bod.

Om het kwaliteitsniveau per gebied in Noordoostpolder te bepalen is het totale gebied verdeeld in vijf beheerelementen. Beheerelementen zijn gebieden waarvoor een uniforme kwaliteit geldt. Dit zijn centra en begraafplaatsen, woonwijken, randgebieden, sportaccommodaties en het buitengebied. In Noordoostpolder bepaalt de gemeenteraad de kwaliteitsniveaus voor het openbaar groen en deze worden door middel van kwaliteitsmetingen gecontroleerd. Om de kwaliteit van het openbare groen te kunnen beoordelen zijn er door het college een aantal kwaliteitsbeelden gemaakt. Deze kwaliteitsbeelden geven een indruk van de kwaliteit van de verschillende onderhoudsniveaus. De kwaliteiten zijn verdeeld in drie niveaus: “intensief”, “basis” en “extensief”. Een voorbeeld van de toepassing van de niveaus is weergegeven in tabel 2.3.

Tabel 2.3 Voorbeeld toepassing onderhoudsniveaus openbaar groen

Zwerfvuil in het groen
Intensief. Geen zwerfvuil, komt overeen met groen dat net grondig is schoongemaakt.
Basis. Groen dat grondig gereinigd is, hier en daar kan incidenteel zwerfvuil
Extensief. Kan er mee door, er ligt wel zwerfvuil maar is nog acceptabel.

Bron: Beheerplan openbaar groen gemeente Noordoostpolder 2005-2008

In het beheerplan wordt verder onderscheid gemaakt tussen de technische staat (heel en veilig), de verzorgingsgraad (schoon en netjes) en de ruimtelijke kwaliteit (mooi en functioneel). De eerste twee kenmerken hebben betrekking op het beheer terwijl het derde kenmerk zich op omgeving richt. Op basis van bovenstaande methodiek, is de cluster cultuurtechniek⁶ tot het volgende voorstel ten aanzien van het beheer van het openbaar groen gekomen: de dorpscentra, het centrum van Emmeloord, de wijkcentra en de begraafplaatsen intensief beheren, de woonwijken onderhouden volgens het basisniveau en de randen van de dorpen en Emmeloord extensief onderhouden. De ambitie per beheerselement is weergegeven in tabel 2.4. Naast de vijf beheerselementen zijn nog

⁵ Voor niveau 1 betreft het de volgende gebieden: dorpskernen, wijkparken, begraafplaatsen, toegangswegen, beheer bomen ed. Voor niveau 2 betreft het de volgende gebieden: woonwijken, bedrijventerreinen, sportterreinen. Voor niveau 3 betreft het het volgende gebied: beheer randgebieden en bossen.

⁶ Het cluster cultuurtechniek is onderdeel van de eenheid Realisatie en beheer dat alle processen rondom het beheer en onderhoud van de gemeentelijke voorzieningen omvat.

zes specifieke beheerszones genoemd. Het college heeft besloten met het beheerplan in te stemmen.

Tabel 2.4 Kwaliteitsambities openbaar groen

Beheerszones	Kwaliteitskenmerken	
	Technische staat	Verzorgingsgraad
Centra en begraafplaatsen	Hoog	Intensief
Woonwijken	Basis	Basis
Randgebieden	Basis	Extensief
Buitengebied	Basis	Extensief
Specifieke elementen		
Bomen	Hoog	Intensief
Hagen	Hoog	Basis
Bakbeplanting	Hoog	Intensief
Eenjarigen	Hoog	Intensief
Sportvelden	Basis	Basis
Speelplaatsen	Hoog	Intensief

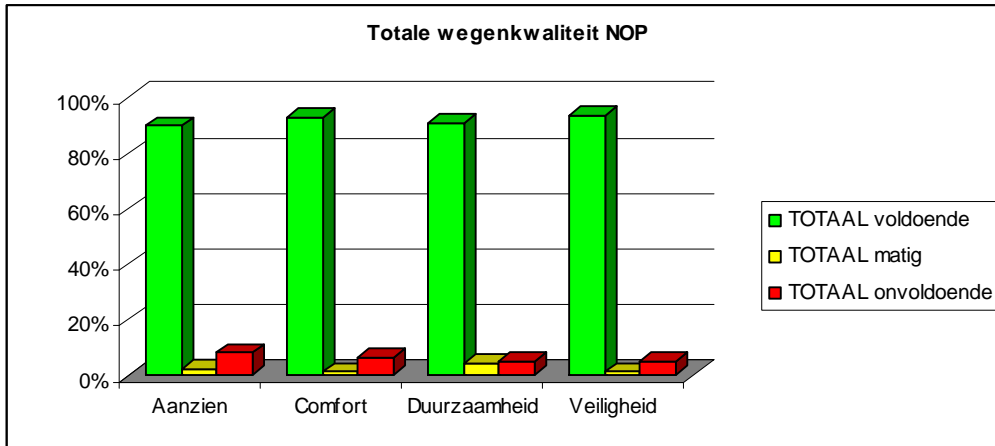
Bron: Beheerplan openbaar groen gemeente Noordoostpolder 2005-2008

2.2.c Wegenbeleidsplan 2008-2011

In de gemeente Noordoostpolder was behoefte aan een integraal beleid voor het wegenbeheer. Om hieraan vorm te geven zijn bij het opstellen van het wegenbeleidsplan medewerkers van verschillende clusters in een werkgroep verenigd. Op 4 september 2007 is het wegenbeleidsplan door de raad vastgesteld. Het doel van dit plan is om het gewenste kwaliteitsniveau van het wegbeheer vast te stellen en de financiële gevolgen hiervan in kaart te brengen. In het beleidsplan wordt geen centrale visie geformuleerd. De visie op wegen komt vooral tot uitdrukking in de keuzes voor het gewenste kwaliteitsniveau en de uitwerking van het beheer en onderhoud.

In het plan is de toenmalige staat van onderhoud geschetst. Het areaal van gemeentelijke wegen (verharding) bestaat uit asfalt en elementenverharding en is verdeeld in structuurgebieden (centrum, hoofdstructuur, woongebieden, bedrijventerreinen, buitengebied en recreatie) en functies (rijbanen, fietspaden, voetpaden en overig, waaronder bijvoorbeeld parkeren). De meeste verharding is in de buitengebieden gesitueerd. De kwaliteit van de wegen is beoordeeld op vier beleidsthema's: aanzien, comfort, duurzaamheid en veiligheid. In de grafiek hieronder is te zien hoe de huidige kwaliteit is beoordeeld.

Figuur 2.5 Totale wegenkwaliteit Noordoostpolder 2007



Bron: *Wegenbeleidsplan 2008-2011*, 12.

De wegenkwaliteit is uitgedrukt in percentages van voldoende, matig en onvoldoende. De definitie van de beleidsthema's en de kwaliteitsniveaus is toegelicht in de beheerssystematiek van het Centrum voor Regelgeving en Onderzoek in de Grond-, Water- en Verkeerstechiek (CROW), dat de gemeente vanaf 2008 hanteert. Het schadebeeld van de wegen is vervolgens uitgedrukt in de kwalificaties 'geen schade', 'licht', 'matig' en 'ernstig'. Hier is een korte toelichting op de toepassing van de kwalificatie bij gegeven. Uitgelegd is welk percentage per beleidsthema door de gemeenteraad als acceptabel wordt beschouwd. Zo is bijvoorbeeld per beleidsthema drie à vier procent van de wegen in de categorie onvoldoende acceptabel voor de gemeenteraad. Bij het opstellen van het plan was er sprake van onvoldoende kwaliteit bij een te groot percentage van de wegen. Uit de analyse in het plan blijkt dat ook het schadebeeld achterstallig onderhoud laat zien. Sinds 2005 wordt er door de gemeente geen systematiek gevolgd, maar wordt er op ad hoc basis klein onderhoud gepleegd.⁷ Deze werkwijze heeft te maken met de bezuinigingen op de begroting en het wegbeheer.

Op basis van de analyse, de toegepaste CROW-systematiek en het jaarlijkse budget is er door de gemeenteraad gekozen voor een basis kwaliteitsniveau voor het centrumgebied en een laag kwaliteitsniveau voor de overige elementen. De berekeningen van budgetten zijn gebaseerd op eeuwigdurende instandhouding van de wegen, waarbij de eindmaatregel "volledige reconstructie" niet is meegerekend. De gekozen kwaliteitsniveaus en de bijbehorende kosten zijn in figuur 2.6 weergegeven. In hoofdstuk 3 wordt nader ingegaan op de financiële systematiek bij het onderhoud van wegen.

⁷ Dit bestaat uit het herstellen van schades, maar niet uit het renoveren van het gehele wegdek. Het risico hiervan is dat er op de lange termijn achterstallig onderhoud ontstaat.

