

# **Auditrapport gemeente Renkum**

## **“ Rioleringsbeheer in de gemeente Renkum”**

Maart 2015

Tiziana van Boekel-Billé  
Henk Aalders  
Hans Turpijn

## Inhoud

SAMENVATTING.....	4
1. INLEIDING.....	6
1.1. Aanleiding.....	6
1.2. Doel van de audit .....	6
1.3. Werkwijze.....	7
1.4. Leeswijzer .....	8
2. ALGEMENE OPMERKINGEN EN INFORMATIE TEAM BOR .....	9
2.1. Algemene opmerkingen .....	9
2.2. Oprichting, samenstelling en aansturing team BOR .....	10
2.3. Taken en functies op het terrein van riolering.....	10
2.4. Water en Riolering .....	11
3. DOELTREFFENDHEID VAN DE UITVOERING.....	12
3.1. Bevindingen doeltreffendheid .....	12
3.1.a Welke prestaties zijn voor het team BOR op het terrein van rioleringsbeheer vastgesteld? In welke document? .....	12
3.1.b. Zijn deze prestaties specifiek en meetbaar?.....	13
3.1.c. In hoeverre zijn de gestelde prestaties geleverd? .....	13
3.2. Conclusies .....	13
3.3. Eindconclusie .....	14
3.4. Aanbevelingen.....	14
4. PROCESDOELMATIGHEID .....	15
4.1. Bevindingen procesdoelmatigheid .....	15
4.1.a. Zijn er actuele beschrijvingen van de geselecteerde processen?.....	15
4.1.b. Zijn deze beschrijvingen als zodanig in de praktijk gehanteerd? .....	16
4.1.c. Zijn de (jaarlijkse) onderhoudsmaatregelen onderbouwd? .....	18
4.1.d. Is er systematisch afstemming tussen riolering, wegen, groen en verkeer? .....	19
4.1.e. Hoe verhoudt zich de werkelijke uitvoering tot de planning? .....	20
4.2. Conclusies .....	21
4.2.1. Eindconclusie.....	21
4.3. Aanbevelingen.....	21
5. INZICHT IN DE KOSTEN VAN HET RIOLERINGSBEHEER.....	23
5.1. Bevindingen.....	23
5.1.a. Is er in financieel opzicht afstemming tussen riolering, wegen, groen en verkeer? .....	23
5.1.b. Heeft de organisatie inzicht in de onderhoudskosten op korte en langere termijn?.....	23
5.1.c. Zijn de geplande maatregelen uitgevoerd tegen de geplande kosten? .....	25
5.1.d. Het rioolproject "Gebied Jan van Riebeeckweg " .....	26
5.2. Conclusies .....	27
5.2.1. Eindconclusie.....	28
5.3. Aanbevelingen .....	28

BIJLAGE 1 Plan van aanpak audit: " Rioleringsbeheer in de gemeente Renkum" .....	29
NORMENKADER.....	34
BIJLAGE 2: BEGRIPSDEFINITIE .....	37
BIJLAGE 3: LIJST GEBRUIKTE DOCUMENTATIE .....	38
BIJLAGE 4: OVERZICHT AUDITEES .....	39

## SAMENVATTING

Dit rapport doet verslag van het onderzoek naar de effectiviteit en efficiency van het rioleringsbeheer door het team BOR in de gemeente Renkum. De uitkomsten van dit onderzoek hebben geen betrekking op de prestaties en uitvoering van taken op andere terreinen door team BOR.

In dit rapport geeft het auditteam antwoord op de centrale vraag in dit onderzoek:

"In hoeverre is het plannen en het uitvoeren van het onderhoud van de riolering door het team BOR als doelmatig en doeltreffend aan te merken?"

De centrale onderzoeksvraag is nader geconcretiseerd in drie onderzoeksvragen:

- In hoeverre zijn de voor het team gestelde prestaties op het terrein van rioleringsbeheer in de praktijk gerealiseerd?
- Zijn de geselecteerde processen (het plannen van het onderhoud en het uitvoeren ervan) beschreven en worden ze als zodanig in de praktijk gehanteerd?
- Hoe is de financiële bewaking van het proces van het onderhoud van de riolering ingericht?

Elke onderzoeksvraag is uitgewerkt in een aantal deelvragen (zie pag. 6 en 7).

Het interne auditteam heeft dit onderzoek uitgevoerd vanuit het principe van *leren en verbeteren*. Door het stellen van vragen en het betrekken bij het onderzoeksproces wordt het inzicht van medewerkers in de eigen prestaties vergroot: wat doet de organisatie goed en waar zijn verbeteringen mogelijk. Medewerkers worden meer bewust van kritische stappen in processen en worden uitgedaagd om mee te denken in mogelijkheden tot verbetering.

Voor dit onderzoek heeft het auditteam een normenkader opgesteld. Het normenkader is per onderzoeksvraag uitgewerkt in zo concreet mogelijke toetsingscriteria (zie bijlage 1).

Op basis van het onderzoek concludeert het auditteam dat zowel de effectiviteit van de uitvoering als de procesdoelmatigheid en het inzicht in de kosten van onderhoud verbeterd kunnen worden op een aantal punten. Deze zijn toegelicht in de paragrafen 3.2, 4.2. en 5.2.

Naar aanleiding van de conclusie heeft het auditteam de volgende **aanbevelingen** gedaan:

### *Doeltreffendheid van de uitvoering*

- Leg specifieke en meetbare *prestaties* voor het team vast.
- Zorg voor een consistente aansluiting tussen de *urenverdeling* van het team en de individuele werkplannen in termen van taken en uren.  
Neem in de urenverdeling de volgende taken/prestaties op:
  - de actualisatie van het meerjarenbeheerplan in een jaarlijkse planning;
  - het afleggen van verantwoording over de uitvoering van de geplande activiteiten.

### *Procesdoelmatigheid*

- Beschrijf het proces van het opstellen van een beheerplan. De desbetreffende beschrijving van de I-navigator kan als voorbeeld dienen.

- Actualiseer jaarlijks het meerjarenbeheerplan op basis van de rioolinspecties. Monitor de uitvoering van de planning en houdt eventuele wijzigingen bij. Evalueer jaarlijks of de uitvoering conform de planning is verlopen en verklaar eventuele afwijkingen.
- Bouw verder, op basis van de notities *IBOR*, aan integraal beheer van de openbare ruimte. Stem de beheerplannen van de verschillende disciplines (wegen, riolering, verkeer en groen) op elkaar af zowel inhoudelijk als financieel, om de kansen van werk-met werk zoveel mogelijk te benutten. Stel richtlijnen op over de momenten en wijze van afstemming bij projecten werk-met werk.

#### *Inzicht in de kosten*

- In 2015 wordt een nieuwe vGRP vastgesteld. Gebruik de praktijkervaring van afgelopen jaren en recente inspectieresultaten om het *kostendekkingsplan* op te stellen. Maak een duidelijke keuze over het onderscheid tussen groot onderhoud en investeringen en hanteer dat in het kostendekkingsplan en de financiële administratie. Eventuele wijzigingen in de planning dienen bijgehouden te worden en vertaald te worden in de jaarlijkse actualisatie van het kostendekkingsplan.
- Stel een Meerjaren Investeringsplan(MIP) IBOR op en neem dit document in de Planning en Controlcyclus op. Formuleer specifieke (locaties) en meetbare activiteiten (aantallen) in de begroting.
- Projecten werk-met- werk: neem de kostenrubricering van collegevoorstellen over in de financiële administratie

#### **Tot slot**

In maart 2015, ter afsluiting van het onderzoek, hebben we samen met de hoofd BOR een workshop georganiseerd met het doel om een stevige basis te leggen voor een gedragen verbeterplan, een verbeterplan dat diverse werkvelden in de openbare ruimte aan elkaar verbindt. Deelnemers aan de workshop waren de medewerkers die taken uitvoeren op het gebied van Riolering, Wegen, Verkeer, Financien en Water.

Tijdens de workshop hebben de medewerkers de aanbevelingen in het auditrapport besproken en discussie gevoerd over de uitwerking ervan in concrete actie, met een "actie eigenaar" en een planning. De medewerkers hebben hun betrokkenheid en "hart voor de zaak" getoond. Ze hebben kritisch en constructief over hun prestaties en de beheersing van werkprocessen gediscussieerd en concrete oplossingen aangedragen om ze te verbeteren. Ze hebben hun trots uitgesproken zowel voor de technische inslag als voor de afstemming riolering en wegen. Tot slot hebben ze aandacht gevraagd voor het verrichte werk, het ambitieniveau en de resultaten in relatie tot de formatie (3,4 fte's).

Het door hen opgestelde verbeterplan vormt de basis voor de follow-up van deze audit.

## 1. INLEIDING

### 1.1. Aanleiding

Het onderwerp doelmatigheid en doeltreffendheid van het rioleringsbeheer is als object van onderzoek opgenomen in het onderzoeksprogramma interne audits 2014 van de Gemeente Renkum.

De aanleiding voor dit onderzoek, de afbakening ervan en de doelstellingen van het onderzoek zijn in het bijbehorende plan van aanpak toegelicht (zie bijlage 1). Het plan van aanpak is samen met het normenkader en de begripsdefinitie door het college vastgesteld d.d. 16-09-2014 (kenmerk 131573).

### 1.2. Doel van de audit

Net als in de voorgaande interne audits, gaat het ook hier om *leren en steeds verbeteren*. In het plan van aanpak "audit rioleringsbeheer" zijn de doelstellingen van dit onderzoek expliciet benoemd:

1. Inzicht geven in de doelmatigheid en doeltreffendheid van het plannen en het uitvoeren van het onderhoud van de riolering;
2. Aanbevelingen doen om waar nodig de kwaliteit van de procesbeheersing te verbeteren.

#### *Centrale vraag*

De centrale vraag in dit onderzoek luidt:

"In hoeverre is het plannen en het uitvoeren van het onderhoud van de riolering door het team BOR als doelmatig en doeltreffend aan te merken?"

#### *Onderzoeksvragen*

De centrale vraag is nader geconcretiseerd in onderstaande onderzoeksvragen:

- In hoeverre zijn de voor het team gestelde prestaties op het terrein van riolering in de praktijk gerealiseerd?
- Zijn de geselecteerde processen (het plannen van het onderhoud en het uitvoeren ervan) beschreven en worden ze als zodanig in de praktijk gehanteerd?
- Hoe is de financiële bewaking van het proces van het onderhoud van de riolering ingericht?

#### *Deelvragen*

Elke vraag is uitgewerkt in een aantal deelvragen:

##### *Deelvragen doeltreffendheid*

- Welke prestaties zijn voor het team BOR op het terrein van rioleringsbeheer vastgesteld? In welke document?
- Zijn deze prestaties specifiek en meetbaar?
- In hoeverre zijn de gestelde prestaties geleverd/ behaald?

##### *Deelvragen procesdoelmatigheid*

- Zijn er actuele beschrijvingen van de geselecteerde processen?
- Zijn deze beschrijvingen als zodanig in de praktijk gehanteerd?
- Zijn de (jaarlijkse) onderhoudsmaatregelen onderbouwd?
- Is er systematisch inhoudelijke afstemming tussen riolering, wegen, groen en verkeer?
- Hoe verhoudt zich de werkelijke uitvoering tot de planning?

#### *Deelvragen vanuit een financiële invalshoek*

- Is er in financieel opzicht afstemming tussen riolering, wegen, groen en verkeer?
- Heeft de organisatie inzicht in de onderhoudskosten op korte en langere termijn?
- Zijn de geplande maatregelen uitgevoerd tegen de geplande kosten?

### **1.3. Werkwijze**

Het onderzoek is uitgevoerd door het interne auditteam. Dit auditteam heeft een normenkader ontwikkeld (zie plan van aanpak) waarin voor alle onderzoeksvragen normen zijn opgesteld. De normen zijn vervolgens uitgewerkt in toetsingscriteria. Aan de hand van het normenkader heeft het auditteam getoetst of het onderzoeksobject voldoet aan de normen. Het onderzoek richt zich op de periode van 2010 t/m 2014. Het functioneren van individuele medewerkers is geen onderwerp van onderzoek.

Het auditteam heeft de onderzoekswerkzaamheden in vier fases uitgevoerd:

#### Fase I: inventarisatie en afstemming

Het auditteam heeft een globale inventarisatie gedaan van de uitgevoerde onderhoudsprojecten tussen 2010 en 2014, aanwezige beheerplannen, procedures, procesbeschrijvingen, dossiervorming, beschikbare sturing- en voortgang informatie, werkplannen en gegevens over het functioneren van het rioolstelsel via inspecties. De resultaten van deze inventarisatie heeft het auditteam met sleutelfunctionarissen besproken.

