

Uitvoeringsplan Slappe Bodem

2007-2010



1 Inleiding

De werkgroep slappe bodem is ontstaan toen enkele bestuurders van gemeenten in Midden-Holland zich gezamenlijk sterk wilde maken om de hoge kosten die gemeenten moeten maken voor het onderhoud van wegen ten gevolge van de slappe bodem te verhalen op het gemeentefonds. Dankzij gedegen onderzoek door Cebeon en een jarenlange lobby is het in 2006 gelukt om een hogere uitkering uit het gemeentefonds te realiseren voor gemeenten met een slappe bodem. Intussen was er een samenwerking ontstaan tussen gemeenten van het ISMH en de Rijnstreek, zowel op bestuurlijk als op ambtelijk niveau. Na het vieren van het behaalde succes is gesproken over de voortzetting van de samenwerking. In diverse bijeenkomsten is door ambtenaren en bestuurders bedacht wat de doelen voor de komende jaren zullen zijn. In dit Uitvoeringsplan 2007-2010 worden de acties voor de komende jaren beschreven, in een planning geplaatst en van een begroting voorzien.

1.1 Doel

Doel van het bestuurlijk overleg en de werkgroep slappe bodem is het bereiken van kostenbesparing door verbetering van kennis en efficiency in techniek en proces bij gemeenten en het verhogen van de uitkering uit het gemeentefonds voor gemeenten die aantoonbaar meerkosten hebben in aanleg en onderhoud van openbare ruimte ten gevolge van de ligging op slappe bodem. Het vergroten van kennis moet leiden tot een duurzame onderhoudsstrategie voor de openbare ruimte.

1.2 Organisatie

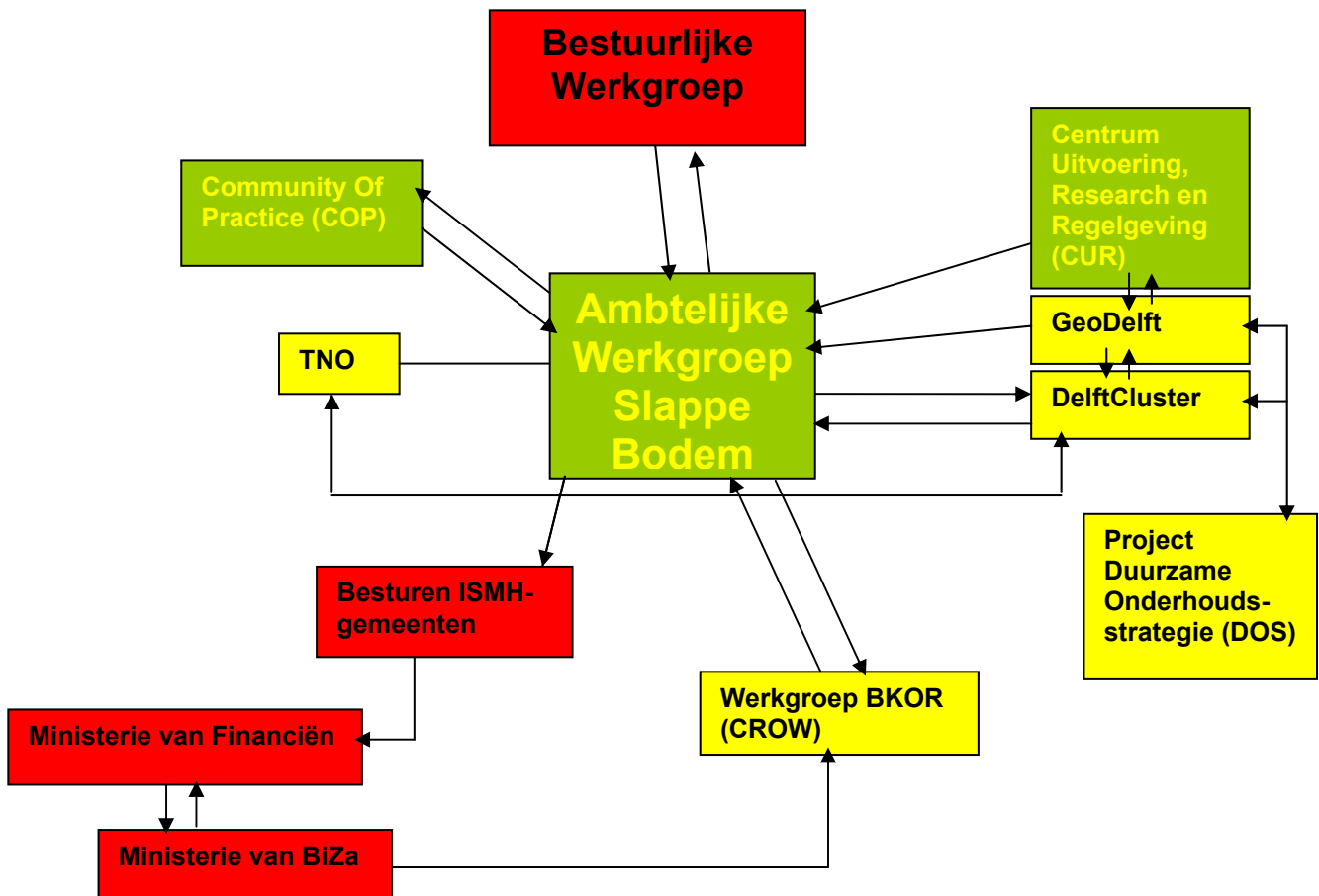
Het bestuurlijk overleg slappe bodem is de plek waar op bestuurlijk niveau de strategie wordt uitgezet en wordt besloten over de inzet van de middelen. Tevens wordt hier informatie uitgewisseld die voor slappe bodemgemeenten van belang is. Met de (ambtelijke) werkgroep slappe bodem bestaat een wisselwerking: de werkgroep bereidt de agenda van het bestuurlijk overleg voor en draagt te bespreken onderwerpen aan, het bestuurlijk overleg vraagt de werkgroep om haar beleid uit te voeren.