Figuur 2.6 Scenario kwaliteitsniveau per element

structuur element	Kwaliteit	Kosten per jaar	
Centrum gebied	basis	€ 221.998	
Hoofdstructuur	laag	€ 579.921	
Woongebieden	laag	€ 884.241	
Bedrijventerrein	laag	€ 255.931	
Buitengebied	laag	€ 986.030	
Recreatie	laag	€ 40.865	afgerond
Totaal		€ 2.968.986	€ 2.970.000

Bron: Wegenbeleidsplan 2008-2011, 19

2.2.d Gemeentelijk Rioleringsplan 2008-2011

Het Gemeentelijke rioleringsplan 2008-2011 (GRP) dat 24 januari 2008 door de raad is vastgesteld, is gebaseerd op Europees, landelijk, provinciaal en gemeentelijk beleid. De waterkwaliteitsbeheerder wordt betrokken bij het op te stellen GRP voor de nieuwe planperiode. Met het GRP moet de gemeente komen tot een doelmatige invulling van haar wettelijke zorgplicht voor aanleg en beheer van riolering.⁸ Er zijn zeven landelijk vastgelegde doelen en functionele eisen⁹ aan de rioleringszorgplicht van de gemeente. De doelen zijn:

- Inzameling van het binnen het grondgebied van de gemeente geproduceerde afvalwater
- Transport van het ingezamelde afvalwater naar de Afvalwaterzuiveringinrichting
- Het beperken van vuiluitwerp naar oppervlaktewater
- Het beperken van vuiluitwerp naar bodem en grondwater
- Het voorkomen van wateroverlast
- Het voorkomen van overlast voor de gemeenschap (anders dan wateroverlast)
- Doelmatig beheer en een goed gebruik van de riolering

Per doel is er een aantal functionele eisen vastgesteld, zoals de waarborging van de stabiliteit van de riolen en een acceptabele vervuilingtoestand van de riolering. Een volledig overzicht van de functionele eisen is opgenomen in bijlage I. In het GRP is vervolgens de huidige situatie (2008) geëvalueerd en hieruit komt naar voren dat bij een aantal doelen nog niet aan alle functionele eisen

⁸ Gemeentelijk rioleringsplan 2008-2011, 21. Onder zorgplicht verstaat de gemeente de inzameling en het transport van afvalwater (inclusief hemelwater) onder de voorwaarden die volgen uit de functionele eisen van het afvoersysteem en het stedelijk waterbeheer.

⁹ Doelen geven aan welk systeemgedrag de gemeente wil bereiken, functionele eisen geven aan aan welke voorwaarden moet worden voldaan en hoe de voorzieningen moeten functioneren om de gestelde doelen te kunnen bereiken.

is voldaan.¹⁰ In een aantal gevallen is de oorzaak hiervan dat de gegevens uit verouderde inspecties komen en dus gedateerd zijn. De gemeente geeft aan dat deze inspecties worden geactualiseerd. In andere gevallen voldoet de staat van (een onderdeel van) de riolering niet aan de functionele eis. In de planperiode van 2008-2011 worden maatregelen getroffen om deze geconstateerde knelpunten grotendeels weg te werken. Het wegwerken van de knelpunten zal worden uitgevoerd door 'werk met werk te maken'.

Om de gestelde doelen uit het GRP te halen, is in het plan een strategie uiteengezet die is opgedeeld in reguliere onderzoeken en onderhoud en projectmatige onderzoeken en maatregelen. Reguliere onderzoeken en onderhoud gebeuren jaarlijks. Voorbeelden hiervan zijn inspecties, het evalueren en terugkoppelen van uitgevoerde maatregelen en dagelijks onderhoud. Projectmatige onderzoeken en maatregelen vinden op projectmatige basis plaats. Voorbeelden hiervan zijn het bijwerken van de database rioleringsbeheer, opstellen basis rioleringsplannen en aan te sluiten oude en nieuwe bebouwing. Aangegeven is dat de strategie uit te voeren is met de huidige beschikbare personele en financiële middelen.

Naast de strategie is er ook een prioriteitsbehandeling en risicobepaling vastgesteld. Het in stand houden van het goed functioneren van de bestaande riolering heeft de hoogste prioriteit. Er zijn verder vier typen maatregelen benoemd om te kunnen voldoen aan de milieueisen. De systematiek die in het GRP is gehanteerd, heeft raakvlakken met andere plannen voor de openbare ruimte. Zo wordt er aan de hand van schadebeelden bepaalde prioriteit gegeven aan werkzaamheden. Onderscheiden zijn de schadebeelden hoge prioriteit (bijvoorbeeld een scheur), gemiddelde prioriteit (zoals lekkage) en lage prioriteit (zoals een hoekverdraaiing). Bij elk schadebeeld zijn maatstaven voor het ingrijpen en waarschuwen vastgelegd. Deze maatstaven zijn met een cijfer van één tot vijf aangeduid, maar de cijfers zijn niet toegelicht. Deze werkwijze is een richtlijn. Aan de hand van de geconstateerde schadebeelden bij het geïnspecteerde riool, wordt gewerkt met een optelsom van aanwezige gebreken en de ernst hiervan, in relatie tot het voorgenomen onderhoud en herstel van de bovenliggende openbare ruimte. Ten slotte zijn voor het GRP de benodigde personele en financiële middelen in kaart gebracht.

2.2.e Technische kunstwerken: bruggen en steigers

De gemeente Noordoostpolder heeft een groot arsenaal aan bruggen en steigers. De bruggen variëren in de leeftijd van 30 tot 60 jaar. Negentien bruggen in het buitengebied leken aan het einde van hun levensduur. In januari 2004 is daarom een onderhoudsplan voor de bruggen en steigers voorgelegd aan de raad. Het plan was dat er eind 2007 een geactualiseerd meerjarenplan zou worden opgesteld. Uiteindelijk is in 2008 een vierjarig overzicht voor het onderhoud en vervanging de bruggen en steigers in de Noordoostpolder gerealiseerd. Dit is meegenomen in de beleidsplanning 2008- 2012, die vastgesteld is door de raad.

Op basis van een aanvullend onderzoek wordt op 4 november 2008 een voorstel door de raad vastgesteld met betrekking tot het groot onderhoud en vervanging in de openbare ruimte. Hierin is onder andere het vierjarig overzicht voor het onderhoud en vervanging van bruggen en steigers aangepast. Vastgesteld is om een deel van de vervanging van bruggen een jaar later uit te voeren en

¹⁰ GRP 2008-2011, 33-35.

het geld dat vrij komt te besteden aan groot onderhoud. Het groot onderhoudsplan is vastgesteld door het college en financieel door de raad.¹¹

2.3 Oordeel over beleidskader openbare ruimte

In onderstaande tabel wordt een oordeel gegeven over het beleid op basis van de voorafgestelde normen. Wanneer van toepassing worden de afzonderlijke terreinen groen, wegen, riolering en bruggen en steigers eerst apart beoordeeld. Dit wordt aangeduid met de normen + (voldoende) – (onvoldoende) +/- neutraal. Per norm wordt verder een algemeen oordeel gegeven over het beleid openbare ruimte.

Thema	Norm	Oordeel
Beleidskader	Het beleid voldoet aan de door de raad gestelde eisen	Deels Voldaan. Er is geen overkoepelende nota onderhoud openbare ruimte, waarmee niet wordt voldaan aan de eis uit de door de raad vastgestelde financiële verordening. Wel zijn er per deelterrein nota's waarin keuzes zijn gemaakt voor kwaliteitsbeelden en daar aan gekoppeld onderhoud. Er wordt voldaan aan de eis van verantwoording over de beleidsterreinen in de paragraaf kapitaalgoederen.
Helder	Doelstellingen zijn geformuleerd in termen van output en bij voorkeur outcome.	<p>Groen: +</p> <p>Wegen: +</p> <p>Riolering: +</p> <p>Bruggen en steigers: -</p> <p>Deels voldaan. In de beleidsplannen voor wegen en groen worden kwaliteitsniveaus bepaald in termen van output: het kwaliteitsniveau moet bijvoorbeeld voldoende zijn. In de programmabegroting 2007 worden de maatschappelijke effecten in termen van outcome beschreven, zoals de bijdrage die het groen moet hebben aan de leefomgeving. Alleen voor de bruggen geldt dat in termen van input wordt beschreven wat men wil bereiken: het plegen van onderhoud. In 2008 neemt de kwaliteit van de doelstellingen</p>

¹¹ Uit de ambtelijke reactie blijkt dat het college en de raad elk jaar op nieuw een afweging zullen maken of de aangegeven budgetten in de beleidsplanning daadwerkelijk aan de bruggen en steigers wordt besteed. De gemeente is voornemens om een meerjarenplan voor de komende veertig jaar voor het vervangen van bruggen en steigers op te stellen.