#### Fase II: verdiepend onderzoek

Het auditteam heeft verdiepend onderzoek gedaan door middel van een uitgebreide deskresearch, het uitvoeren van een lijncontrole en het houden van interviews met een aantal medewerkers van het team BOR (die taken uitvoeren op het gebied van Riolering, Wegen en Groen), de financieel adviseur, de beleidsmedewerkers Verkeer en de programmamanager Water.

- *Deskresearch*: het auditteam heeft vastgesteld in hoeverre interne procesbeschrijvingen, procedures, beheersplannen, inspectiegegevens, dossiers en evaluaties bestaan. Ook heeft hij vastgesteld welke informatie de organisatie bijhoudt over de planning in relatie tot de kosten.
- *Lijncontrole*: om inzicht te krijgen in het proces van onderhoud in de praktijk heeft het auditteam het rioleringsproject Jan van Riebeeckweg (afgerond in 2013), getoetst aan de hand van de interne richtlijnen voor projectmatig werken en algemeen aanvaarde normen op het terrein van inkoop en fraudebestendigheid (zie bijlage 4).
- *Interviews*: hiermee is nagegaan in hoeverre medewerkers interne regels en planning naleven en in hoeverre afstemming tussen riolerings- en andere werkzaamheden in de openbare buitenruimte (wegen, groen, verkeer) plaats vindt zowel inhoudelijk als in financieel opzicht.

#### Fase III: conclusies en aanbevelingen

Aan de hand van de bevindingen heeft het auditteam conclusies getrokken over de vraag in hoeverre sprake is van effectieve en efficiënte planning en uitvoering van onderhoud. Het auditteam heeft tot slot enkele aanbevelingen gedaan. Op het auditrapport is hoor- en wederhoor toegepast.

#### Fase IV: bespreking van aanbevelingen met het team

Met het doel om een stevige basis te leggen voor een gedragen verbeterplan, heeft het auditteam samen met de hoofd riolering een workshop georganiseerd voor en met de medewerkers riolering. Tijdens de workshop hebben we de aanbevelingen in het auditrapport besproken en de discussie gefaciliteerd over de uitwerking ervan in concrete actie, met een "actie eigenaar" en een planning.

#### **1.4. Leeswijzer**

Dit rapport bevat naast de inleiding vier hoofdstukken en vier bijlagen met praktische informatie. Per hoofdstuk zijn de desbetreffende onderzoeksvragen aangegeven en de hieraan gerelateerde bevindingen, conclusies en aanbevelingen van het auditteam beschreven.

*Hoofdstuk 2* schetst het verloop van het onderzoek en geeft algemene informatie over het team BOR. *Hoofdstuk 3* behandelt de onderzoeksvraag en deelvragen over de realisatie van de voor het team gestelde prestaties. *Hoofdstuk 4* gaat in op de vraag en deelvragen over de procesdoelmatigheid van het plannen en uitvoeren van het rioleringsbeheer in de gemeente Renkum. *Hoofdstuk 5* gaat over inzicht in de kosten van het rioleringsbeheer en het geselecteerde project Jan van Riebeeckweg.

De bijlagen geven praktische informatie over de volgende onderwerpen:

- bijlage 1: plan van aanpak en normenkader
- bijlage 2: begripsdefinitie
- bijlage 3: lijst van de gebruikte documentatie
- bijlage 4: overzicht van de auditees



## 2. ALGEMENE OPMERKINGEN EN INFORMATIE TEAM BOR

### 2.1. Algemene opmerkingen

Voordat we op de bevindingen over de deelvragen ingaan, beginnen we met algemene opmerkingen over het verloop van het onderzoek. Vervolgens geven we algemene informatie over team BOR en de riolering in de gemeente. *De quotes zijn cursief gedrukt.*

Het dossieronderzoek heeft het auditteam extra inspanning gekost vanwege meerdere factoren met betrekking tot de procesdoelmatigheid: de afwezigheid van procesbeschrijvingen, de onduidelijkheid over de status van het meerjarenbeheerplan en over het bestaan van jaarlijkse beheerplannen, het gebrek aan monitoring, aan historie van inspectiegegevens en aan een eenduidige definitie van het begrip onderhoud (zie pag17).

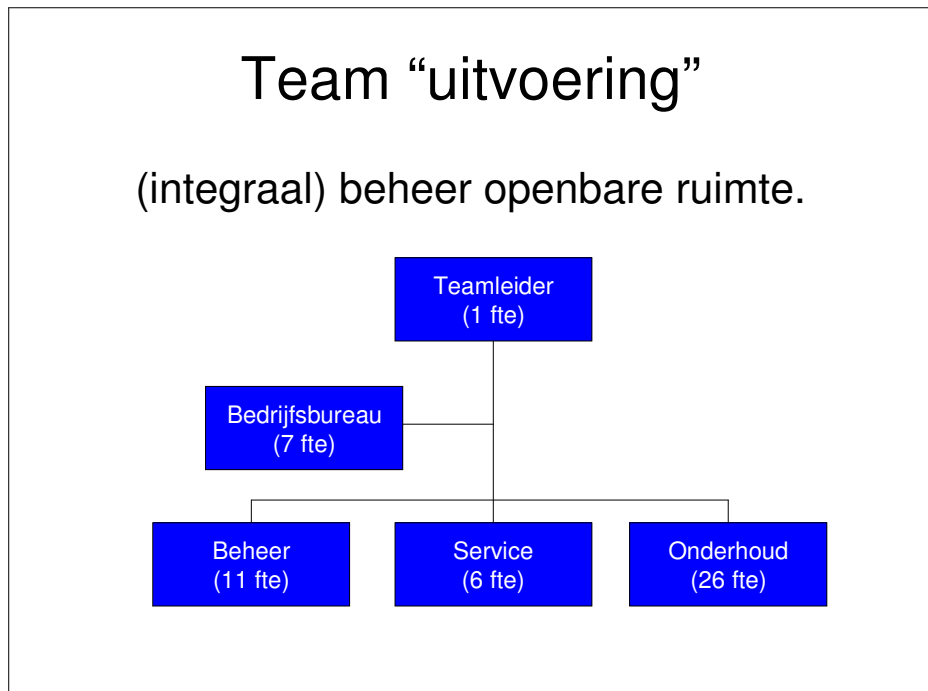
Het auditteam heeft meerdere diepgaande gesprekken met diverse medewerkers van team BOR, ROM en Financiën gevoerd. Tijdens alle fasen van het onderzoek hebben zowel het hoofd van het team BOR als de geïnterviewde medewerkers zich coöperatief opgesteld. Hun toelichting heeft meer duidelijkheid gegeven zowel over de organisatie, de aansturing en werkwijze van het team, als over het bestaan van beheerplannen, hun verband met de beleidskaders en de uitvoering.

Zoals het hoofd van team BOR treffend heeft aangegeven: "de medewerkers die zich bezig houden met beheer en onderhoud van de riolering zijn ervaren technici. Van nature hebben ze oog voor de techniek en voor praktische oplossingen maar zijn minder sterk in planmatig werken. Daarbij komt nog dat er vanwege langdurige capaciteitsproblemen (de functie van beleidsmedewerker riolering ontbreekt) de aandacht in eerste instantie uitgaat naar het werk zelf en dan naar het afleggen van verantwoording daarover".

De lijncontrole over het rioleringsproject Jan van Riebeeckweg is soepel verlopen dankzij de gestructureerde werkwijze van de projectleider.

## 2.2. Oprichting, samenstelling en aansturing team BOR

Team BOR onderhoudt de wegen, het rioleringsstelsel en het groen in de gemeente Renkum. Dit team is in januari 2013 ontstaan uit de samenvoeging van de teams Groen, Grijs en Landmeten (GGL) en Service. Het team BOR kent drie aparte onderdelen (Beheer, Service en Onderhoud) en een Bedrijfsbureau met ondersteunende taken. <sup>1</sup>



In 2013 telde team BOR 50 medewerkers en één hoofd. In 2014 telde het team 44 medewerkers (drie minder bij het onderdeel Service) en drie vacatures (één bij Beheer; één bij Service en één bij Onderhoud). Het team wordt geleid door één hoofd. Deze wordt ondersteund in de functionele aansturing van het hele team door drie medewerkers (twee opzichters en de senior beleidsmedewerker Groen). Deze drie medewerkers vormen geen hiërarchische laag; ze coördineren de dagelijkse werkzaamheden, ondersteunen medewerkers vakinhoudelijk en begeleiden hen in de uitvoering van het werk<sup>2</sup>.

Zoals in het bovenstaande schema is te zien, is er geen sprake van een team riolering. Vier medewerkers die op het terrein van riolering werken (en één vacature)<sup>3</sup> behoren tot het onderdeel beheer; één medewerker behoort tot het onderdeel onderhoud. Het rioleringsbeleid wordt opgesteld door de programmamanager Water, die lid is van het team ROM. Het beleid komt tot stand in een projectgroep, waarin naast interne medewerkers ook externe partijen zitten. Het bedrijfsbureau telt o.a. twee senior beleidsmedewerkers (groen en landschap en afval), geen beleidsmedewerker riolering.

## 2.3. Taken en functies op het terrein van riolering

De taken en functies op dit terrein zijn in het interne document over de oprichting van het team als volgt beschreven.

---

<sup>1</sup> Intern document “Team Beheer Openbare Ruimte”, d.d. 4 december 2012, pag. 5

<sup>2</sup> Intern document “Team Beheer Openbare Ruimte”, d.d. 4 december 2012, pag. 7.

<sup>3</sup> De financiële ruimte van deze vacature wordt flexibel ingevuld

**Beheer:**

"Naast het *reguliere onderhoud* aan de producten zijn er ook *projecten* uit te voeren. Het betreft onder andere werkzaamheden die in het GRP zijn opgenomen...Deze projecten moeten worden voorbereid. Dit moet worden gecoördineerd, de engineering en uitvoering wordt uitbesteed. Hier is van belang dat werk met werk wordt gemaakt. ...De coördinatie wordt door de technisch projectleiders gedaan. ....Het beheer van riolering werd tot april 2014 bijgehouden via het beheersysteem RIOB. Vanaf september 2014 wordt het nieuwe beheersysteem GBI van Antea ingericht."<sup>4</sup>

Functies:

- Technisch projectleider grijs, (waarvan één vacature flexibel wordt ingevuld),
- Technisch advies,
- Toezichthouder grijs,
- Beheer grijs.

**Onderhoud:**

Het onderhoud is beschreven als het uitvoeren van planmatig onderhoudswerk t.a.v. openbare ruimte.

Functies:

- Riolering.

In 2014 heeft team BOR 3375,5 uur besteed aan riolering voor een totaal van 3,4 fte's.

NB De vergelijking tussen de huidige formatie (aantal en type functies) en de landelijke normen conform de Leidraad Riolering is geen onderdeel van deze audit.

## 2.4. Water en Riolering

Op grond van de Wet milieubeheer hebben gemeenten een zorgplicht voor de aanleg en onderhoud van de riolering. Sinds 1 januari 2008 hebben gemeenten naast de zorgplicht voor afvalwater ook een zorgplicht voor grond- en hemelwater gekregen.

Het team BOR houdt zich vooral bezig met werkzaamheden op het gebied van het afvoeren van het afvalwater en het infiltreren en afvoeren van hemelwater. Het zichtbare (oppervlakte)water zoals van beken en vijvers is in beheer van het Waterschap Vallei en Veluwe. Ook is het team verantwoordelijk voor het onderhoud, vernieuwing en sanering van het gemeentelijke rioolstelsel. In het grootste gedeelte van Renkum ligt een gemengd stelsel. Hierin komt zowel het vuile afvalwater als het schone regenwater terecht. Al dit water wordt naar de waterzuivering afgevoerd. Grote delen van de gemeente zijn afgekoppeld. In afgekoppelde gebieden gaat het water niet naar de waterzuivering maar wordt het opgevangen waarna het in de bodem wegzakt. In het bedrijventerrein Schaapdrift in Renkum is een gescheiden rioolstelsel aangelegd. Hier zijn twee buizen aanwezig, één voor afvoer van vuil afvalwater naar de waterzuivering en één voor afvoer van het schone regenwater naar de omgeving. Ook particulieren kunnen de afvoer van regenwater ontkoppelen van het rioleringssysteem. Het schone regenwater wordt dan niet langer naar de waterzuivering afgevoerd. Dit spaart kosten en het milieu.