Uit het bestuurlijk overleg slappe bodem wordt de bestuurlijke kerngroep gevormd. Deze kerngroep bereidt met de secretaris en de voorzitter van de werkgroep de agenda van het bestuurlijk overleg voor. Het bestuurlijk overleg en de bestuurlijke kern hebben als voorzitter de heer C. Rijdsdijk, burgemeester van Boskoop. De ambtelijke werkgroep heeft als voorzitter mevrouw E. Vos van de gemeente Reeuwijk.

Het secretariaat van zowel het bestuurlijk overleg als de werkgroep is gevestigd bij het ISMH te Gouda.

Schema speelveld Werkgroep Slappe Bodem

Rood: Financiën
Geel: Techniek
Groen: Proces



2 Drie sporen

De activiteiten van de werkgroep en het bestuurlijk overleg slappe bodem zijn in te delen volgens de systematiek van de drie sporen financiën, techniek en proces. De afgelopen jaren is gebleken dat dit een goed werkende systematiek is. Daarom zal de komende jaren op dezelfde manier worden gewerkt.

2.1 Financiën

Op het gebied van financiën zijn drie speerpunten te onderscheiden: 'gemeentefondsgericht', of misschien beter 'gemeentefonds bewust' begroten, 'gemeentefondsgericht' ontwerpen en verdere verfijning gemeentefonds. Een apart op te richten team van financieel specialisten zal over deze onderwerpen advies uitbrengen aan het bestuurlijke kernteam en mogelijk een cursus of workshop organiseren voor ambtenaren en bestuurders.