		voor met name wegen af: hier wordt als uitgangspunt genomen dat onderhoud moet worden gepleegd dat binnen het budget past.
Tijdgebonden	Het is duidelijk wanneer de doelstelling moet zijn gerealiseerd.	Voldaan. Bij de doelen wordt niet expliciet vermeld wanneer deze dienen te worden gerealiseerd, maar zowel de beleidsplannen als de begrotingen kennen een termijn van geldigheid.
Meetbaar	Het is duidelijk wanneer de doelstelling is bereikt en hoe dit gemeten wordt.	<p>Groen: +</p> <p>Wegen: +</p> <p>Riolering:+</p> <p>Bruggen en steigers: -</p> <p>Deels voldaan. De doelstellingen in de programmabegroting zijn vaak weinig specifiek geformuleerd, waardoor onduidelijk is wanneer het doel is behaald. In de programmabegroting 2008 wordt bijvoorbeeld gesteld dat men het aantal klachten over de openbare ruimte wil laten afnemen, maar wordt niet bepaald bij welke afname men tevreden is. In de beleidsplannen wordt een kwaliteitsniveau afgesproken dat voornamelijk gekoppeld is aan onderhoudsniveau en aan budgetten.</p>
Consistentie	Doelstellingen op de verschillende beleidsniveaus spreken elkaar niet tegen.	<p>Groen: +</p> <p>Wegen: +/-</p> <p>Riolering:+</p> <p>Bruggen en steigers: -</p> <p>Deels voldaan. Het groenbeheerplan is eerst ontwikkeld, voordat de beleidsuitgangspunten zijn geformuleerd. De doelen op de verschillende niveaus sluiten wel op elkaar aan. In de programmabegroting 2008 wordt over het onderhoud van wegen gemeld dat dit wordt uitgevoerd in overeenstemming met het beschikbare budget. In het wegenbeleidsplan wordt echter uitgegaan van kwaliteitsniveaus waarvoor meer onderhoud moet worden gepleegd dan waarvoor het budget toereikend is. Het GRP voldoet aan deze norm. Voor bruggen zijn nog geen doelen geformuleerd, alleen onderhoudsmaatregelen.</p>

3 FINANCIËN

3.1 De cijfers

Hieronder volgt een overzicht van de kosten die begroot en afgerekend zijn in de jaren 2006 (tabel 3.1) en 2007 (tabel 3.2). Ook is er een overzicht opgenomen van de kosten die voor 2008 begroot zijn (tabel 3.3). Omdat het nog te vroeg is voor het jaarverslag, ontbreken de laatste gegevens voor dit jaar. Het beheer van de openbare ruimte is in 2006 verdeeld over verschillende programma's.

Vanaf 2007 zijn de onderdelen samen ondergebracht bij het programma Openbare werken.

Budgetten voor wegen, riolering en openbaar groen zijn specifiek terug te vinden, maar het element bruggen wordt onder wegen, straten, pleinen geschaard. De kosten die zijn verbonden aan de specifieke elementen wegen of bruggen zijn daarom niet inzichtelijk. Daarnaast is het niet mogelijk om de begrotingen voor de verschillende beleidsplannen, zoals het wegenbeleidsplan, terug te vinden in de programmabegroting of het jaarverslag.

In de tabellen 3.1 en 3.2 is te zien dat de budgetten grotendeels worden besteed, behalve voor de wegen, straten en pleinen. In de jaarrekeningen 2006 en 2007 is het verschil in raming en realisatie uitgelegd. Zo blijkt dat de uitvoering van een aantal investeringen op het gebied van wegen ten laste van reserves zijn gevallen. De begrotingssystematiek en de uitvoering van het onderhoud loopt niet gelijk op. Het bedrag dat in de jaarrekening over lijkt te zijn, is vaak al gereserveerd voor de uitvoering van het onderhoud in het opvolgende jaar. In de jaarrekening wordt de overheveling op programmaniveau weergegeven.

Tabel 3.1 Begrote en gerealiseerde kosten 2006			
Terrein Openbare ruimte	Begroting 2006	Begroting na wijziging 2006	Jaarrekening 2006
Groenvoorziening	€ 2.428.228,-	€ 2.548.890,-	€ 2.415.135,-
Wegen, straten, pleinen	€ 5.785.187,-	€ 8.336.927,-	€ 5.973.106,-
Riolering	€ 2.700.047,-	€ 3.607.644,-	€ 3.143.428,-

Tabel 3.2 Begrote en gerealiseerde kosten 2007			
Beleidssterrein	Begroting 2007	Begroting na wijziging 2007	Jaarrekening 2007
Groenvoorziening	€ 2.560.675,-	€ 2.803.230,-	€ 2.743.443,-
Wegen, straten, pleinen	€ 5.947.198,-	€ 11.422.386,-	€ 6.610.784,-
Riolering	€ 2.811.414,-	€ 3.509.567,-	€ 3.194.365,-

Tabel 3.3 Begrote kosten 2008	
Beleidssterrein	Begroting 2008
Groenvoorziening	€ 2.630.353,-
Wegen, straten, pleinen	€ 7.347.361,-
Riolering	€ 3.088.752,-

3.2 Methode van planning

3.2.a Planmatig werken

De gemeente verkeert momenteel in een overgangsfase voor wat betreft de methodiek van planning van het beheer van de openbare ruimte. Vóór 2007 hanteerde de gemeente plannen en werkoverzichten die inputgericht waren, met uitzondering van het Groenbeleidsplan. Op basis van visuele inspecties en ervaring werd een planning gemaakt. Deze activiteiten waren volgens de respondenten gekoppeld aan het beschikbare budget en niet aan van tevoren opgestelde beleidsdoelen. Sinds 2003 heeft de gemeenteraad via de Financiële verordening het college de verplichting gesteld, om ten minste eens per vier jaar voor alle kapitaalgoederen in de openbare ruimte keuzes door de raad te laten maken over het gewenste kwaliteitsniveau in relatie tot financiële middelen (zie paragraaf 2.2). Dit betekende een verandering in de systematiek van de planning: er dienen eerst beleidsplannen en daarna beheer- en onderhoudsplannen opgesteld te worden. Op basis van deze plannen, waarin doelen voor de kwaliteit van de openbare ruimte zijn opgenomen, kan het budget bepaald en de (meerjaren-)activiteiten ingepland worden. Doordat de organisatie steeds meer volgens de systematiek van IBOR werkt (zie paragraaf 2.1), voorziet de organisatie dat ook hier een ontwikkeling zal plaatsvinden. Het samenvoegen van de binnen- en buitendiensten van de clusters cultuur- en civieltechniek en het cluster gebouwen, is hier een voorbeeld van. Momenteel is er volgens de respondenten echter nog beperkte onderlinge

afstemming tussen de clusters, ook als het gaat om de beheerplannen. Het gevolg hiervan is dat vastgestelde kwaliteitsniveaus van verschillende beleidsplannen binnen dezelfde beheerkernen niet altijd overeenkomen. Een voorbeeld is het wegenbeleidsplan en het huidige groenbeleidsplan: het kwaliteitsniveau voor het onderhoud van wegen in het centrumgebied is op 'basis' vastgesteld, terwijl de technische staat van het groen op 'hoog' is vastgesteld en het onderhoud op 'intensief'.¹² Terwijl wegen volgens het kwaliteitsniveau tekens van veroudering en schade mogen vertonen, moet het groen er juist goed verzorgd uitzien. De organisatie is momenteel bezig software voor een beheersysteem te ontwikkelen, waardoor verschillende beheerelementen beter op elkaar afgestemd kunnen worden.

Door de inzet van wijkwethouders en IGW regisseurs (zie paragraaf 2.1) vindt er op diverse plekken overleg plaats over datgene wat burgers erg bezig houdt: de ruimte om zich heen. Het risico bestaat dat door middel van diverse gesprekken op diverse niveaus, verwachtingen worden gewekt of eenzijdig conclusies worden getrokken die geenszins stroken met de planmatige kant van het onderhoud.

3.2.b Financiële planning en risicobeheersing

Voor het beheer en onderhoud van de openbare ruimte worden cyclische bedragen toebedeeld voor klein en groot onderhoud. Deze bedragen hebben een structureel karakter. Voor 2006 hanteerde de gemeente Noordoostpolder een planning die op basis van beheerlijsten en visuele inspecties werd gemaakt, budget was daarbij een harde randvoorwaarde, en niet zozeer op basis van de gewenste kwaliteitsniveaus. Sinds 2006 heeft de gemeente een start gemaakt met het maken van een planning op basis van vastgestelde doelen voor de kwaliteit van de openbare ruimte.