---

<sup>4</sup> Intern document "Team Beheer Openbare Ruimte", d.d. 4 december 2012

### 3. DOELTREFFENDHEID VAN DE UITVOERING.

De centrale vraag in dit onderzoek is nader geconcretiseerd in drie onderzoeksvragen en een aantal deelvragen. In dit hoofdstuk behandelen we de eerste onderzoeksvraag:

In hoeverre zijn de voor het team gestelde prestaties in de praktijk gerealiseerd?
--

Deze vraag is uitgewerkt in de volgende deelvragen:

- Welke prestaties zijn voor het team BOR op het terrein van rioleringsbeheer vastgesteld? In welk document?
- Zijn deze prestaties specifiek en meetbaar?
- In hoeverre zijn de gestelde prestaties geleverd?

Deze vragen gaan over de doeltreffendheid van de uitvoering oftewel over de realisatie van de prestaties die voor de medewerkers riolering zijn gesteld.

Om een oordeel over de doeltreffendheid te kunnen geven is het noodzakelijk dat de prestaties die het team BOR moet leveren op het terrein van rioleringsbeheer specifiek en meetbaar zijn vastgesteld. Daarnaast gaat het om de aanwezigheid van onder andere teamplannen en individuele werkplannen en een consistente doorvertaling van prestaties van het teamplan naar de individuele werkplannen. Het auditteam verwacht dat de succesbepalende factoren in het teamplan in specifieke resultaatgebieden en werkzaamheden zijn uitgewerkt in de individuele werkplannen.

#### 3.1. Bevindingen doeltreffendheid

Per deelvraag heeft het college normen vastgesteld. Elke norm is uitgewerkt in toetsingscriteria. Over de deelvragen en toetsingscriteria geeft het auditteam hieronder zijn bevindingen weer. De bevindingen hebben betrekking op het kalenderjaar 2013 want het team Beheer Openbare Ruimte (hierna BOR) is in 2013 gevormd.

#### 3.1.a Welke prestaties zijn voor het team BOR op het terrein van rioleringsbeheer vastgesteld? In welke document?

Norm	Toetsingscriteria
De prestaties die het team BOR moet realiseren op het terrein van rioleringsbeheer zijn in een intern document vastgelegd.	Zijn de prestaties die het team BOR moet realiseren op het terrein van rioleringsbeheer in een intern document vastgelegd?

**Prestaties** zijn gedefinieerd als de resultaten van werkprocessen die binnen een organisatie worden doorlopen om een algemene en/of operationele doel te realiseren.

Kritische prestatie-indicatoren (KPI's) zijn variabelen waarmee prestaties van bedrijven en organisaties kunnen worden geanalyseerd. In het ideale geval zijn KPI's net als de doelstellingen SMART (specifiek, meetbaar, acceptabel, realistisch en tijdgebonden)<sup>5</sup>

Sinds 2013 werkt de organisatie met de A3 teamplannen. Hierin worden o.a. de visie, missie en de succesbepalende factoren (SBF) voor het hele team vastgesteld. In het teamplan BOR 2013 zijn de volgende SBF voor het hele team vastgelegd:

- a. realiseren van afgesproken beeldkwaliteit buitenruimte;

---

<sup>5</sup> Handreiking kritische prestatie-indicatoren "Samenwerken aan water", pag 7  
12

- b. ontwikkelen van een visie IBOR (integraal beheer openbare ruimte) en die het leidend principe laten zijn voor de werkzaamheden van het team;
- c. de werkzaamheden worden op de meest effectieve en efficiënte wijze verricht;
- d. het team zorgt voor heldere, inzichtelijke en transparante informatie en verantwoording;
- e. wij zoeken en houden aansluiting met de organisatie en de veranderingen die aan de orde zijn;
- f. het team ontwikkelt en stimuleert mobilisatie van medewerkers;
- g. openstaan voor burgerparticipatie.

Uit de interviews blijkt dat een aantal teambreed succesfactoren (b, c, f en g) van toepassing zijn op het terrein van riolering. Specifieke prestaties op dit terrein zijn opgenomen in het document "urenverdeling team GGL 2013" (zie volgende paragraaf).

### 3.1.b. Zijn deze prestaties specifiek en meetbaar?

Norm	Toetsingscriteria
O. De prestaties zijn specifiek en meetbaar.	Zijn de prestaties die het team moet leveren op het terrein van riolering specifiek en meetbaar?

In een Excel document "urenverdeling team GGL 2013" zijn diverse prestaties van de individuele medewerkers op het terrein van riolering specifiek gemaakt maar niet altijd meetbaar (in aantallen of meters), bijvoorbeeld als het gaat om de vervanging van riolering, van pompgemalen of het afhandelen van klachten.

Verder valt op dat de SBF d in het teamplan niet vertaald is in concrete prestaties/resultaatgebieden op individueel niveau (het wordt niet concreet gemaakt wie voor informatie en verantwoording zorgt en hoe).

Wat de individuele werkplannen in 2013 betreft, heeft het auditteam de aansluiting onderzocht tussen de gegevens (resultaten en uren) in de urenverdeling op teamniveau en de gegevens in drie individuele werkplannen.

In één geval is er sprake van een goede aansluiting tussen beide documenten in termen van resultaten en uren. In het tweede geval is de aansluiting niet voldoende (resultaten en uren in het individuele werkplan zijn veel meer dan in het teamplan). In het derde geval zijn de resultaten in het individuele werkplan zeer algemeen en niet meetbaar.

### 3.1.c. In hoeverre zijn de gestelde prestaties geleverd?

Norm	Toetsingscriteria
P. Het team heeft de vastgestelde prestatie ook geleverd	Zijn alle prestaties geleverd? Zijn eventuele verschillen verklaard?

De prestaties die het team moet leveren op het gebied van riolering zijn niet altijd specifiek en meetbaar vastgesteld. Ook zijn er nog geen prestatie indicatoren geformuleerd. Hierdoor kan het auditteam geen antwoord geven op deze vraag.

## 3.2. Conclusies

Hieronder leest u de conclusies van het auditteam over de desbetreffende deelvragen en vervolgens de eindconclusie over de doeltreffendheid van de uitvoering oftewel over de realisatie van de prestaties die voor de medewerkers riolering zijn gesteld. De conclusies zijn gebaseerd op de beoordeling van de bevindingen op basis van het vastgestelde normenkader.

1. In het teamplan BOR 2013 zijn voor het hele team succesbepalende factoren in 2013 vastgelegd. Op het terrein van riolering zijn prestaties voor medewerkers vastgelegd in het Excel document "urenverdeling team GGL 2013". Deze prestaties zijn nog niet altijd

meetbaar (in aantallen of meters) vastgelegd, bijvoorbeeld als het gaat om de vervanging van riolering, van pompgemalen of het afhandelen van klachten.

2. Van de onderzochte werkplannen 2013 was in twee gevallen de aansluiting tussen teamplan en individuele werkplannen niet volledig zowel in termen van resultaten als in termen van uren.
  - 2.1. Het opstellen van een beheerplan/ jaarlijkse planning is niet verankerd in het team.
  - 2.2. De volgende SBF(d) uit het teamplan is niet vertaald in concrete prestaties/ resultaatgebieden: het team zorgt voor heldere, inzichtelijke en transparante informatie en verantwoording.
3. Het is niet vast te stellen of alle vastgestelde prestaties ook geleverd zijn.

### **3.3. Eindconclusie**

Op basis van het bovenstaande concludeert het auditteam dat de doeltreffendheid van uitvoering verbeterd kan worden op een paar punten:

- de formulering van specifieke en meetbare prestaties en prestatie-indicatoren op het terrein van riolering;
- de inbedding van prestaties /cruciale taken op het terrein van rioleringsbeheer in de organisatie (denk aan het opstellen van een jaarlijkse planning en aan leggen van verantwoording hierover).

### **3.4. Aanbevelingen**

Het auditteam doet hieronder een aantal aanbevelingen om de doeltreffendheid van de uitvoering te verbeteren.

- 3.4.1 Leg specifieke en meetbare prestaties voor het team vast.
- 3.4.2. Zorg voor een consistente aansluiting tussen de urenverdeling van het team en de individuele werkplannen in termen van taken en uren.

Neem in de urenverdeling de volgende taken/prestaties op:

  - De actualisatie van het meerjarenbeheerplan in een jaarlijkse planning;
  - Het afleggen van verantwoording over de uitvoering van de geplande activiteiten

## 4. PROCESDOELMATIGHEID

De centrale vraag in dit onderzoek is nader geconcretiseerd in drie onderzoeksvragen en een aantal deelvragen. In dit hoofdstuk behandelen we de tweede onderzoeksvraag:

Zijn de geselecteerde processen (het plannen van het onderhoud en het uitvoeren ervan) beschreven en worden ze als zodanig in de praktijk gehanteerd?

Deze vraag is uitgewerkt in de volgende deelvragen:

- Zijn er actuele beschrijvingen van de geselecteerde processen?
- Zijn deze beschrijvingen als zodanig in de praktijk gehanteerd?
- Zijn de (jaarlijkse) onderhoudsmaatregelen onderbouwd?
- Is er inhoudelijke afstemming tussen de (beleids)medewerkers riolering, wegen, groen en verkeer?
- Hoe verhoudt zich de werkelijke uitvoering tot de planning?

Deze vragen gaan over de doelmatigheid van het onderhoudsproces. Procesdoelmatigheid gaat om de aanwezigheid van procesbeschrijvingen, van beheerplannen, procedures, evaluaties, monitoring, dossiervorming en sturing- en voortgang informatie. De beheersorganisatie moet kunnen beschikken over actuele gegevens over het functioneren van het rioelstelsel via inspecties. Om de doelmatigheid te realiseren moeten de vastgestelde procedures ook worden opgevolgd. Ook dient er afstemming plaats te vinden tussen riolerings- en andere werkzaamheden in de openbare buitenruimte (wegen, groen, verkeer) zowel inhoudelijk als in financieel opzicht. Dit maakt het mogelijk om de financiële middelen zo doelmatig mogelijk in te zetten. Bovendien is het van belang dat de gemeente de uitgevoerde en niet uitgevoerde maatregelen registreert om te kunnen beoordelen of er sprake is van eventuele afwijkingen. Kortom de procesdoelmatigheid gaat over de beheersing van het proces.

### 4.1. Bevindingen procesdoelmatigheid

Per deelvraag heeft het college normen vastgesteld. Elke norm is uitgewerkt in toetsingscriteria. Over de deelvragen en toetsingscriteria geeft het auditteam hieronder zijn bevindingen weer.

#### 4.1.a. Zijn er actuele beschrijvingen van de geselecteerde processen?

Norm	Toetsingscriteria
A. Er zijn actuele procesbeschrijvingen aanwezig.	a.1.Is er een actuele procesbeschrijving van het opstellen van een beheerplan? a.2.Is er een actuele procesbeschrijving van het uitvoeren van het onderhoud?

Tijdens de inventarisatiefase in september 2014 heeft het auditteam het hoofd BOR gevraagd diverse documenten aan te leveren, waaronder de beschrijvingen van het proces onderhoud. Dit proces kan in twee subprocessen onderscheiden worden:

- Het plannen van het onderhoud door middel van een (meerjaren-en jaarlijkse) beheerplan
- Het uitvoeren van onderhoud op basis van het beheerplan

Het hoofd van team BOR heeft aangegeven dat zijn team niet beschikt over de bovengenoemde procesbeschrijvingen.

De organisatie beschikt over een applicatie, de I-navigator, waarin beschrijvingen van de gemeentelijke processen zijn opgenomen. Een van deze beschrijvingen is die van het opstellen van een onderhoudsplan riolering. Uit het onderzoek is gebleken dat de applicatie nauwelijks wordt gebruikt door de gehele organisatie.

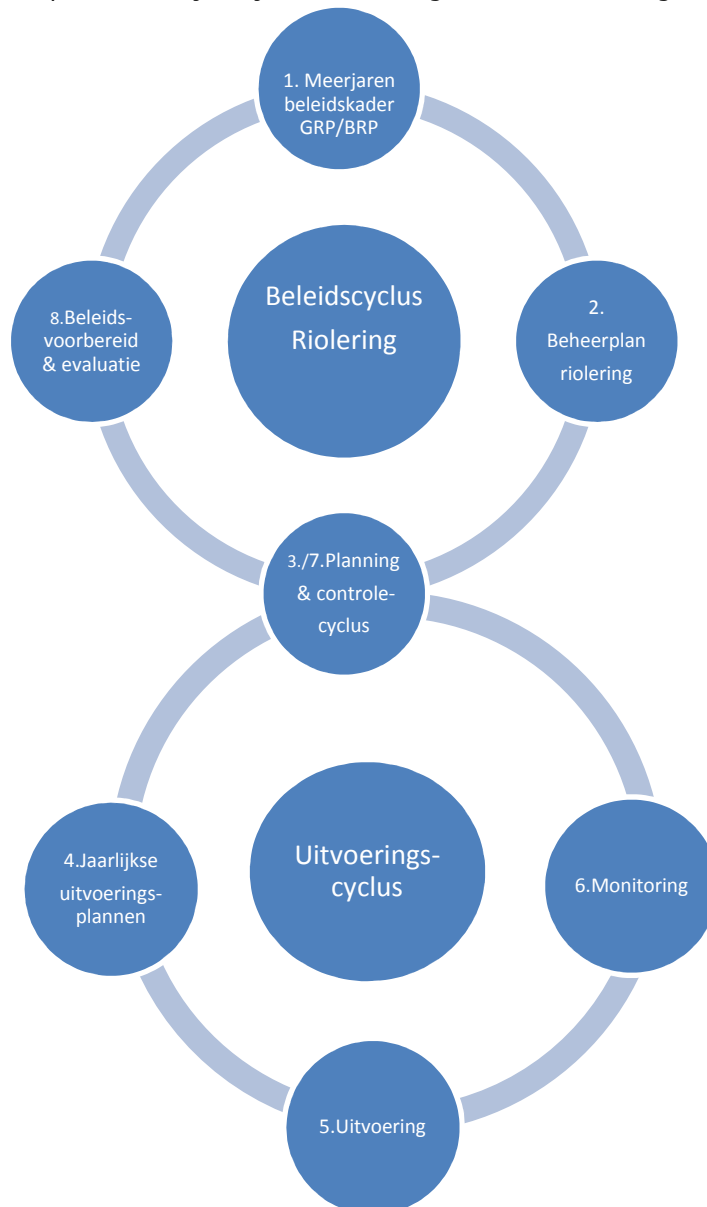
#### 4.1.b. Zijn deze beschrijvingen als zodanig in de praktijk gehanteerd?

Norm	Toetsingscriteria
B. De beschreven werkprocessen zijn in de praktijk toegepast.	b.1.Zijn medewerkers op de hoogte van het bestaan van de procesbeschrijvingen? b.2.Zijn er verschillen tussen de beschrijvingen en de werkwijze in de praktijk?

Geen der geïnterviewde medewerkers is bekend met bovengenoemde procesbeschrijvingen. Wij hebben in het onderzoek de werkelijke uitvoering van beide processen niet kunnen toetsen aan een geformaliseerde werkwijze bij afwezigheid daarvan. Daarom heeft het auditteam zijn verwachtingen met betrekking tot meerjaren- en jaarlijkse beheerplannen geschetst. Vervolgens heeft het auditteam op basis van deskresearch en de interviews gereconstrueerd hoe het plannen en uitvoeren van onderhoud in de praktijk van 2010 tot november 2014 (zie hieronder) is verlopen.

#### Het plannen van het onderhoud door middel van (meerjaren-en jaarlijkse) beheerplannen.

In het kader van een reguliere beleidscyclus verwacht het auditteam dat de beleidskaders riolering, het breed Gemeentelijke Rioleringsplan en het Basis Rioleringsplan (hierna: vGRP en het BRP) uitgewerkt zijn in een *meerjarenbeheerplan*. Ook verwachten de auditoren dat het meerjarenbeheerplan uitgewerkt is in jaarlijkse beheerplannen op basis van actuele inspectiegegevens en op basis van jaarlijkse monitoring. In een afbeelding:





Uit het onderzoek is gebleken dat in de praktijk een medewerker van het team BOR opdracht heeft gegeven aan een extern adviesbureau om het vGRP en BRP 2010-2014 in een meerjarenbeheerplan uit te werken. Dit plan is in 2012 met terugwerkende kracht opgesteld voor een periode van 15 jaar, van 2010 tot en met 2025. Verder heeft het geen officiële status (is niet vastgesteld door het college of door een andere functionaris in mandaat) maar wordt het wel volgens de opdrachtgever in de praktijk gebruikt.

Opvallend is dat de medewerkers van het team riolering dit plan alleen als instrument voor het team beschouwen en niet als noodzakelijke schakel in de beleidscyclus riolering. *“De gemeente is verplicht een GRP en BRP vast te stellen. Dit is ook gebeurd. Het beheerplan is op eigen initiatief en ten behoeve van het team opgesteld, niet voor het college of de raad.”*

Wat de uitwerking van het meerjarenbeheerplan in *jaarlijkse beheerplannen* betreft, is in het beheerplan op pag. 3 het volgende aangegeven: “Dit plan is het basisplan. Elk jaar na de rioolinspectie-ronde wordt het plan geoptimaliseerd op basis van de nieuwe inspectieresultaten.” Daarnaast levert het adviesbureau een lijst van geadviseerde maatregelen in een tabel. Hierin is te zien welke maatregelen in welke streng genomen moeten worden en de kostenindicatie<sup>6</sup>.

Uit het onderzoek is gebleken dat er geen sprake is van jaarlijkse beheerplannen op basis van actuele inspectieresultaten. Ook is er geen sprake van monitoring van de uitvoering van het onderhoud (meer hierover in paragraaf 3.1.c).

De volgende documenten zijn wel aanwezig:

- een lijst van rioleringsprojecten 2013-2017. Deze lijst bevat alle geplande rioleringsprojecten tussen 2010 en 2017 met een zeer globale inschatting van de kosten en van de planning. Deze lijst is door twee medewerkers van het team riolering (hierna de beheerders) opgesteld. Zij opereren daarin als tweetal op basis van hun kennis en ervaring, zonder anderen daarin te kennen en/ of te raadplegen (zie paragraaf 3.1.c);
- een lijst van onderhoudsmaatregelen voor het jaar 2012. De beheerders zijn niet in staat om aan te geven welke van deze maatregelen zijn uitgevoerd.

#### Het uitvoeren van onderhoud

Het team BOR is direct verantwoordelijk voor het plannen van onderhoud, de administratieve en financiële afhandeling en voor de aansturing van de uitvoering. De daadwerkelijke uitvoering van het onderhoud ligt in handen van externe partijen op basis van contracten.

Het kleine regulier onderhoud wordt bepaald door een van de twee beheerders en wordt concreet uitgevoerd door externen op basis van een contract. Voor het kleine onderhoud is een jaarlijks budget beschikbaar van ongeveer €150.000.

Het grote onderhoud wordt door de beheerders geschaard onder de zogenaamde rioleringsprojecten / investeringen. Volgens de beheerders verlengt ook het grote onderhoud de levensduur van het rioolstelsel. Daarom zijn ook de zogenaamde groot onderhoud projecten (zie lijst van rioleringsprojecten 2013-2017) gerekend tot kapitaalinvesteringen. Deze projecten worden geleid door een interne of een externe projectleider en uitgevoerd door externen op basis van een aanbesteding. Om meer inzicht te krijgen in de uitvoering van deze projecten heeft het auditteam het project Jan van Riebeeckweg van voorbereiding tot financiële afwikkeling gevolgd (zie hoofdstuk 5).

---

<sup>6</sup> Beheerplan 2010-2025 gemeente Renkum, Copier Advies, febr. 2012, pag. 8

#### 4.1.c. Zijn de (jaarlijkse) onderhoudsmaatregelen onderbouwd?

Norm	Toetsingscriteria
C. De (jaarlijkse) onderhoudsmaatregelen zijn onderbouwd	c.1.Zijn de onderhoudsmaatregelen te herleiden uit het vGRP en het meerjarenbeheerplan? c.2.Hebben inspecties van de riolering jaarlijks plaats gevonden? c.3.Zijn de inspectiegegevens geregistreerd? c.4.Zijn de onderhoudsmaatregelen onderbouwd op basis van inspecties?

In het *GRP 2010-2014* van de gemeente Renkum is een aantal concrete maatregelen over de riolering opgenomen en onderbouwd, zoals de vervanging van pompen en gemalen, het ontlasten van groene bergingen maar ook de implementatie van een meet-en telemetrieplan riolering. Over de uitvoering van deze maatregelen is gerapporteerd aan het college en de raad in de tussentijdse evaluatie uit de zomer 2012<sup>7</sup>. Verder is jaarlijks, in het kader van de begrotingscyclus, de stand van zaken over de uitvoering van deze projecten kort toegelicht.

Wat de vervanging van de riolering betreft, is in het vGRP een algemene norm opgenomen: het vervangen van 5 km riool op jaarbasis. Deze norm is gebaseerd op een gemiddelde levensduur van de riolering van 60 jaar. In het plan is niet gespecificeerd welke concrete onderdelen / wegen in aanmerking komen voor vervanging in de periode 2010-2014. Het beheerplan zou zowel de vervanging als het regulier onderhoud aan het riool inzichtelijk moeten maken op basis van actuele inspecties van het rioolstelsel.

In het *meerjarenbeheerplan 2010-2025* is aangegeven dat dit basisplan, elk jaar na de rioolinspecties, geoptimaliseerd wordt op basis van de nieuwe inspectieresultaten. De inspecteur legt op basis van visuele inspecties (videobeelden) de toestand van het rioolstelsel vast volgens de normen NEN 3399. Hierbij wordt een prioritering van 1 t/m 5 van de schade gehanteerd. Schade 5 is de ergste. Vervolgens verwerkt een adviesbureau jaarlijks de schades op tekeningen en geeft de urgentie aan door gekleurde bolletjes op de strengen van de riolering aan te brengen (rood= hoog, blauw= middel, groen= laag). Het adviesbureau verwerkt ook de resultaten van de wegeninspecties op de tekeningen, zodat inzicht is in de toestand van de wegen en bepaald kan worden waar werk met werk te combineren valt. Daarnaast levert het adviesbureau een lijst van geadviseerde maatregelen in een tabel. Hierin is te zien welke maatregelen in welke streng genomen moeten worden en de kostenindicatie.

Uit het onderzoek is gebleken dat bovengenoemd adviesbureau slechts de tekeningen naar aanleiding van de inspecties en de lijst van de desbetreffende maatregelen voor 2012 tijdig had aangeleverd. Pas in november 2014 heeft het adviesbureau de tekeningen van de inspecties van 2013 en 2014 aangeleverd. De lijst van de daaruit voortvloeiende beheermaatregelen moet nog volgen.

#### Visuele inspecties

In de gemeente Renkum wordt jaarlijks 25 km riool geïnspecteerd door een marktpartij. Dit bedrijf is tevens verantwoordelijk voor het reinigen en het oplossen van rioolverstoppingen. Het aantal te inspecteren meters rioolbuis is gerelateerd aan het budget dat jaarlijks hiervoor beschikbaar is. In 2009 is een nieuwe inspectiecyclus begonnen. In november 2014 is het hele rioolstelsel geïnspecteerd op enkele locaties in de buitengebieden na.

---

<sup>7</sup> Evaluatie GRP 2010-2014 Gemeente Renkum, zomer 2012.

### Kengetallen

In 2014 bedraagt de totale lengte van de gemengde riolering 203 km vrijvervalriolering, 26 km druk-en persleidingen, 87 pompunits voor drukriolering en 3 rioolgemalen.<sup>8</sup>

### Registratie inspectiegegevens

De inspectiegegevens zijn geregistreerd door de beheerder in het beheersysteem RIOB. Dit systeem biedt geen mogelijkheid om de historie van de inspecties en van het onderhoud vast te leggen en te volgen. Alleen de resultaten van de laatste inspectieronde van 2009 tot 2014 zijn opgeslagen en beschikbaar.

Gezien de beperkingen van beheersysteem RIOB is in 2014 een nieuw beheersysteem (GBI van Antea) aangeschaft. De verwachting is dat dit systeem in 2015 operationeel zal zijn en dat ook andere informatie met betrekking tot de openbare ruimte (naast riolering, ook wegen, groen en verkeer) in dit systeem verwerkt kan worden.

Het voordeel van dit systeem is dat bij het invoeren van nieuwe gegevens de oude niet verloren gaan. Zodoende kan historie opgebouwd worden over de toestand van de openbare ruimte en van het gepleegde onderhoud.

### Onderbouwing van onderhoudsmaatregelen op basis van de inspecties

Zoals al eerder is aangegeven, kan het team niet aantonen dat de genomen onderhoudsmaatregelen tussen 2010 en 2014 zijn afgestemd op de resultaten van actuele inspecties.

Tijdens de interviews hebben de beheerders aangegeven dat ze o.a. de tekeningen van het adviesbureau gebruiken om de planning van de maatregelen te bepalen. Deze tekeningen waren in 2012 tijdig aangeleverd en beoordeeld. Voor 2013 en 2014 moeten ze nog intern beoordeeld en verwerkt worden omdat ze pas in november 2014 zijn aangeleverd.