Wegen

Onderhoudskosten voor wegen zijn over een langere periode in te schatten, maar het budget kan niet zo ver vooruit via de reguliere exploitatie beschikbaar worden gesteld. De raad heeft daarom eind 2007 besloten dat er via de beleidsplanning structureel extra geld wordt ingezet om het kwaliteitspeil alsnog te halen.¹³ Op deze manier wordt het budget voor het structureel onderhoud aan wegen jaarlijks verhoogd met € 200.000,- tot maximaal één miljoen in 2012. Uit het wegenbeleidsplan blijkt dat 92% van de wegen in Noordoostpolder volgens de CROW-systematiek een voldoende scoort op kwaliteit. Daarnaast is 6% echter onvoldoende van kwaliteit. De CROW-norm wordt hiermee niet gehaald: drie of vier procent onvoldoende is acceptabel, als het boven deze grens uitkomt, dan betekent het dat er achterstand in het onderhoud is.¹⁴ Extra middelen worden ingezet om het achterstallig onderhoud aan de wegen te plegen en in 2012 moet het volledig zijn weggewerkt. Om schommelingen in de exploitatie op te vangen, veroorzaakt door een wisselende omvang van groot onderhoud per jaar, is er vanaf 2008 ook een voorziening 'groot onderhoud wegen, straten, pleinen' ingesteld.¹⁵

Bruggen

In 2005 bleek na een onderzoek dat negentien bruggen in het buitengebied niet het huidige

¹² Wegenbeleidsplan, 21-22. Groenbeheerplan, 11.

¹³ Er is een budgetscheiding tussen structureel onderhoud en achterstallig onderhoud.

¹⁴ Wegenbeleidsplan, 12-13.

¹⁵ Raadsvoorstel Wegenbeleidsplan Noordoostpolder 2008-2011, 4 september 2007. No. 16557-1.

verkeersgewicht konden dragen. Om deze bruggen te kunnen vervangen is door de raad budget vrijgemaakt. Hierna zijn echter nieuwe onderzoeken uitgevoerd waar uit naar voren kwam dat het vervangen van de bruggen minder urgent was dan aanvankelijk werd gedacht. Voor de vervanging van de bruggen is eind 2008 middels het uitvoeringsplan groot onderhoud openbare ruimte specifiek voor bruggen €2.834.400,- beschikbaar gesteld conform de beleidsplanningen 2005-2009, 2006-2010, 2008-2012, 2009-2012. Hierbij is tevens de eenmalige storting van €378.00 volgens de najaarsrapportage 2008 in verwerkt. Het beschikbare budget voor de beleidsplanning 2009-2012 voor de jaren 2010, 2011 en 2012 is indicatief. De beschikbaar gestelde budgetten voor de bruggen zijn niet gericht op het oplossen van de eerder gesignaleerde problematiek. De voorstellen hiervoor moeten nog aan de raad worden voorgelegd. De planning is dat dit in het najaar van 2009 gebeurt. Omdat het vervangen van bruggen naar achteren geschoven kon worden, is er meer budget beschikbaar gekomen voor groot onderhoud in 2009. Tevens is de jaarlijkse dotatie in 2009 aan de voorziening bruggen verhoogd met € 378.000,-. Naast het budget voor groot onderhoud en vervanging van negentien bruggen in de gemeente Noordoostpolder is eveneens €1.101.972 beschikbaar gesteld voor groot onderhoud aan de overige bruggen in de gemeente Noordoostpolder. Het gaat om collegebesluiten waarvoor de raad de financiële middelen heeft verleend.¹⁶

3.2.c Financiële dekking

De middelen voor openbare ruimte zijn in de programmabegroting opgenomen. Deze middelen worden beschikbaar gesteld in de vorm van exploitatiebudgetten voor regulier onderhoud. Achterstallig onderhoud valt onder incidentele uitgaven en wordt gedekt uit de reserve Beleidsplan. In de reserve Beleidsplan komen de vrij aanwendbare middelen terecht indien de algemene reserve op niveau is. Vóór 2008 bestond alleen de voorziening voor de uitvoering van het GRP. Inmiddels zijn er eind 2008 met terugwerkende kracht voor 2008 en voor 2009 onderhoudsvoorzieningen ingesteld. Hieraan of aan de reserve kunstwerken (indien het gaat om bruggen) wordt het geld dat niet besteed is, toegevoegd. Binnen de programmaonderdelen kan het college wel schuiven met budget, zolang er maar verantwoording over wordt gegeven. Structurele en incidentele middelen zijn strikt gescheiden.

Tot voor kort hanteerde de gemeente ten aanzien van het dekken van investeringen en het vormen van voorzieningen de systematiek van eenmalige afschrijvingen en financiering vanuit de reserve Beleidsplan. In 1991 zijn bijvoorbeeld alle wegen en bruggen in Noordoostpolder door het rijk aan de gemeente overgedragen met een afkoopsom van bijna 29 miljoen gulden.¹⁷ De investeringen die sindsdien gedaan zijn, zijn niet geactiveerd: er is geen extra belasting gevraagd aan de burgers. Sinds 2008 is er daarom veel incidenteel geld, ongeveer tien miljoen, beschikbaar gesteld voor het opheffen van achterstallig onderhoud. Deze kosten zijn gedekt door middel van de reserve Beleidsplan. Inmiddels is door veranderde regelgeving de systematiek niet meer geoorloofd. In het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten (BBV) staat dat investeringen met Economisch nut moeten worden geactiveerd. Investeringen met maatschappelijk nut kunnen worden geactiveerd, maar dat hoeft niet en derhalve is eenmalige afschrijving toegestaan. Of een investering als een economisch of maatschappelijk nut wordt gezien hangt van een aantal criteria af. Over het algemeen worden infrastructurele investeringen in de openbare ruimte gezien als maatschappelijk nut. In het kader van het nieuwe normaliseren en verbijzonderen-beleid is bepaald dat alle voorzieningen die er zijn, moeten worden bekostigd vanuit de exploitatie en dat instandhouding moet

¹⁶ Raadsvoorstel Groot onderhoud en vervanging openbare ruimte, 4 november 2008. No. 19238-1.

¹⁷ Hoe dit bedrag besteed is, was door de respondenten niet te achterhalen.

zijn gewaarborgd.

Volgens de respondenten loopt de gemeente weinig risico op het gebied van wegen en groen. Met de visuele inspecties, het wegwerken van achterstallig onderhoud en het plegen van periodiek onderhoud, ondervangt de gemeente volgens hen de meeste risico's. Risicobeheersing bij openbare ruimte is daarom vooral een praktische aangelegenheid. Risico's op het gebied van riolering worden gedekt vanuit de voorziening GRP. Eventuele risico's op het gebied van openbaar grijs, waar straten en pleinen onder vallen, en openbaar groen, worden gedekt de reserve Beleidsplan.¹⁸ In de paragraaf weerstandsvermogen van de programmabegroting 2007 staan het wegenbeleidsplan en de bruggen als risico's aangegeven. Hier is kort omschreven waar de gemeente risico loopt. Momenteel wordt er onderzoek verricht naar de staat van de bruggen en de duikers om deze risico's beter in kaart te brengen. Het college komt hiervoor, zoals eerder aangegeven, in het najaar van 2009 met een voorstel en de raad heeft voorlopig incidenteel budget voor het onderhoud beschikbaar gesteld.

3.3 Financiële verantwoording en de rol van de raad

De respondenten geven aan dat op het gebied van financiële verantwoording nog een aantal verbeterlagen gemaakt kan worden. Hiervoor is de afdeling Planning & Control in 2008 met een onderzoek naar de P&C-cyclus gestart. Op dit onderzoek komen wij in paragraaf 4.3 op terug. Op incidenteel niveau zijn er al verbeteringen te zien, op structureel niveau is verantwoording nog lastig. Tot medio 2007 zijn er naast het GRP alleen voor groen en bruggen en steigers beheer- en onderhoudsplannen geweest.¹⁹ Beslissingen over beheer en onderhoud van de andere deelterreinen (waaronder wegen) werden daarom, zoals eerder beschreven, vooral op basis van de confrontatie tussen beheerlijsten en visuele inspecties genomen, niet op basis van beleidsplannen en meerjarenplanningen. Daarnaast kan bij het gebrek aan plannen onvoldoende verantwoording plaatsvinden.

Volgens de geïnterviewden komen er vanuit de raad niet veel vragen over de financiële kant van openbare ruimte. Dit komt door de aard van het beleidsterrein openbare ruimte: het gaat om veel technische details en het is een breed terrein, aldus geïnterviewden. Het is volgens hen voor raadsleden lastig een inhoudelijke discussie te voeren, zeker wanneer er geen beheer- en onderhoudsplannen zijn.

¹⁸ In sommige gevallen komt het voor dat schade aan het openbaar grijs kan worden verhaald via een schadefonds, bijvoorbeeld wanneer een derde de schade heeft aangericht.

¹⁹ In juli 2007 is het wegenbeleidsplan gerealiseerd en in december van dat jaar volgde het verlichtingsplan.

3.4 Beoordeling van de financiële beheersing van openbare ruimte

In onderstaande tabel wordt een oordeel gegeven over de financiële systematiek op basis van de voorafgestelde normen.

Thema	Norm	Oordeel
Systematiek	Er wordt gewerkt op basis van een eenduidige financiële systematiek	Deels voldaan. Eind 2008 is het college begonnen aan het opstellen van beleids-, beheer- en onderhoudsplannen voor alle deelterreinen van de openbare ruimte. Daarvoor vond de financiële planning plaats op basis van historische budgetten, ervaring en visuele inspecties. Van eenduidige systematiek was toen onvoldoende sprake. Voor groen en bruggen en steigers bestonden er overigens wel al beheer- en onderhoudsplannen. Financiële beslissingen worden ook nu nog in bepaalde gevallen ad hoc genomen en niet altijd op basis van de meerjarenplanning of de gewenste kwaliteitsniveaus.
	Risico's worden geïnventariseerd, onderbouwd en gecalculeerd en er zijn beheersmaatregelen voor geformuleerd.	Deels voldaan. In de programmabegroting van 2007 zijn de bruggen in Noordoostpolder en de uitvoering van het wegenbeleidsplan als risico's opgenomen in de risico-inventarisatie in de paragraaf weerstandsvermogen. Hier zijn geen bedragen aan gekoppeld en er worden geen beheersmaatregelen omschreven. Risico's die zich voordoen op de andere terreinen van openbare ruimte worden deels ondervangen door visuele inspecties en structureel en incidenteel onderhoud. Eventueel worden risico's gedekt door de reserve Beleidsplan. Risico's op het gebied van riolering worden gedekt door de voorziening voor het GRP. Sinds 2008 is er ook een onderhoudsvoorziening voor openbare ruimte ingesteld door de raad.
	De ingezette middelen zijn logisch gekoppeld aan de vastgestelde beleidsdoelen.	Deels voldaan. De financiële planning vindt onvoldoende aansluiting bij de gewenste kwaliteit van de openbare ruimte. In de praktijk komt het in de gemeente voor dat er eerst beheer- en onderhoudsplannen worden vastgesteld, op basis waarvan de beleidsplannen worden geformuleerd. De beleidsdoelen zijn dan afhankelijk van het eerder vastgestelde budget. Ook komt het voor,

		<p>bijvoorbeeld bij het wegenbeleidsplan, dat de raad eerst het beleid vaststelt, maar hier vervolgens te weinig budget beschikbaar voor stelt. De gemeenteraad lost dit op door structureel extra geld in te zetten voor het structurele onderhoud. Inmiddels is hier een verbeterlag in gemaakt. Zo is een voorziening 'groot onderhoud aan wegen, straten, pleinen' ingesteld en is een financieel plan gemaakt om al het achterstallig onderhoud in 2012 weg te hebben gewerkt.</p>
<p>Financiële verantwoording</p>	<p>Wijzigingen op het begrote budget worden door het college aan de raad voorgelegd en via een raadsbesluit vastgesteld.</p>	<p>Voldaan. Het college stelt de raad op de hoogte van budgetwijzigingen via de reguliere P&C-cyclus. Deze worden vervolgens door de raad vastgesteld met een raadsbesluit. Eind 2008 is dat voor wegen, bruggen en groot onderhoud aan kapitaalgoederen gebeurd.</p>

4 BESTUURLIJKE ROLINVULLING

De raad stelt momenteel beleids- en beheerplannen ten aanzien van de openbare ruimte vast. De raad is nog niet in alle gevallen betrokken geweest bij het opstellen van de kaders. Daarnaast stelt hij budgetten beschikbaar. Het college ziet middels periodiek overleg toe op de uitvoering van de beheerplannen door de organisatie. Informatievoorziening naar de raad gaat voornamelijk via de jaarrekening en het jaarverslag.

4.1 Rol van de raad bij openbare ruimte

De raad is betrokken bij het beheer van de openbare ruimte door middel van het toekennen van de budgetten daarvoor (zie paragraaf 3.3), door middel van het stellen van doelen in de programmabegroting het vaststellen van beleidsplannen, voor zover aanwezig, en de beheerplannen (zie paragraaf 2.2). Voor het wegenbeleidsplan geldt dat er in themabijeenkomsten met de raad gesproken is over de invulling van het beleidsplan. De opmerkingen vanuit de raad zijn door de organisatie meegenomen in het plan, aldus geïnterviewden. Voor bijvoorbeeld het groenbeheer zijn geen informatiebijeenkomsten met de raad geweest. De voorbereiding van zowel het groenbeheerplan als het groenbeleidsplan heeft overwegend op ambtelijk niveau plaatsgevonden. Het groenbeheerplan is ter instemming aan het college voorgelegd, waarna het groenbeleidsplan is opgesteld en ter vaststelling is aangeboden aan de raad. Tijdens het opstellen van dit rapport stappen gezet om het groenbeleidsplan te actualiseren in verband met veranderde regelgeving. Hierbij wordt de raad actief betrokken.

De raad heeft middels de Financiële verordening uit 2003 gesteld dat het college in ieder geval vierjaarlijks een nota onderhoud openbare ruimte opstelt (zie paragraaf 2.2). Tot op heden is niet voldaan aan de eis van het opstellen van een overkoepelende nota. De raad heeft wel keuzes kunnen maken voor de kwaliteitsbeelden op de specifieke deelterreinen via de afzonderlijke plannen. De controle door de raad op de openbare ruimte bestaat met name uit het stellen van vragen bij incidenten en calamiteiten, zoals bij achterstallig onderhoud aan de bruggen. Bij de behandeling van de programmabegroting 2007 stelt de raad bijvoorbeeld vragen over wanneer het college de toegezegde meerjarencijfers voor de onderbouwing van het onderhoud van onder andere wegen kan aanleveren. De raad heeft het college de opdracht gegeven dit voor eind 2007 te doen. De uitwerking in een meerjarig uitvoeringsplan onderhoud is op 4 november 2008 door de raad vastgesteld. Verder zijn de voorjaars- en najaarsrapportage en de behandeling van de begroting en de jaarrekening momenten voor de raad om controle uit te oefenen. In de verantwoording in de jaarrekening wordt echter niet inzichtelijk gemaakt hoe de realisatie zich tot de doelen verhoudt.

4.2 Rol van het college bij openbare ruimte

Het college stuurt op afstand op de uitvoering van het beheer van de openbare ruimte. De uitvoering van de beheer- en onderhoudsplannen wordt overgelaten aan de eenheden en clusters. Eens in de twee tot drie weken hebben de afzonderlijke portefeuillehouders betrokken bij openbare ruimte overleg met de eenheidsmanager en eveneens met de clustermanager. In deze gesprekken wordt volgens de respondenten bijvoorbeeld verslag gedaan van de ontwikkelingen en mogelijke risico's ten aanzien van het beheer en onderhoud van de openbare ruimte. De portefeuillehouders worden door de organisatie voornamelijk geraadpleegd in het geval er problemen zijn en bij politiek

gevoelige zaken. Het gaat dan bijvoorbeeld om de kap van markante bomen en de slechte staat van bermen. Daarnaast vindt op informele basis veel uitwisseling plaats tussen de organisatie en het college over de uitvoering.

4.3 Informatievoorziening en verantwoording

Omdat er tot medio 2007 geen beleids-, beheer- en onderhoudsplannen voor de meeste deelterreinen van de openbare ruimte waren, werden beslissingen voor onderhoud vooral op basis van visuele inspecties en ervaring genomen. De gemeente ging praktisch planmatig te werk op terreinen waar de raad geen doelen op had geformuleerd. Er vond in het verleden daarom geen verantwoording op het niveau van doelrealisatie plaats.²⁰ Vanuit de organisatie is er een plan om beheer- en onderhoudsplannen jaarlijks te actualiseren en verantwoording af te leggen over de uitvoering en planning aan het college, aldus de respondenten.

De informatievoorziening en verantwoording over de openbare ruimte vindt periodiek plaats via de jaarrekening en het jaarverslag. In het jaarverslag wordt niet gerefereerd aan de vooraf gestelde doelen. In het jaarverslag is te lezen wat in het afgelopen jaar is bereikt, maar of daarmee ook de vooraf gestelde doelen zijn gerealiseerd, wordt niet benoemd. Vanuit het cluster Financial planning en control is er een verbetering van de p&c-cyclus voorgesteld. Het voorstel is in januari 2009 aan de raad gepresenteerd in een informatieve bijeenkomst. De voorstellen worden nu verder uitgewerkt en geconcretiseerd en zullen naar verwachting in het voorjaar ter bespreking worden aangeboden. De verbeteringen houden onder andere in dat de verantwoording over wat er is bereikt concreter wordt. Zo wordt er op een rij gezet wat de raad wilde bereiken in een jaar en of het college dit ook echt heeft bereikt. Daarnaast worden alle activiteiten op een rij gezet om te laten zien wat het college nog meer gedaan heeft.

De informatievoorziening over de openbare ruimte van de organisatie naar het college gaat via het periodiek overleg tussen wethouders, eenheidsmanagers en clustermanagers. Er gaan geen periodieke rapportages over de uitvoering van het beheer van de openbare ruimte van de organisatie naar het college.

²⁰ Het groenbeleidsplan, de onderhoudsplannen voor bruggen en steigers en het GRP vormen hier een uitzondering op.