Volgens de geïnterviewde medewerkers hoeven niet alle schades met classificatie 5 meteen hersteld worden. Prioritering en keuze van de maatregelen gebeurt op basis van praktijkervaring, ongeschreven criteria (veiligheidsaspecten, schade aan de constructie van de riolering, mogelijkheid om werk met werk te combineren en hoogte van het budget) en efficiencyoverwegingen. Hier gaat het bijvoorbeeld om de keuze tussen vervangen en relinen<sup>9</sup>: *“relinen is goedkoper dan vervanging want bij relinen hoeft de weg niet open”*. *“Maar als de weg onderhoud nodig heeft, dan is het beter werk met werk te combineren”*.

Tijdens de interviews hebben de beheerders aangegeven dat zij in de volgende planning meer inzicht willen bieden in inspectieresultaten, de wijze van prioritering en de financiële onderbouwing van de maatregelen op basis van actuele kengetallen (bijv. over de vervanging van rioolbuizen).

#### **4.1.d. Is er systematisch afstemming tussen riolering, wegen, groen en verkeer?**

Norm	Toetsingscriteria
E. Er is inhoudelijke afstemming tussen riolering en andere werkzaamheden in de openbare buiten ruimte.	e.1.Vindt er periodiek afstemming plaats tussen riolering, wegen, groen en verkeer? e.2.Zijn de verschillende beheermaatregelen op elkaar afgestemd?
F. Er zijn afspraken gemaakt over de	f.1.Zijn er afspraken gemaakt tussen de betrokken

<sup>8</sup> Begroting 2015 gemeente Renkum, pag. 73

<sup>9</sup> Relining of relinen is een rioolrenovatietechniek waarmee riolen worden gerenoveerd zonder ze open te breken. Het riool krijgt een nieuwe binnenkant met behulp van de kousmethode. De kous wordt ingebracht via een put.

wijze van afstemming.	medewerkers/teams over de afstemming?
-----------------------	---------------------------------------

Alle auditees hebben aangegeven dat binnen de organisatie "de lijnen kort zijn" en men weet elkaar te vinden. Regelmatig overleggen de medewerkers van het team riolering met elkaar en ook met de medewerkers groen, verkeer, wegen en ROM.

Naast ad hoc overleg is er iedere zes weken een projectoverleg van BOR en ROM waarin medewerkers informatie uitwisselen over de lopende projecten. De senior projectmedewerker groen en landschap is de voorzitter van dit overleg.

Wat de projecten "werk-met-werk" betreft, worden deze vooral vanuit riolerings-en wegbeheer geïnitieerd. De desbetreffende projectleider is degene die het afstemmingsoverleg met de betrokkene medewerkers (maar ook met de inwoners en de aannemers) organiseert. Over de momenten en wijze van afstemming zijn geen afspraken vastgelegd of richtlijnen opgesteld. Uit de interviews blijkt dat de wijze en frequentie van de afstemming per projectleider verschilt; zo ook de tevredenheid hierover.

Op het niveau van meerjaren beheerplannen is nog geen sprake van onderling afstemming tussen de verschillende werkzaamheden in de openbare ruimte. De programmamanager water heeft een paar notities geschreven en met de desbetreffende medewerkers besproken over de reikwijdte van IBOR. "Het is een groeiproces dat tot verdere afstemming zal leiden. Het is ook een leerproces om grensoverschrijdend te kijken".

De jaarlijkse plannings van wegen en verkeer worden wel een keer per jaar door de desbetreffende medewerkers naast elkaar gelegd om de mogelijkheden van het maken van werk-met-werk te onderzoeken.

Alle geïnterviewden erkennen dat alle plannings (het liefst de meerjarenplannings) op "elkaar gelegd moeten worden" om maximaal invulling te kunnen geven aan het principe van werk-met-werk maken.

#### 4.1.e. Hoe verhoudt zich de werkelijke uitvoering tot de planning?

Norm	Toetsingscriteria
G. de jaarlijkse maatregelen zijn uitgevoerd conform de planning	g.1.Zijn alle geplande maatregelen uitgevoerd? g.2.Zijn eventuele mutaties in de planning inclusief de motivering inzichtelijk gemaakt?

De geïnterviewde medewerkers van het team riolering kunnen niet aantonen welke van door het adviesbureau geadviseerde maatregelen in de praktijk zijn uitgevoerd. "De enige manier om te weten welke maatregelen daadwerkelijk zijn uitgevoerd, is om de jaarlijkse resultaten van de inspecties naast elkaar te leggen."

Zoals eerder is aangegeven, hebben de auditoren geen duidelijke meerjaren of jaarlijkse planning aangetroffen.

De senior projectleider civiel heeft een lijst van projecten 2013-2017 opgesteld.

Deze bevat alle geplande rioleringsprojecten tussen 2010 en 2017 met een zeer globale inschatting van de kosten en van de planning. Deze lijst is bedoeld voor intern gebruik. Mutaties in de planning zijn niet up to date en worden voor eigen gebruik soms zichtbaar gemaakt.

Eventuele mutaties in de planning van individuele projecten zijn inzichtelijk gemaakt in de planning en controlcyclus. Projecten worden gestart op basis van een collegevoorstel. Vervolgens wordt hierover in de voorjaars- najaarsnota en de jaarrekening verantwoording afgelegd.

## 4.2. Conclusies

Hieronder leest u de conclusies van het auditteam over de desbetreffende deelvragen en vervolgens de eindconclusie over de procesdoelmatigheid van het plannen en het uitvoeren van onderhoud van de riolering. De conclusies zijn gebaseerd op de beoordeling van de bevindingen op basis van het vastgestelde normenkader.

- Medewerkers van het team riolering zijn niet bekend met procesbeschrijvingen over het opstellen van een beheerplan en de uitvoering van onderhoud op basis van het beheerplan.
- De uitvoeringscyclus riolering voldoet niet aan de verwachtingen van het auditteam: het meerjarenbeheerplan heeft geen officiële status en is onvoldoende uitgewerkt in jaarlijkse plannen. Ook is er geen sprake van monitoring van de uitvoering van onderhoud.
- De maatregelen en projecten die in het (vGRP) zijn opgenomen zijn voldoende onderbouwd met uitzondering van de vervanging van de riolering. De vervanging van de riolering zou onderbouwd worden in de (meerjaren en jaarlijkse) beheerplannen op basis van de rioolinspecties. Dit is in onvoldoende mate gebeurd.
- In de planning en controlcyclus is verantwoording afgelegd over de individuele projecten en maatregelen die zijn uitgevoerd maar niet of dat in overeenstemming met de planning is gebeurd, want die ontbreekt.  
Het team is op dit moment niet in staat om aan te tonen of de planning van het onderhoud tussen 2010 en 2014 afgestemd is op de resultaten van de inspecties en of er sprake is van afwijkingen in de planning.  
De rioolinspecties tussen 2010 en 2014 zijn wel conform de planning uitgevoerd.
- De medewerkers riolering overleggen regelmatig onderling en met de medewerkers van andere teams op eigen initiatief. Richtlijnen over de momenten en wijze van afstemming bij projecten ontbreken. Tussen BOR en ROM is er sprake van structureel projectoverleg. Op het niveau van de meerjarenbeheerplannen is er nog geen sprake van afstemming tussen de diverse werkzaamheden in de openbare ruimte. Een begin in de afstemming is gemaakt met de jaarplannen van verkeer en wegen en de notities IBOR.

### 4.2.1. Eindconclusie

Op basis van het bovenstaande concludeert het auditteam dat het proces "onderhoud riolering" verbeterd kan worden door het planmatig organiseren en uitvoeren van de werkzaamheden.

## 4.3. Aanbevelingen

Het auditteam doet hieronder een aantal aanbevelingen om de beheersing van het proces te verbeteren.

- 4.3.1 Beschrijf het proces van het opstellen van een beheerplan. De desbetreffende beschrijving van de I-navigator kan als voorbeeld dienen.
- 4.3.2 Actualiseer jaarlijks het meerjarenbeheerplan op basis van de rioolinspecties. Monitor de uitvoering van de planning en houdt eventuele afwijkingen bij.  
Evalueer jaarlijks of de uitvoering conform de planning is verlopen en verklaar eventuele verschillen.
- 4.3.3 Bouw verder, op basis van de notities IBOR, aan integraal beheer van de openbare ruimte. Stem de beheerplannen van de verschillende disciplines (wegen, riolering, verkeer en

groen) op elkaar af. Stel richtlijnen op over de momenten en wijze van afstemming bij projecten.

## 5. INZICHT IN DE KOSTEN VAN HET RIOLERINGSBEHEER

Dit hoofdstuk gaat over inzicht in de kosten van het rioleringsbeheer om een doelmatig rioolbeheer mogelijk te maken. Het auditteam heeft onderzocht in hoeverre de organisatie inzicht heeft in deze kosten onder anderen aan de hand van een uitgevoerd rioleringsproject, "gebied Jan van Riebeeckweg". Dit project is afgerond in 2013.

De onderzoeksvraag in dit hoofdstuk luidt als volgt:

Hoe is de financiële bewaking van het proces van het onderhoud van de riolering ingericht?
--

Deze vraag is vervolgens uitgewerkt in drie deelvragen en de beoordeling van bovengenoemd project.

### 5.1. Bevindingen

Per deelvraag geeft het auditteam hieronder zijn bevindingen weer.

#### 5.1.a. Is er in financieel opzicht afstemming tussen riolering, wegen, groen en verkeer?

Norm	Toetsingscriteria
H. Er is afstemming in financiële zin tussen riolering, wegen, groen en verkeer	Zijn de verschillende beheerplannen in financiële zin op elkaar afgestemd?  Is bij gezamenlijke projecten inzichtelijk uit welke budgetten de kosten zijn gedekt?

Op beide terreinen van groen en verkeer is zowel een meerjaren beheerplan als een jaarlijkse planning aanwezig. Op het terrein van wegen is een onderhouds\uitvoeringsprogramma voor de duur van twee jaar opgesteld. Op het terrein van riolering heeft het meerjarenbeheerplan 2010-2025 geen officiële status en is onvoldoende uitgewerkt in jaarlijkse plannen met financiële onderbouwing.

De beheerplannen met betrekking tot de openbare ruimte zijn nog niet integraal benaderd en opgesteld; ze hebben verschillende looptijden, eigen prioriteiten en eigen budgetten. Uit de interviews blijkt dat de plannen van wegen en verkeer één keer per jaar door de desbetreffende medewerkers naast elkaar worden gelegd om te onderzoeken of een combinatie van werk-met-werk mogelijk is (zie ook 3.1.d.). *De ruimte voor financiële afstemming is volgens de medewerkers zeer beperkt omdat de jaarlijkse budgetten van wegen en verkeer al bepaald zijn.*

De auditees hebben aangegeven dat op projectniveau sprake is van afstemming tussen de vier disciplines. De projecten waarbij werk-met-werk gecombineerd wordt, zijn meestal geïnitieerd vanuit weg- en rioleringsbeheer. Deze projecten worden gecoördineerd door een projectleider die ook voor financiële afstemming zorgt. Samen met de financieel adviseur maakt de projectleider de kosten en de wijze van bekostiging inzichtelijk in het desbetreffende voorstel aan het college. In de voorjaars- najaarsnota en in de jaarrekening wordt verantwoording afgelegd over de individuele projecten.

#### 5.1.b. Heeft de organisatie inzicht in de onderhoudskosten op korte en langere termijn?

Norm	Toetsingscriteria
I. De organisatie houdt bij wat de kosten zijn voor rioolonderhoud op korte en lange termijn	Zijn de kosten voor onderhoud op korte en lange termijn vastgelegd?

L. Eventuele mutaties in de planning van het rioolonderhoud leiden tot aanpassing van de financiële planning	Hebben eventuele mutaties in de planning geleid tot zichtbare aanpassing van de budgetten op korte en langere termijn?
--	--

Aan het uitvoeren van de rioleringstaak zijn jaarlijks flinke kosten verbonden. Een belangrijk onderscheid daarin zijn de exploitatiekosten en de investeringskosten.

De belangrijkste posten in de **exploitatie** zijn de jaarlijkse terugkerende lasten van beheer, klein onderhoud, energie, schoonhouden, verzekering en loonkosten. Daarnaast vallen hieronder ook de kapitaallasten van geactiveerde investeringen.

De **investeringskosten** hebben betrekking op de vervanging en verbetering van het rioleringsstelsel. Vervangingsinvesteringen betreffen de jaarlijkse uitgaven voor vervanging van versleten riolen (inclusief onderdelen). De kapitaallasten van vervangingsinvesteringen worden meegenomen in de tarieven rioolheffing. Verbeteringsinvesteringen betreffen maatregelen om de doelen te realiseren en om te voldoen aan de wettelijke eisen.

In de programmabegroting van de gemeente Renkum en in de "Notitie riolering" van de commissie BBV wordt ook het onderscheid gemaakt tussen investeringen en **kosten voor groot onderhoud**. Volgens deze notitie is het essentiële verschil met investeringen dat groot onderhoud maatregelen betreft die de geplande levensduur van het rioolstelsel niet verlengen.<sup>10</sup>

In de praktijk blijkt dat dit onderscheid lastig te maken is: "Zowel bij groot onderhoud als bij vervanging is er sprake van het verlengen van de levensduur van het kapitaalgoed (het rioolstelsel)". De rioleringsprojecten worden allen geschaard onder dezelfde noemer in het vervangingsplan van het team. Ook in de Bijlage "Overzicht kostendekkingsplan" bij het vGRP 2010-2014 zijn de exploitatiekosten en de investeringskosten van de riolering inzichtelijk gemaakt, de kosten voor groot onderhoud niet. Dit overzicht is een prognose van uitgaven en inkomsten voor een periode van 60 jaar, gebaseerd op theoretische normen en op een levensduur van het rioolstelsel van 60 jaar (zie bijlage). Op basis van deze prognose autoriseert de gemeenteraad jaarlijks in de programmabegroting het totale bedrag dat besteed mag worden aan de rioolinvesteringen en aan exploitatie.

Om een oordeel te kunnen geven in hoeverre wijzigingen in de planning ook leiden tot wijzigingen van de budgetten heeft het auditteam in eerste instantie gekeken naar het bestaan van een Meerjaren Investeringsplan Riolering. Dit plan ontbreekt. Zo ook de actualisatie van de bovengenoemde prognose door de budgethouder. Zowel de planning van groot onderhoud/projecten als de mutaties in de planning worden door een projectleider zeer globaal voor eigen gebruik zichtbaar gemaakt in een Excel document. Er is nog geen sprake van monitoring en evaluaties en bijstelling van de planning op basis hiervan.

Op eigen initiatief actualiseert de financieel adviseur de prognose van het vGRP op basis van de genomen maatregelen met een structureel effect .

Het auditteam is van mening dat, indien het uitstel van werkzaamheden aan de riolering een structureel karakter krijgt omdat het beschikbare budget (en/ of de formatie) te klein is, achterstanden zullen ontstaan.

Het is van belang om deze achterstanden goed in de gaten te houden om te voorkomen dat de gemeente later tegen hogere kosten inhaalslagen moet plegen met gevolgen voor de rioolheffing van dien.

---

• <sup>10</sup> Notitie riolering `cie BBV (20-10-2009)



### 5.1.c.Zijn de geplande maatregelen uitgevoerd tegen de geplande kosten?

Norm	Toetsingscriteria
M. Begrote en werkelijke kosten van de maatregelen zijn administratief vastgelegd en binnen budget	Zijn begrote en werkelijke kosten administratief vastgelegd?  Zijn de werkelijke kosten binnen budget gebleven?

De begrote uitgaven zijn zowel in het overzicht Kostendekkingsplan bij het GRP 2010-2014 als in de meerjaren begroting opgenomen. In de programmabegroting autoriseert de gemeenteraad jaarlijks het totale bedrag dat besteed mag worden aan de rioolinvesteringen en aan exploitatie.

De werkelijke exploitatie- en investeringsuitgaven riolering zijn in eerst in Corsa en dan in CODA geregistreerd. Corsa is het workflow systeem voor de factuurafhandeling. CODA is het financieel systeem.

De totale gerealiseerde uitgaven zijn tussen 2010 en 2013 binnen het begrote totaalbudget gebleven. Zie hieronder. Bedragen zijn in €1.000

jaar	GRP 2010-2014 Totaal exploitatie	werkelijk	GRP 2010-2014 Totaal kapitaallasten	werkelijk	GRP 2010-2014 BTW	werkelijk	GRP 2010-2014 Totaal uitgaven	Werkelijk G+J+K
	G		J		K		G+J+K	
2010	1.427	1.412	902	827	133	132	2.463	2.372
2011	1.352	1.264	963	816	133	132	2.449	2.213
2012	1.302	1.291	988	840	133	132	2.423	2.264
2013	1.302	1.282	1.017	952	133	132	2.453	2.367

Toelichting op de totalen:

- Het totaal van de exploitatie uitgaven bevat: loonkosten/ klein onderhoud/schoonmaak, staatreiniging, kwijscheldingen en onderzoeken.
- Het totaal van de kapitaallasten bevat: al gedane en nieuwe investeringen.

Hieronder ziet u de totalen van de werkelijke inkomsten en uitgaven tussen 2010 en 2013 en het werkelijke saldo/ de stand van de reserve per 31/12. Bedragen zijn in €1.000

jaar	Totaal inkomsten	Totaal uitgaven	dotatie	Stand reserve per 31/12
	werkelijk	werkelijk		
2010	2.870	2.372	498	3.571
2011	2.972	2.213	855	4.426
2012	3.022	2.264	869	5.295
2013	3.180	2.367	818	6.113

Het saldo dat in de jaarrekening ontstaat wordt toegevoegd aan de reserve Rioolheffing. Om schommelingen in de rioolheffing te voorkomen, werkt de gemeente met een egaliseringsreserve rioolheffing. Aan deze reserve worden eventuele exploitatieresultaten, de egalisatiebedragen voor het toekomstige groot onderhoud en de spaarbedragen voor toekomstige vervangingsinvesteringen gedoteerd/onttrokken. De werkelijke stand van de reserve verloopt redelijk conform de begrote stand in het vGRP en is afgestemd op de verwachte investeringen in de volgende jaren (zie pag. 58 van het vGRP).

Diverse gemeenten hanteren een egaliseringsreserve voor de riolering om de pieken en dalen in de werkzaamheden en daarmee schommelingen van de rioolheffing op te vangen. In de jaren met relatief weinig kosten, wordt geld gestort in de reserve; in de jaren met relatief veel kosten wordt geld eraan onttrokken.

### 5.1.d. Het rioolproject "Gebied Jan van Riebeeckweg"

#### **Selectie rioleringsproject**

Het auditteam heeft een lijst van de geplande en uitgevoerde rioleringsprojecten (beheer en onderhoud) tussen 2010 en 2014 van de hoofd BOR ontvangen. Op basis van afgeronde uitvoering en hoogte van het budget is het project "Gebied Jan van Riebeeckweg" geselecteerd.

#### **Beoordeling project**

Aan de hand van de interne richtlijnen<sup>11</sup> voor projectmatig werken en algemeen aanvaarde normen op het terrein van inkoop en fraudebestendigheid heeft het auditteam de volgende toetsingscriteria gehanteerd voor de beoordeling van het rioolproject.

#### **Initiatiefase**

Het project is gestart aan de hand van een ingevuld en goedgekeurd formulier projectidentificatie (PIF)

#### **Definitiefase**

Het project is verder gedefinieerd aan de hand van een projectplan (POF).

1. Onderbouwing en voorbereiding investeringswerk is toereikend.
2. Ramingen voor de bepaling van de omvang van het benodigde krediet zijn adequaat.

#### **Uitvoering**

3. De kredietbewaking is transparant.
4. Inkoop is transparant en conform inkoopbeleid.
5. Er is goed toezicht op uitvoering werk en meer- en minderwerk
6. De kosten van voorbereiding en toezicht zijn goed vastgesteld en bewaakt
7. De interne beheersorganisatie, de administratie, beslisdocumenten en dossiervorming zijn op orde.

#### **Oplevering**

8. Er is voldoende aandacht besteed aan verantwoording en evaluatie (PEF)

#### **Resultaten beoordeling**

##### *Algemene opmerkingen*

Alle medewerkers die betrokken waren bij dit project hebben aangegeven zeer tevreden te zijn over de frequentie en wijze van afstemming van de desbetreffende projectleider.

##### *Initiatiefase*

Conform de methode projectmatig werken is een projectidentificatie PIF (d.d 29 november 2011) gemaakt. Het dossier is nog niet volledig gearchiveerd.

##### *Definitiefase*

Na goedkeuring van de projectidentificatie is een projectplan opgesteld. In het projectplan is de omvang van het project bepaald. De noodzaak van het werk is gebaseerd zowel op inspectie als op de verwachte levensduur van de riolering. Een adviesbureau heeft een bestek opgesteld waarmee een inschatting van de totale aanneemsom kon worden gedaan. Daarnaast, op basis van de Leidraad Riolering en kengetallen toegespitst op de gemeente Renkum, heeft de projectleider een calculatie gemaakt. Hiermee heeft hij de bedragen in het collegevoorstel berekend. Het collegevoorstel is opgenomen in het archiefdossier.

---

<sup>11</sup> De interne richtlijnen projectmatig werken zijn op Intranet te vinden

### *Uitvoering*

Na goedkeuring van het collegevoorstel is de aanbestedingsprocedure voor het werk gestart. Voor de voorbereiding en engineeringswerkzaamheden is een offerte aangevraagd. De offerte en de opdracht zijn opgenomen in het archiveringsdossier. Voor de directievoering en toezicht zijn drie offertes aangevraagd.

Conform het principe van functiescheiding, lag de budgetverantwoordelijkheid bij de producthouder.

In een Excel overzicht heeft de projectleider de werkelijke kosten in beeld gehouden. Deze stukken zijn niet in het archief vastgelegd. In het financiële systeem (CODA) is een FCL geopend ten behoeve van dit project. De kostenrubricering in het collegevoorstel is niet overgenomen in het financiële systeem waardoor een vergelijking op detail niveau niet mogelijk is. De werkelijke kosten zijn in de financiële administratie vastgelegd en hierop heeft interne controle plaats gevonden door besteller en producthouder. De totale werkelijke kosten (€ 881.394) zijn lager uitgevallen dan oorspronkelijk voorzien (€ 995.000,00) vooral door een voordeel in de uitvoering en een beperkt aanspraak op de post onvoorzien.

Uit het proces-verbaal van aanbesteding blijkt dat voor de uitvoerende werkzaamheden een openbare aanbesteding is gehouden en dat 18 inschrijvingen zijn ontvangen.

### *Oplevering*

Volgens de methode projectmatig werken wordt een project afgesloten met een Project Evaluatie Formulier. Dit formulier moet nog ingevuld worden.

## **5.2. Conclusies**

Hieronder leest u de conclusies van het auditteam over de financiële bewaking van het plannen en het uitvoeren van onderhoud van de riolering. De conclusies zijn gebaseerd op de beoordeling van de bevindingen op basis van het vastgestelde normenkader.

- Afstemming in financiële zin tussen riolering, wegen, verkeer en groen vindt plaats op projectniveau, nog niet op het niveau van de meerjaren beheerplannen. Bij projecten waar werk-met werk aan de orde is, is de bekostiging toegelicht in het desbetreffende collegevoorstel (zie project Jan van Riebeeckweg).
- Bij het GRP 2010-2014 is een kostendekkingsplan riolering door de raad vastgelegd. Hierin zijn de exploitatiekosten en investeringskosten van de riolering voor 60 jaar (prognose) inzichtelijk gemaakt op basis van theoretische normen. De kosten voor groot onderhoud zijn niet onderscheiden.
- Een meerjaren investeringsplan MIP en een jaarlijkse planning ontbreken. Eventuele mutaties in de planning zijn niet structureel verantwoord en hebben niet geleid tot aanpassing van het kostendekkingsplan.
- Tussen 2010 en 2013 zijn de begrote en werkelijke exploitatie-en investeringskosten administratief vastgelegd. De totale werkelijke kosten zijn binnen het begrote totaal budget gebleven; er is zelfs sprake van een positief saldo. Het auditteam kan geen uitspraak doen over de toereikendheid van de reserve omdat eventuele afwijkingen niet zijn bijgehouden en er in het huidige vGRP grote investeringen zijn verwacht voor de komende jaren.
- Het project "gebied Jan van Riebeeckweg" is op de meeste punten conform de normen verlopen. Het project is vooraf voorbereid en onderbouwd. De kredietbewaking is voldoende transparant. Het project is goedkoper uitgevoerd dan begroot vooral dankzij een voordeel in de uitvoering. De kostenrubricering in het collegevoorstel is anders dan die in de financiële administratie. De interne evaluatie is nog niet gereed.

### 5.2.1. Eindconclusie

Een goede financiële en onderhoudsplanning voor de korte en langere termijn is van groot belang voor een duurzame bekostiging van de rioleringstaak.

### 5.3. Aanbevelingen

Het auditteam doet hieronder een aantal aanbevelingen om de financiële en onderhoudsplanning te verbeteren.