4.4 Oordeel over bestuurlijke rolinvulling

In onderstaande tabel wordt een oordeel gegeven over de bestuurlijke rolinvulling op basis van de voorafgestelde normen.

Thema	Norm	Oordeel
Raad	De raad stelt de kaders voor het beheer van de openbare ruimte.	<p>Groen: +/-</p> <p>Wegen: +</p> <p>Riolering: +</p> <p>Bruggen en steigers: -</p> <p>Deels voldaan. De raad stelt kaders middels de beleids- en beheerplannen en de programmabegroting. In het geval van het groenbeleid ging het vaststellen van het beheerplan door het college vooraf aan het vaststellen van de doelen in het beleidsplan. De raad heeft in de financiële verordening gesteld dat het college een nota onderhoud openbare ruimte opstelt, maar heeft deze niet gekregen. De raad kan wel keuzes maken voor kwaliteitsbeelden in de specifieke beleidsplannen, maar een integrale visie ontbreekt.</p>
	De raad controleert actief op het beheer van de openbare ruimte.	<p>Groen: -</p> <p>Wegen: +/-</p> <p>Riolering: -</p> <p>Bruggen en steigers: +</p> <p>Deels voldaan. De raad controleert als calamiteiten of incidenten zich voordoen, maar bevraagt het college ook actief op gedane toezeggingen omtrent de openbare ruimte.</p>
College	Het college ziet toe op de uitvoering van het beheer en onderhoud door de organisatie.	<p>Voldaan. Via de periodieke overlegmomenten tussen college en organisatie wordt gesproken over de uitvoering en ontwikkelingen en risico's bij het beheer van de openbare ruimte.</p>
	Er is bepaald op welke	<p>Deels voldaan. De raad heeft niet bepaald</p>

HOOFDSTUK 4 BESTUURLIJKE ROLINVULLING

Informatievoorziening & verantwoording	momenten teruggekoppeld moet worden naar de raad (incidenteel).	wanneer er zou moeten worden teruggekoppeld naar de raad, anders dan bij budgetoverschrijding.
	De raad wordt periodiek geïnformeerd over de uitvoering van de openbare ruimte in relatie tot de doelen (structureel)	Niet voldaan. Er vindt weliswaar periodieke verantwoording plaats via de jaarrekening, maar hierin wordt onvoldoende een relatie gelegd met de vooraf gestelde doelen.
	De organisatie geeft het college inzicht in de stand van zaken, uitvoering en risico's van het beheer en onderhoud van de openbare ruimte.	Voldaan. In het periodiek overleg tussen college en organisatie wordt gesproken over ontwikkelingen en risico's bij het beheer. Daarnaast vindt op informele wijze afstemming plaats.

5 CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

Conclusies

5.1 Algemeen

In de onderzoeksperiode van 2006 tot en met 2008 zijn er grote ontwikkelingen geweest op het gebied van beleidsvoorbereiding voor openbare ruimte in Noordoostpolder. In deze periode zijn, naast het al bestaande Gemeentelijk Riolerings plan (GRP), ook beleidsnota's ontwikkeld voor openbaar groen en wegen (en openbare verlichting). Daarnaast wordt gewerkt aan een actualisatie van het groenbeleidsplan en worden in het kader van de P&C cyclus verbetervoorstellen voorbereid. In dat licht bezien acht de Rekenkamercommissie het begrijpelijk dat er geen prioriteit is gegeven aan het opstellen van een overkoepelende beleidsvisie, zoals door de gemeenteraad is vastgesteld.

Echter, de beleidsvorming in de afgelopen periode is grotendeels vanuit de praktijk ontwikkeld en "mist" daardoor de centrale en overkoepelende visie. Dit geldt zowel in algemene zin als per individueel beleidsveld. Deze kaderstelling dient tenslotte voor de raad als basis voor zijn werkzaamheden.

De rekenkamercommissie hecht aan de opdracht voor het opstellen van een overkoepelende beleidsvisie aangezien deze de verbinding kan en moet leggen tussen de verschillende beleidsvelden. Daarmee is het tevens een basis voor het integraal werken binnen de organisatie. De hierna volgende conclusies en aanbevelingen dienen dan ook in het licht van het hiervoor gestelde te worden gelezen.

Indien de door de commissie geformuleerde aanbevelingen worden opgevolgd, waarbij uiteraard ook de niet door de commissie onderzochte onderdelen van de openbare ruimte op een gelijke wijze worden ingericht, is de commissie er van overtuigd dat binnen enkele jaren de volgende doelstellingen kunnen worden bereikt:

- er is een overkoepelend beleid voor de openbare ruimte waarin op transparante wijze de doelstellingen van de gemeente zijn vastgelegd;
- het beleid voor de diverse beleidsterreinen vindt hun basis in dit overkoepelend beleid;
- door middel van goede afspraken bestaat er voor de gemeenteraad een goed beeld van de uitvoering van het beleid;
- op basis van de verantwoording heeft de gemeenteraad sturingsmogelijkheden om het beleid op dit terrein en de diverse deel terreinen bij te sturen en aan te passen aan de wensen en mogelijkheden.

5.2 Conclusies met betrekking tot het beleidskader

De deelvragen waren:

Welke terreinen worden geschaard onder beheer en onderhoud van openbare ruimte?

Wat is het beleid ten aanzien van beheer en onderhoud van openbare ruimte?

1. Conclusies die raad en college aangaan

De gemeente benadert de openbare ruimte onvoldoende integraal

Er zijn specifieke beleidsplannen waarin de raad zijn keuzes maakt op het gebied van kwaliteit, maar er is geen overkoepelende visie op openbare ruimte. Dit strookt niet met de wens van de

raad voor een ontwikkeling naar een meer integrale benadering van de openbare ruimte. Ook voor de deelterreinen zijn er geen centrale visies geformuleerd. Visie op de deelterreinen komt tot uitdrukking in de uitgangspunten en keuzes voor beheer en onderhoud en zijn daarmee enkel op uitvoeringsniveau geformuleerd. De indruk bestaat dat de beleidsnota's sterk vanuit de praktijk zijn vormgegeven.

2. Conclusie die het college aangaat

De doelstellingen op het terrein van openbare ruimte zijn niet altijd consistent

De doelstellingen van de verschillende deelterreinen zijn niet altijd consistent. Zo wordt er gewerkt met verschillende kwaliteitsniveaus voor groen en wegen in hetzelfde beheergebied. De afstemming van de kwaliteitsbeelden en het beheer en onderhoud dat hieraan gekoppeld is, zou bijdragen aan een meer integrale aanpak van de openbare ruimte. Overigens is in de afstemming reeds een verbeteringslag gemaakt: het onderhoud aan riolering en wegen wordt in de uitvoering integraal aangepakt en het wegenbeleidsplan is in samenspraak met de verschillende clusters opgesteld.

5.3 Conclusies met betrekking tot financiën

De deelvraag was:

Welke middelen worden jaarlijks ingezet voor het beheer en onderhoud van de openbare ruimte?

Beleidssterrein	Gemiddelde gerealiseerde kosten op jaarbasis over 2006-2007
Openbaar Groen	€ 2.579.289,-
Wegen, straten en pleinen	€ 6.291.945,-
Riolering	€ 3.168.895,50

De deelvraag was:

Hoe wordt het beheer en onderhoud gepland?

3. Conclusie die het college aangaat

De koppeling tussen de beleidsdoelen en de planmatige uitvoering ontbreekt

Omdat het tot voor enkele jaren voorkomt dat het opstellen van beheerplannen vooraf is gegaan aan het opstellen van de beleidsplannen, en met de invoering van vastgesteld beleid enige tijd is gemoeid, is de planmatige uitvoering nog te veel gebaseerd op historische beheers- en onderhoudssystematiek. De planmatige uitvoering is daarom niet direct gekoppeld aan de beleidsdoelen. Overigens is hier recentelijk wel verbeteringen gemaakt met de geleidelijke invoering van de IBOR systematiek, de instelling van de voorziening groot onderhoud wegen, straten en pleinen en met de voorgenomen aanpassing van de P&C cyclus.

De deelvraag was:

Op welke wijze wordt budget gereserveerd voor beheer en onderhoud?

4. Conclusie die de raad aangaat

Budgetten zijn onvoldoende op basis van beleid bepaald

In de periode voor 2007 kwam het voor dat beleidsplannen door de raad worden vastgesteld, nadat er een beheerplan is vastgesteld. Budgetten werden dan afgestemd op planningen van beheer en onderhoud en niet zozeer op basis van het gewenste kwaliteitsniveau. De beleidsdoelen zijn dan afhankelijk van het eerder vastgestelde budget. In de sedert 2007 vastgestelde beleidsplannen zijn wel eerst doelen vastgesteld op basis waarvan de benodigde budgetten zijn gereserveerd.