- 5.3.1 Stem de verschillende beheerplannen met betrekking tot de openbare ruimte met elkaar af, zowel inhoudelijk als financieel, om de kansen van werk-met werk zoveel mogelijk te benutten.
- 5.3.2 In 2015 wordt een nieuwe vGRP vastgesteld. Gebruik de praktijkervaring van afgelopen jaren en recente inspectieresultaten om het *kostendekkingsplan* op te stellen. Maak een duidelijke keuze over het onderscheid tussen groot onderhoud en investeringen hanteer dat in het kostendekkingsplan en de financiële administratie. Eventuele afwijkingen in de planning dienen vertaald te worden in de jaarlijkse actualisatie van het kostendekkingsplan.
- 5.3.3 Stel een Meerjaren Investeringsplan(MIP) op en neem dit document in de Planning en Controlecycclus op. Formuleer specifieke (locaties) en meetbare activiteiten (aantallen) in de begroting.
- 5.3.4 Projecten werk-met werk: neem de kostenrubricering van collegevoorstellen over in de financiële administratie.



## **Gemeente Renkum**

### **Waarom dit onderwerp**

Het onderwerp doelmatigheid en doeltreffendheid van het rioleringsbeheer is als object van onderzoek opgenomen in het onderzoeksprogramma interne audits 2014. Het auditonderzoek richt zich op het primaire proces "onderhouden van de riolering" dat uitgevoerd wordt door het team Beheer Openbare Ruimte (BOR).

Dit onderwerp is geselecteerd op basis van een aantal criteria:

- het proces is niet eerder onderzocht. Op basis van de verordening "onderzoeken doelmatigheid en doeltreffendheid gemeente Renkum" toetst het interne auditteam periodiek de doelmatigheid en of doeltreffendheid van in de programma's of paragrafen van de begroting geformuleerd beleid of processen;
- het onderwerp is voor de burgers en de bestuurder van Renkum van belang. Een goed functionerende en onderhouden riolering is cruciaal voor de volksgezondheid, het milieu en droge voeten;
- het onderwerp is voor de bedrijfsvoering van belang. Het planmatige onderhoud van de riolering is een belangrijke voorwaarde voor een efficiënte afstemming met andere beheerwerkzaamheden in de openbare ruimte (wegen, groen en verkeer);
- het onderwerp is vanuit financieel perspectief relevant voor de gemeente Renkum. Net als de meeste gemeenten staat Renkum de komende jaren voor een grote opgave: het grootschalige onderhoud en vervanging van de riolering, die grotendeels in de jaren 60 en 70 is aangelegd, ook vanwege de verwachte nadelige gevolgen van klimaatverandering (denk aan hitte, droogte, bodemdaling maar ook hevige regenval). Inzicht in de onderhoudskosten is van enorm belang om een duurzame financiering mogelijk te maken en ook voor de burgers, die via de rioolheffing deze kosten dragen.
- het onderwerp is actueel. In september 2014 neemt de raad een besluit over verlenging van het verbreed Gemeentelijk Rioleringsplan (vGRP) tot 31-12-2015 en een nieuw plan vóór 1-1- 2016. Een onderzoek naar de uitgevoerde beheerswerkzaamheden kan input leveren voor de op te stellen plannen;
- de resultaten van het onderzoek dragen bij aan verhoging van de kwaliteit van de procesbeheersing en verdere afstemming tussen beleid en uitvoering;
- het onderwerp overlapt niet met de onderzoeken van de rekenkamercommissie en de accountant.

### **Achtergrondinformatie**

Op grond van de wet Milieubeheer hebben gemeenten een zorgplicht voor de aanleg en onderhoud van de riolering; ook zijn ze verplicht een Gemeentelijk Rioleringsplan vast te stellen. Sinds 1

januari 2008 hebben gemeenten naast de zorgplicht voor afvalwater ook een zorgplicht voor grond- en hemelwater gekregen.<sup>12</sup>

De raad van de gemeente Renkum heeft zowel een Basis Rioleringsplan (BRP) als een verbreed Gemeentelijk Rioleringsplan (vGRP) vastgesteld voor de periode 2010-2014.

Het BRP is de technische onderlegger voor het vGRP en geeft inzicht in het hydraulisch en technisch functioneren van het rioolstelsel van de gemeente Renkum.

Het vGRP stelt de maatregelen vast die de gemeente Renkum neemt om "een impuls te geven aan de nieuwe zorgplichten."<sup>13</sup>

Op basis van bovengenoemde plannen is in 2012 het Beheerplan Riolering 2010-2025 van de gemeente Renkum opgesteld. Het beheerplan heeft als doelstelling " het in beeld brengen van de kwantiteit, kwaliteit en onderhoudskosten van het gemeentelijk rioolstelsel. Het is een basisplan dat jaarlijks na de rioolinspectie geoptimaliseerd wordt op basis van de nieuwe inspectieresultaten."<sup>14</sup>

Het jaarlijkse beheerplan is dus de schakel tussen de theorie van de gemeentelijke plannen en de praktijk van de uitvoering. Ook is dit het instrument om de afstemming met andere werkzaamheden in de openbare ruimte (denk aan wegen, groen en verkeer) te realiseren. Echter, tijdens het vooronderzoek in de zomer 2014, heeft het auditteam geen jaarlijkse beheerplannen riolering aangetroffen. Reden te meer om te onderzoeken in hoeverre het rioleringsbeheer, uitgevoerd door het team BOR, als efficiënt en effectief aan te merken is.

### **Op welke aspecten zoomen we specifiek in**

Deze audit richt zich vooral op het primaire proces "**onderhouden van de riolering**" met **aandacht voor de administratieve en financiële afwikkeling**. Dit proces wordt uitgevoerd / aangestuurd door het team BOR en kan in twee fasen onderscheiden worden:

- Het plannen van het (jaarlijkse) onderhoud inclusief de financiële onderbouwing
- Het uitvoeren van onderhoud

NB De voor deze audit relevante begrippen zijn gedefinieerd in bijlage 2.

De *doelmatigheid* van het rioleringsbeheer zullen we beoordelen aan de hand van de beheersing van de geselecteerde processen.

Bij de procesdoelmatigheid gaat het om de aanwezigheid van jaarlijkse beheerplannen, procedures, procesbeschrijvingen, administraties, dossiervorming en beschikbare sturing- en voortgang informatie. De beheersorganisatie moet kunnen beschikken over actuele gegevens over het functioneren van het rioolstelsel via inspecties. Om de doelmatigheid te realiseren moeten de vastgestelde procedures ook worden opgevolgd. Ook dient er afstemming plaats te vinden tussen riolerings- en andere werkzaamheden in de openbare buitenruimte (wegen, groen, verkeer) zowel inhoudelijk als in financieel opzicht. Dit maakt het mogelijk om de financiële middelen zo doelmatig mogelijk in te zetten. Bovendien is het van belang dat de gemeente de uitgevoerde en niet uitgevoerde maatregelen en de daarvoor gemaakte en vermeden kosten registreert om te kunnen beoordelen of één en ander binnen de vastgestelde budgetten is uitgevoerd.

De *doeltreffendheid* van de uitvoering zullen we beoordelen aan de hand van de realisatie van de prestaties die het team moet nastreven.

---

<sup>12</sup> Dit is vastgelegd in de Wet verankering en bekostiging watertaken

<sup>13</sup> Verbreed Gemeentelijk Rioleringsplan Renkum 2010-2014, 18 jan. 2010, Arcadis, p.7

<sup>14</sup> Beheerplan Riolering 2010-2025 Gemeente Renkum, 23 jan 2012, Copier Advies, p.3

Bij doeltreffendheid gaat het over de vraag in hoeverre de nagestreefde doelen zijn gerealiseerd. Bij de doelstellingen moet een onderscheid worden gemaakt tussen effecten en prestaties. "Effecten zijn de gevolgen van het beleid die merkbaar zijn in de maatschappij.... Prestaties zijn de resultaten van werkprocessen die binnen een organisatie worden doorlopen om beleidsdoelstellingen te realiseren.... Om prestaties te kunnen meten moeten deze specifiek en meetbaar zijn of via een indicator worden benaderd."<sup>15</sup>

### **Afbakening van het object van onderzoek**

Het onderzoek is een toets op de effectiviteit en efficiency van de bovengenoemde processen uitgevoerd door het team BOR en richt zich op de periode begin 2010 tot augustus 2014. Het proces van aanleg wordt niet onderzocht. Aanleg van nieuwe riolering is aan de orde alleen op het moment dat een nieuwe woonwijk of bedrijventerrein wordt aangelegd.

Ook de overige onderstaande processen worden niet specifiek onderzocht:

- administreren, budgetteren, inkopen, contacteren, betalen en innen. Deze zijn zogenaamde ondersteunende processen<sup>16</sup> en worden gedeeltelijk door het team BOR, gedeeltelijk door het team Financiën uitgevoerd.
- de beleidsontwikkeling en - advisering op het gebied van riolering. Dit is ondergebracht bij het team ROM.

Waar nodig (bijvoorbeeld op het terrein van de financiële afwikkeling van het onderhoud, of op het terrein van afstemming tussen uitvoering en beleid) zullen we ook medewerkers uit andere teams interviewen. Het functioneren van individuele medewerkers is nooit onderwerp van onderzoek. Het toetsen van de rechtmatigheid valt niet onder de uitvoering van art. 213 a van de gemeentewet.

Het onderzoek is niet gericht op het vaststellen van de kostendekkendheid van de rioolheffing. Separaat aan deze audit loopt een onderzoek naar duurzame financiering van de rioleringszorg.

### **Wie is de opdrachtgever en wie is de proceseigenaar**

Het College van B&W is bestuurlijke opdrachtgever. De algemeen directeur verleent op grond van het door het College vastgestelde onderzoeksplan interne audits 2014 de opdracht tot deze audit. Het onderzoek betreft een primair proces: het onderhouden van de riolering; het hoofd van het team BOR is proceseigenaar. Aanbevelingen zullen, als gebruikelijk, onder de regie van het MT worden uitgezet.

### **Wat is de doelstelling van het auditonderzoek**

De doelstelling van het auditonderzoek is tweeledig:

1. Inzicht geven in de doelmatigheid en doeltreffendheid van het plannen en het uitvoeren van het onderhoud van de riolering;
2. Aanbevelingen doen om waar nodig de kwaliteit van de procesbeheersing te verbeteren.

---

<sup>15</sup> "Handreiking meten van doelmatigheid", Algemene Rekenkamer, p. 7

<sup>16</sup>Gemma Procesarchitectuur 2.0 Kwaliteits Instituut Nederlandse Gemeenten (KING), 9 mei 2011, zie pag. 20 en 24 voor definities processen.

## Probleemstelling/ onderzoeksvragen

Op basis van de aanleiding voor dit onderzoek, zoals weergegeven in paragraaf 1, is de volgende probleemstelling gedefinieerd:

"In hoeverre is het plannen en het uitvoeren van het onderhoud van de riolering door het team BOR als doelmatig en doeltreffend aan te merken?"

De hierboven beschreven probleemstelling is nader geconcretiseerd in onderstaande onderzoeksvragen:

- Zijn de geselecteerde processen (het plannen van het onderhoud en het uitvoeren ervan) beschreven en worden ze als zodanig in de praktijk gehanteerd?
- Hoe is de financiële bewaking van het proces van het onderhoud van de riolering ingericht?
- In hoeverre zijn de voor het team gestelde prestaties in de praktijk gerealiseerd?

Elke vraag is uitgewerkt in een aantal deelvragen:

Deelvragen procesdoelmatigheid:

- Zijn er actuele beschrijvingen van de geselecteerde processen?
- Zijn deze beschrijvingen als zodanig in de praktijk gehanteerd?
- Zijn de (jaarlijkse) onderhoudsmaatregelen onderbouwd?
- Is er systematisch inhoudelijke afstemming tussen riolering, wegen, groen en verkeer?
- Hoe verhoudt zich de werkelijke uitvoering tot de planning?

Deelvragen vanuit een financiële invalshoek

- Is er in financieel opzicht afstemming tussen riolering, wegen, groen en verkeer?
- Heeft de organisatie inzicht in de onderhoudskosten op korte en langere termijn?
- Zijn de geplande maatregelen uitgevoerd tegen de geplande kosten?

Deelvragen doeltreffendheid:

- Welke doelen/ prestaties zijn voor het team BOR op het terrein van rioleringsbeheer vastgesteld? In welke document?
- Zijn deze prestaties specifiek en meetbaar?
- In hoeverre zijn de gestelde prestaties geleverd/ behaald?

## Normenkader

Aan de hand van de onderzoeksvragen heeft het auditteam een normenkader opgesteld. Het normenkader is per deelvraag uitgewerkt in zo concreet mogelijke toetsingscriteria.