5. Conclusie die het college aangaat

Er worden te hoge budgetten voor wegen, straten en pleinen gereserveerd

De begrotingssystematiek en de uitvoering van het onderhoud loopt niet gelijk op. Het bedrag dat voor wegen, straten en pleinen in de jaarrekening over is, wordt vaak al op voorhand gereserveerd voor de uitvoering van het onderhoud in het opvolgende jaar. Uit een vergelijking tussen de jaarrekeningen van 2006 en 2007 blijkt echter dat de gemeente in beide jaren niet in staat is geweest het gereserveerde budget te besteden. Er werden dus te hoge budgetten gereserveerd waarvan jaar na jaar een groot deel niet werd uitgegeven.

5.4 Conclusies met betrekking tot de bestuurlijke rolinvulling

De deelvragen waren:

Hoe wordt gestuurd op het beheer en onderhoud?

Op welke wijze vindt de informatievoorziening aan college en raad plaats over beheer en onderhoud?

6. Conclusie die raad en college aangaan

Raad heeft onvoldoende mogelijkheid tot sturing en controle

De behandeling van de voorjaarsnota, de begroting en de jaarrekening zijn de momenten waarop de raad kan sturen op openbare ruimte. Omdat het een breed en complex beleidsterrein is, waarvan de uitvoering verdeeld is over verschillende clusters, is het van belang dat het voor de raad voldoende inzichtelijk wordt gemaakt wat de consequenties zijn van bepaalde keuzes, hoe de uitvoering verloopt en waar de gemeente risico loopt. In Noordoostpolder gebeurt dit nog onvoldoende. Het is voor de raad niet inzichtelijk wat er in een jaar is bereikt ten opzichte van de gestelde doelen. Daarnaast is de informatie over de verschillende deelterreinen niet overzichtelijk gepresenteerd. Omdat de begrotingcyclus niet gelijk loopt met de uitvoering van de beheer- en onderhoudsplannen, is het voor de raad daarnaast onvoldoende inzichtelijk hoe de budgetten besteed zijn en welke bedragen zijn gereserveerd voor het volgende jaar. Zie hiervoor ook voorgaande conclusie.

7. Conclusie over eventueel vervolgonderzoek

De rekenkamercommissie concludeert dat het oriënterend onderzoek geen aanleiding vormt tot verdiepend onderzoek openbare ruimte

De rekenkamercommissie ziet naar aanleiding van dit onderzoek geen noodzaak om een verdiepend onderzoek te verrichten. Zij concludeert dit mede op basis van de reeds genoemde ontwikkelingen en verbeterlagen die zich onder andere op het gebied van de P&C cyclus plaatsvinden.

Aanbevelingen

1. Aanbeveling die raad en college aangaat

Zorg voor een duidelijke overkoepelende visie openbare ruimte, op basis waarvan gestuurd kan worden Bevorder als gemeenteraad de ontwikkeling naar deze benadering,

zoals de integrale benadering, van openbare ruimte. De gemeenteraad en het college kunnen dit bereiken door:

1. een centrale visie op openbare ruimte vast te stellen (raad);
2. de visie niet alleen op uitvoeringsniveau te formuleren, maar ook het maatschappelijk beoogde effect te benoemen (raad en college);
3. doelstellingen van de deelreinen op elkaar aan te laten sluiten. Hiervoor is meer afstemming tussen de clusters nodig (college);
4. de verantwoording over het overkoepelend beleid en de verschillende deelreinen periodiek gelijktijdig aan de raad aan te bieden (college).

2. Aanbeveling die het college aangaat

Zie er op toe dat er op beleids- en uitvoeringsniveau meer inzicht ontstaat op de gehanteerde kwaliteitsniveaus en de samenhang tussen de verschillende aspecten van het beheer van de openbare ruimte.

Het college kan dit als volgt bereiken:

1. door een integrale visie openbare ruimte te ontwikkelen in een nota of in de paragraaf kapitaalgoederen van de programmabegroting;
2. door meer aandacht aan de verplichte paragraaf Onderhoud kapitaalgoederen in de programmabegroting te besteden.

3. Aanbeveling die het college aangaat

Zorg dat de paragraaf Onderhoud kapitaalgoederen inzicht biedt in:

1. de gehanteerde kwaliteitsniveaus voor de verschillende onderdelen van de openbare ruimte;
2. de wijze waarop de budgetten voor de deelreinen van de openbare ruimte gerelateerd zijn aan de gehanteerde kwaliteitsniveaus en hoe deze met elkaar samenhangen;
3. de wijze waarop samenhang in het onderhoud van de verschillende deelreinen van de openbare ruimte is gewaarborgd en tot synergie kan leiden.

4. Aanbeveling die de raad aangaat

Vraag het college om een adequate verantwoording over het beheer van de openbare ruimte, waarbij wordt teruggekoppeld of gestelde kwaliteitsniveaus zijn gehaald en welke budgetten zijn besteed. De paragraaf Onderhoud kapitaalgoederen in de jaarrekening is hier geschikt voor.

BESTUURLIJKE REACTIE



noordoostpolder

INTERN DOCUMENT

GEM. NOORDOOSTPOLDER	
INGEK. 16 JUNI 2009	
NUMMER	2009012082
OVV	CLUSTER GRIF
KOPIE AAN	
OM ADVIES	

De rekenkamercommissie

Uw brief van	Uw kenmerk	Ons kenmerk	Datum
		2009012415-CIV-u	16 juni 2009
Onderwerp	Bijlagen	Inlichtingen	
bestuurlijke reactie op het definitieve conceptrapport "Beheer op (polder)peil."	zie lijst	R. Burghoorn, (0527) 63 34 82	

Geachte heer Hagelstein,

Hierbij doen wij u de bestuurlijke reactie op het definitieve concept- rapport "Beheer op (polder)peil" toekomen.

Reactie op hoofdlijnen

De door u opgestelde rapportage sluit op hoofdlijnen aan bij onze eigen analyse van de stand van zaken omtrent het beheer en onderhoud van de openbare ruimte. Ook in uw aanbevelingen kunnen wij ons op hoofdlijnen vinden. Voor inhoudelijke opmerkingen over de rapportage verwijzen wij u naar de bijlage bij deze brief. Daarbij willen wij vooraf opmerken dat de financiële interpretatie van de jaarrekening niet klopt. Hier worden investeringen (die over meerdere jaren plaatsvinden) en regulier beheer en onderhoud door elkaar gehaald. Verder zijn er enkele (grote) onderhoudswerken, die niet in een boekjaar kunnen worden uitgevoerd, maar die wel als één opdracht moeten worden aanbesteed. Hierdoor moet het geld in het aanbestedingsjaar begroot zijn. Deze "overgebleven" bedragen worden bij de voorjaarsnota overgeheveld en alsnog aangewend voor onderhoud. Om die reden lijkt het dat er geld overblijft en wordt door u gesuggereerd dat er te hoge budgetten gereserveerd worden voor de productgroep wegen, straten en pleinen.

Verder willen wij erop wijzen dat een aanpassing van een beleidsdoel (beeldkwaliteit/kwaliteitsniveau) zeer grote financiële gevolgen kan hebben. Daarom moet de raad er bewust van zijn dat er een nauwe relatie bestaat tussen het vaststellen van een kader en het ter beschikking stellen van de noodzakelijke middelen.

Reeds ingezette verbetering

Voor de gemeenteraad zal het bij het lezen van uw rapport van belang zijn om te weten dat wij in 2006 gestart zijn met verbeteringen. Gekozen is om eerst de autonome beheerssystemen op orde te krijgen en de beleidsplannen per onderdeel vast te stellen. Nu dit nagenoeg gerealiseerd is zijn we gestart met:

1. het realiseren van een overkoepelend beleid voor de openbare ruimte, waarin op transparante wijze doelstellingen van gemeente zijn vastgesteld (onder de noemer Integraal beheer openbare ruimte IBOR). Hierin wordt ondermeer aandacht besteed aan de verantwoording van doelen aan het college en de raad

- 1 -

Geadresseerde: Ons kenmerk: Datum: No. vervolgblad:
De rekenkamercommissie 2009012415-CIV-u 16 juni 2009 1

en de terugkoppeling van bestede budgetten. Hierbij wordt de paragraaf Onderhoud kapitaalgoederen in de programmabegroting ook tegen het licht gehouden.

2. na de reorganisatie is in 2007 gestart met de doorontwikkeling van de organisatie. Hierbij wordt onder andere gekeken of en hoe het beheer en onderhoud van de openbare ruimte integraler kan worden georganiseerd.

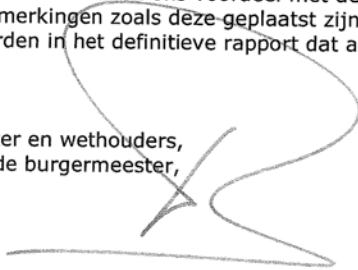
Door het realiseren van voorgaande opgaven kunnen wij aansluiten op de efficiencyopgave en de invloed en vraag van de raad en de burger.