Het auditteam zal informatie op verschillende wijze verzamelen, te weten:

- **Deskresearch:** het doel hiervan is om vast te stellen of interne procesbeschrijvingen, procedures, uitvoeringsplannen en beheersmaatregelen bestaan. Ook wordt hiermee vastgesteld welke informatie de organisatie bijhoudt over de planning in relatie tot de kosten.
- **Lijncontrole:** Om inzicht te krijgen in het proces onderhoud in de praktijk zal het auditteam een uitgevoerd project (tussen 2010 en 2014) selecteren en van planning, naar voorbereiding, uitvoering tot aan administratieve en financiële afwikkeling volgen.
- **Interviews:** hiermee wordt nagegaan hoe de interne regels worden nageleefd en procesbeschrijvingen in de praktijk worden uitgevoerd. Benadrukt wordt dat het functioneren van individuele medewerkers geen onderwerp van onderzoek is.



**Wat zijn de randvoorwaarden / kaders waarbinnen de onderzoeken plaats moeten vinden**

Een belangrijke randvoorwaarde bij de uitvoering van de audit is het commitment van de in de audit betrokken medewerkers.

**Hoe is de samenstelling van het auditteam**

De samenstelling van het auditteam voor deze audit is als volgt:

- Tiziana van Boekel-Billé: auditor.
- Henk Aalders: directiesecretaris
- Hans Turpijn: projectleider Dienstverlening

**Wat zijn de termijnen voor rapportage en de follow- up**

Conform het onderzoeksprogramma interne audits 2014 zal dit onderzoek dit jaar worden uitgevoerd en afgerond. Na bespreking van het auditrapport in het MT, geeft het MT opdracht aan de proceseigenaar om binnen acht weken een verbeterplan op te stellen. Hierin is opgenomen welke aanbevelingen op welke termijn worden overgenomen en welke maatregelen op welke termijn worden getroffen. Het door het college goedgekeurde verbeterplan vormt de basis voor de follow-up van de audit.

**Zijn er specifieke afspraken over bijvoorbeeld vertrouwelijkheid**

Geen.

## NORMENKADER

Aan de hand van de onderzoeksvragen heeft het auditteam een normenkader opgesteld. Het normenkader is per deelvraag uitgewerkt in zo concreet mogelijke toetsingscriteria

### Onderzoeksvraag 1

Zijn de geselecteerde processen beschreven en worden ze als zodanig in de praktijk gehanteerd?

#### Deelvragen proces

##### Deelvraag 1

Zijn er actuele beschrijvingen van de geselecteerde processen?

Norm	Toetsingscriteria
A. Er zijn actuele procesbeschrijvingen aanwezig.	Is er een actuele procesbeschrijving van het opstellen van een jaarlijks beheerplan? Is er een actuele procesbeschrijving van het uitvoeren van het onderhoud?

##### Deelvraag 2

Zijn deze beschrijvingen als zodanig in de praktijk gehanteerd?

Norm	Toetsingscriteria
B. De beschreven werkprocessen zijn in de praktijk toegepast.	Zijn medewerkers op de hoogte van het bestaan van de procesbeschrijvingen? Zijn er verschillen tussen de beschrijvingen en de werkwijze in de praktijk?

##### Deelvraag 3

Zijn de (jaarlijkse) onderhoudsmaatregelen onderbouwd?

Norm	Toetsingscriteria
C. De (jaarlijkse) onderhoudsmaatregelen zijn onderbouwd	Zijn de onderhoudsmaatregelen te herleiden uit het meerjaren beheerplan en het vGRP? Zijn ze onderbouwd op basis van inspecties? Hebben inspecties van de riolering jaarlijks plaats gevonden? Zijn de inspectiegegevens geregistreerd?

##### Deelvraag 4

Is er systematisch afstemming tussen riolering, wegen, groen en verkeer?

Norm	Toetsingscriteria
E. Er is inhoudelijke afstemming tussen riolering en andere werkzaamheden in de openbare buiten ruimte.	Vindt er periodiek afstemming plaats tussen riolering, wegen, groen en verkeer? Zijn de verschillende beheermaatregelen op elkaar afgestemd?
F. Er zijn afspraken gemaakt over de wijze van afstemming.	Zijn er afspraken gemaakt tussen de betrokkene medewerkers/teams over de afstemming?

##### Deelvraag 5

Hoe verhoudt zich de werkelijke uitvoering tot de planning?

Norm	Toetsingscriteria
G. de jaarlijkse maatregelen zijn uitgevoerd conform de planning	Zijn alle geplande maatregelen uitgevoerd? Zijn eventuele mutaties in de planning inclusief de motivering inzichtelijk gemaakt?

## Onderzoeksvraag 2

In hoeverre worden de geplande beheermaatregelen afgestemd met andere werkzaamheden in de openbare buitenruimte en binnen de planperiode en de beschikbare budgetten uitgevoerd?

### Deelvragen kosten

#### Deelvraag 1

Is er in financieel opzicht afstemming tussen riolering, wegen, groen en verkeer?

Norm	Toetsingscriteria
H. Er is afstemming in financiële zin tussen riolering, wegen, groen en verkeer	Zijn de verschillende beheerplannen in financiële zin op elkaar afgestemd? Is bij gezamenlijke projecten inzichtelijk uit welke budgetten de kosten zijn gedekt?

#### Deelvraag 2

Heeft de organisatie inzicht in de kosten op korte en langere termijn?

Norm	Toetsingscriteria
I. De organisatie houdt bij wat de kosten zijn voor onderhoud op korte en lange termijn	Zijn de kosten voor onderhoud op korte en lange termijn vastgelegd?
L. Eventuele mutaties in de planning van het onderhoud leiden tot aanpassing van de financiële planning	Hebben eventuele mutaties in de planning geleid tot zichtbare aanpassing van de budgetten op korte en langere termijn?

#### Deelvraag 3

Zijn de geplande maatregelen uitgevoerd tegen de geplande kosten?

Norm	Toetsingscriteria
M. Begrote en werkelijke kosten van de maatregelen zijn administratief vastgelegd en binnen budget	Zijn begrote en werkelijke kosten administratief vastgelegd? Zijn de werkelijke kosten binnen budget gebleven?

## Onderzoeksvraag 3

In hoeverre zijn de voor het team gestelde prestaties in de praktijk gerealiseerd?

### Deelvragen doeltreffendheid

#### Deelvraag 1

Welke doelen/ prestaties zijn voor het team BOR op het terrein van rioleringsbeheer vastgesteld?

In welke document?

Norm	Toetsingscriteria
N. De prestaties die het team BOR moet realiseren zijn in een intern document vastgelegd.	Zijn de prestaties die het team BOR moet realiseren op het terrein van riolering in een intern document vastgelegd?

#### Deelvraag 2

Zijn deze prestaties specifiek en meetbaar?

Norm	Toetsingscriteria
O. De prestaties zijn specifiek en meetbaar.	Zijn de prestaties die het team moet leveren op het terrein van riolering specifiek en meetbaar?

### Deelvraag 3

In hoeverre zijn de gestelde prestaties geleverd?

Norm	Toetsingscriteria
P. Het team heeft de vastgestelde prestatie ook geleverd	Zijn alle prestaties geleverd? Zijn eventuele verschillen verklaard?

### Hoofdvraag

"In hoeverre is het plannen en het uitvoeren van het onderhoud van de riolering door het team BOR als doelmatig en doeltreffend aan te merken?"

Norm	Toetsingscriteria
Zie A t/P	Zie A t/P

## BIJLAGE 2: BEGRIPSDEFINITIE

In het kader van dit onderzoek hanteren we de volgende begripsdefinitie:

**Auditing:** auditing is een proces waarin een deskundig, onpartijdig en onafhankelijk oordeel wordt gevormd over een of meerdere aspecten van een onderzoeksobject. (ROI; Leertraject Operational Auditing 2004).

**Doelmatigheid:** geschikt voor het doel waarvoor het gemaakt is = efficiënt (van Dale, Nederlands woordenboek)

**Doeltreffendheid:** het gestelde doel bereikend = effectief (van Dale, Nederlands woordenboek)

**Effecten** zijn de gevolgen van het beleid die merkbaar zijn in de maatschappij. (Algemene Rekenkamer, Handreiking meten van doelmatigheid")

**Prestaties** zijn de resultaten van werkprocessen die binnen een organisatie worden doorlopen om een algemene en/of operationele doel te realiseren. (Algemene Rekenkamer, Handreiking meten van doelmatigheid")

Onder **rioleringsbeheer** verstaan we:

- **Technisch beheer:** werkzaamheden die samenhangen met aanleg, onderhoud en vervanging van de riolering.
- **Administratief beheer:** administratieve verwerking van gegevens over de riolering, op basis van inspecties, in een beheersysteem.
- **Financieel beheer:** taken die samenhangen met de financiële onderbouwing en uitvoering van de beheertaken binnen de beschikbaar gestelde budgetten.

Onder **onderhoud** verstaan we: de uitvoering van preventieve dan wel correctieve maatregelen om het rioolstelsel in goede staat te houden of te brengen. Onderhoud valt uiteen in groot onderhoud en klein onderhoud.

Onder **groot onderhoud** wordt verstaan onderhoud van veelal ingrijpende aard, ook wel lang-cyclisch onderhoud genoemd.

**Klein onderhoud** is het onderhoud van geringe omvang dat veelal met een zekere regelmaat terugkeert. Dit wordt ook wel aangeduid met kort-cyclisch onderhoud. Het essentiële verschil met investeringen is dat onderhoud de geplande levensduur van het rioolstelsel niet verlengt.<sup>17</sup>

---

• <sup>17</sup> Leidraad Riolering D1300, april 2012 en Notitie riolering cie BBV (20-10-2009)

### BIJLAGE 3: LIJST GEBRUIKTE DOCUMENTATIE

Watervisie gemeente Renkum 2007  
Verbreed Gemeentelijk Rioleringsplan Renkum, GRP 2010-2014  
Basis Rioleringsplan BRP Renkum 2010-2014  
Beleidsnota "Duurzaam waterbeheer Renkum", 30 mei 2002  
Evaluatie GRP Renkum, zomer 2012  
Evaluatieonderzoek rekenkamercommissie Renkum "Afkoppeling hemelwater", 2007  
Voorstel aan B&W "afronding optimalisatiestudie afvalwaterketen OAS, november 2011  
Raadsbrief "afkoppelen regenwater", augustus 2013

Beheerplan Riolering Renkum 2010-2025  
Onderbouwing kosten vervanging riolering, maart 2012  
Overzicht uit te voeren projecten wegen, riolering, verkeer en groen 2013 - 2017  
Planning 2012 - 1 jaar regulier onderhoud riolering  
Planning 2013 - 2018 - 5 jaar regulier onderhoud riolering  
Onderhoudsprogramma Elementen 2012  
Onderhoudsprogramma Elementen 2013  
Onderhoudsprogramma Asphalt 2012  
Onderhoudsprogramma Asphalt 2013  
Meerjarenuitvoeringsprogramma gemeentelijk verkeer-en vervoersplan Renkum, GVVP 2011-2014, 4 maart 2011

I-navigator "processchema opstellen onderhoudsplan"  
Gemeentelijk Proceslandschap (Gemma 2.0)

Teamplan Groen Grijs Landmeten 2012  
Teamplan Serviceteams 2013  
Urenverdeling GGL 2013  
Urenverdeling (teamplan) BOR 2014  
Diverse individuele werkplannen 2012 en 2013  
Teamplan ROM 2013

Kader voor risicomanagement in de rioleringszorg, Stichting Rioned, oktober 2005  
Benchmark Rioleringszorg 2013, Stichting Rioned  
"Het riool gewaardeerd", Stichting Rioned, 2013  
Over investeringen, rente en btw "Riolering en het Besluit Begroting en Verantwoording", stichting Rioned 2012  
"Doelmatigheid door één taal", Stichting Rioned, 2014

Informatieblad Bestuursakkoord Water, juni 2014  
"Notitie Riolering", Commissie BBV, 20 oktober 2009  
Handreiking kritische prestatie-indicatoren, Samenwerking aan water, 2014

Module D1100 Kostenkengetallen rioleringszorg, Leidraad riolering 2007  
Module D1200 Rioolheffing, Leidraad riolering, april 2012  
Module D1300 Toerekening en dekking van kosten, Leidraad riolering, april 2012

#### **BIJLAGE 4: OVERZICHT AUDITEES**

Tactisch Leidinggevende BOR  
Projectleider III ROM  
Projectleider BOR V  
Projectcoördinator BOR  
Medewerker ontwerp en voorbereiding V BOR  
Medewerker ontwerp en voorbereiding V BOR  
Medewerker ontwikkeling IV BOR  
Medewerker ontwikkeling IV ROM  
Medewerker beleidsuitvoering III ROM  
Medewerker beleidsuitvoering II Financien