De aanbevelingen zoals gesteld in hoofdstuk 5 van het rapport zullen grotendeels overgenomen worden en verwerkt in het plan van aanpak om te komen tot integraal beheer van de openbare ruimte. Aanbevelingen die daarbij zeker aan de orde komen zijn: een centrale visie op de openbare ruimte laten vaststellen en de periodieke verantwoording aan het college en de raad over het overkoepelende beleid en de verschillende onderdelen in de openbare ruimte.

Wij danken u voor het onderzoek en zullen ons voordeel met de uitkomst doen. Verder gaan wij ervan uit dat de opmerkingen zoals deze geplaatst zijn in de bijlage zoveel als mogelijk verwerkt zullen worden in het definitieve rapport dat aan de gemeenteraad zal worden aangeboden.

Met vriendelijke groet,
Het college van burgemeester en wethouders,
De secretaris, de burgemeester,

H. G. de Jong



Bijlagen:
- bestuurlijke reactie.

NAWOORD REKENKAMERCOMMISSIE

De rekenkamercommissie dankt het college voor de reactie op de conclusies en aanbevelingen uit het rapport. Het college geeft aan dat het in 2006 gestart is met het doorvoeren van verbeteringen die aansluiten op een aantal aanbevelingen die de rekenkamercommissie in haar rapport deed. In de reactie refereert het college aan de financiële interpretatie van de jaarrekening. Er lijkt sprake te zijn van onderuitputting, omdat grote onderhoudswerken in het aanbestedingsjaar worden begroot, maar in meerdere boekjaren worden uitgevoerd. Het budget dat niet is besteed, wordt middels een raadsbesluit overgeheveld naar het volgende jaar. Het college benadrukt in de reactie dat er daarom feitelijk geen sprake is van onderuitputting. De rekenkamercommissie beveelt aan om in de begrotingssystematiek transparanter te zijn ten aanzien van de daadwerkelijke planning van het onderhoudswerk per begrotingsjaar.

De rekenkamercommissie is het met het college eens dat er een nauwe relatie bestaat tussen kaderstelling en het ter beschikking stellen van middelen. De keuze voor een bepaalde beeldkwaliteit heeft financiële gevolgen in termen van beheer en onderhoud. De raad moet in de gelegenheid worden gesteld om op basis van transparante keuzevoorstellen een bewuste afweging te maken ten aanzien van kwaliteit. Aan deze keuze moeten vervolgens toereikende budgetten worden gekoppeld. De bestuurlijke reactie van het college biedt een goede uitgangspositie voor verdere verbetering van het beheer en onderhoud van de openbare ruimte, met name als het gaat om een integrale benadering in de toekomst. Het is aan de raad om zich uit te spreken over de aanbevelingen uit het rapport en toe te zien op de uitvoering ervan door het college.

Bijlage I Doelen en eisen uit het GRP

Er zijn landelijk een zevental doelen met daarbij behorende functionele eisen, waaraan het gemeentelijk rioleringstelsel moet voldoen:

- Doel 1: Inzameling van het binnen het grondgebied van de gemeente geproduceerde afvalwater
 - Functionele eis 1a: Alle percelen op het gemeentelijk gebied waar afvalwater vrijkomt, moeten van een rioleringsaansluiting zijn voorzien, uitgezonderd bij specifieke situaties waar lokale behandeling doelmatiger is.
 - Functionele eis 1b: De objecten moeten in goede staat zijn.
- Doel 2: Transport van het ingezamelde afvalwater naar de Afvalwaterzuiveringsinrichting
 - Functionele eis 2a: De afvoercapaciteit moet voldoende zijn om bij droogweer het aanbod van afvalwater te kunnen verwerken.
 - Functionele eis 2b: Het afvalwater dient zonder overmatige aanrotting de zuiveringsinrichting te bereiken.
 - Functionele eis 2c: Het afvalwater dient gewaarborgd te zijn.
 - Functionele eis 2d: Intredend grondwater dient beperkt te zijn.
 - Functionele eis 2e: Acceptabele vervuilingtoestand van de riolering.
 - Functionele eis 2f: Gemalen moeten in goede staat zijn.
- Doel 3: Het beperken van vuiluitworp naar oppervlaktewater
 - Functionele eis 3a: Acceptabele vuiluitworp vanuit de riolering (basisinspanning);
 - Functionele eis 3b: Geen ongewenste lozingen op de riolering;
- Doel 4: Het beperken van vuiluitworp naar bodem en grondwater
 - Functionele eis 4: Uittreden van afvalwater (lekke riolering) moet zo min mogelijk voorkomen;
- Doel 5: Het voorkomen van wateroverlast
 - Functionele eis 5a: De afvoercapaciteit van de riolering moet voldoende zijn om het aanbod van afvalwater bij hevige neerslag te kunnen verwerken, uitgezonderd in buitengewone omstandigheden.
 - Functionele eis 5b: Ongehinderde instroming in de riolering via kolken.
- Doel 6: Het voorkomen van overlast voor de gemeenschap (anders dan wateroverlast)
 - Functionele eis 6a: De bedrijfszekerheid van gemalen en andere kunstwerken dient te zijn gewaarborgd.
 - Functionele eis 6b: De waterdichtheid en stabiliteit van de riolen moet zodanig zijn dat calamiteiten (instortingen) zich niet voordoen.

- Functionele eis 6c: De riolering dient zodanig afgesloten te zijn dat overlast door stank wordt voorkomen.
- Functionele eis 6d: Gebruikersvriendelijke benadering.
- Functionele eis 6e: Geen onnodige overlast door werkzaamheden aan de riolering.
- Doel 7: Doelmatig beheer en een goed gebruik van de riolering
 - Functionele eis 7a: Inzicht in de gebruikerstoestand en het functioneren van de riolering.
 - Functionele eis 7b: Inzicht in de kosten op korte en lange termijn.
 - Functionele eis 7c: Geen ongewenste lozingen op de riolering.

BIJLAGE II: BRONNEN

Interviews

- Mw. I. Cornelissen, beleidsmedewerker voor de clusters cultuur- en civieltechniek (7 november 2008)
- Dhr. R. Burghoorn, senior medewerker beheer voor het cluster civieltechniek (7 november 2008)
- Dhr. Van der Est, portefeuillehouder groen (10 december 2008)
- Dhr. Voorberg, portefeuillehouder verkeer en vervoer (10 december 2008)
- Dhr. R. Stigt, clustermanager Financial planning & control (10 december 2008)

Overige bronnen

- Programmabegroting 2007 en 2008
- Jaarrekening 2006 en 2007
- Groenbeleidsplan Noordoostpolder 2006-2015
- Beheerplan openbaar groen gemeente Noordoostpolder 2005-2008
- Wegenbeleidsplan 2008-2011
- Gemeentelijk Rioleringsplan 2008-2011
- Raadsvoorstel Groot onderhoud en vervanging openbare ruimte, 4 november 2008. (No. 19238-1)
- Raadsvoorstel Wegenbeleidsplan Noordoostpolder 2008-2011, 4 september 2008. (No. 16557-1)

BIJLAGE III: HET NORMENKADER

Beleid	
Thema	Norm
Beleidskader	Het beleid voldoet aan de door de raad gestelde eisen
Tijdgebonden	Het is duidelijk wanneer de doelstelling moet zijn gerealiseerd.
Meetbaar	Het is duidelijk wanneer de doelstelling is bereikt en hoe dit gemeten wordt.
Consistentie	Doelstellingen op de verschillende beleidsniveaus spreken elkaar niet tegen.
	Doelstellingen op de verschillende beleidsniveaus zijn geformuleerd van abstract naar concreet.
	Doelstellingen van de verschillende deelterreinen van de openbare ruimte spreken elkaar niet tegen.
Integraliteit	In beleid wordt rekening gehouden met een integrale aanpak van het beheer van de openbare ruimte (werk met werk maken).
Financiën en risico's	
Systematiek	Er wordt gewerkt op basis van een eenduidige financiële systematiek.
	Risico's worden geïnventariseerd, onderbouwd en gecalculeerd en er zijn beheersmaatregelen voor geformuleerd.
	De ingezette middelen zijn logisch gekoppeld aan de vastgestelde beleidsdoelen.

Financiële verantwoording	Wijzigingen op het begrote budget worden door het college aan de raad voorgelegd en via een raadsbesluit vastgesteld.
Bestuurlijke rolinvulling	
Raad	De raad stelt de kaders voor het beheer van de openbare ruimte.
	De raad controleert actief op het beheer van de openbare ruimte.
College	Het college ziet toe op de uitvoering van het beheer en onderhoud door de organisatie.
Informatievoorziening & verantwoording	Er is bepaald op welke momenten teruggekoppeld moet worden naar de raad (incidenteel).
	De raad wordt periodiek geïnformeerd over de uitvoering van de openbare ruimte in relatie tot de doelen (structureel)
	De organisatie geeft het college inzicht in de stand van zaken, uitvoering en risico's van het beheer en onderhoud van de openbare ruimte.