2.1.1 'Gemeentefondsgericht' begroten

Het resultaat van de inzet van het bestuurlijk overleg slappe bodem vanuit Midden-Holland is dat sinds 1 januari 2007 gemeenten op slappe bodem aanzienlijk beter worden gecompenseerd voor de hogere lasten die zij hebben voor met name het wegonderhoud op die slappe bodem.

Zonder aanpassing overigens van de totale omvang van het Gemeentefonds hebben de gemeenten op slechte grond vanaf die datum gezamenlijk ca. € 17,5 miljoen structureel hogere gemeentefonds-uitkering ontvangen.

Hiermee is – na een lang en moeizaam proces – bereikt dat ook de fondsbeheerders (met name het ministerie van Binnenlandse Zaken) erkennen dat in gemeenten op slechte grond:

- het onderhoud van de openbare ruimte (in dit stadium vooral de wegen) in deze gemeenten aanzienlijk hogere kosten met zich brengt;
- als gevolg hiervan de kwaliteit van het onderhoud veelal achterblijft bij die in gemeenten op goede grond.

Vanzelfsprekend staat het gemeentebesturen vrij om deze extra middelen naar eigen inzicht aan te wenden en in te zetten. De gemeentefondsuitkering moet gezien worden als een algemeen dekkingsmiddel en het is de gemeenteraad die uiteindelijk bepaalt hoe deze middelen worden ingezet.

Met inachtneming van die primaire bevoegdheid van de gemeenteraden is het toch goed om ons te realiseren dat een keuze voor een andere inzet van die extra middelen niet zonder consequenties zou kunnen blijven. Daarvoor is het nodig om de filosofie achter de gemeentefondsuitkering en meer in het bijzonder de werking en mogelijke consequenties van het zogenaamde periodiek onderhoud van de uitkering te kennen.

De belangrijkste uitgangspunten van het verdeelstelsel zijn globaliteit en kostenoriëntatie. Globaliteit omdat het gemeentefonds geen geormerkte budgetten bevat, maar een algemene geldstroom vormt, waaraan geen bestedingsvoorwaarden zijn gesteld zoals dat bij specifieke uitkeringen wel het geval is.

Kostenoriëntatie betekent dat deze globale verdeelsystematiek wél moet inspelen op verschillen in kostenstructuur tussen gemeenten. De verdeling moet zodanig zijn dat gemeenten over een gelijkwaardige voorzieningencapaciteit kunnen beschikken bij een gelijke belastingdruk. Of de voorzieningen in de gemeenten daadwerkelijk hetzelfde zijn is daarbij niet relevant: dat is een kwestie van gemeentelijk beleid. Waar het om gaat is dat gemeenten een gelijkwaardige uitgangspositie hebben en niet vanwege bepaalde structuurkenmerken een voor- of nadeel ondervinden.

Om deze uitgangspunten te kunnen checken wordt jaarlijks in opdracht van de beheerders van het gemeentefonds een onderhoudsagenda, uitmondend in een onderhoudsrapport voor de gemeentefondsuitkering opgesteld. De belangrijkste functie van dit POR is het bieden van inzicht in

de relatie tussen de feitelijke uitgavenontwikkelingen bij de gemeenten en de veronderstelde inkomsten per cluster uit het Gemeentefonds; de scan. Op basis daarvan kan worden vastgesteld in hoeverre de verdeling nog aansluit bij de werkelijke kosten.

Het ligt voor de hand te veronderstellen dat – nu het ministerie van BZK de uitkering ten gunste van de slappe bodemgemeenten substantieel heeft aangepast – met name het cluster wegen en water op bijzondere belangstelling in het POR mag rekenen. Zeker als we ons daarbij realiseren, dat er een motie vanuit de Tweede Kamer nodig is geweest om de compensatie in z'n huidige omvang zeker te stellen.

Daarom is het van belang dat gemeenten duidelijk kunnen maken dat de nu verkregen extra compensatie ook nadrukkelijk nodig is om het onderhoud van de openbare ruimte op het gewenste niveau te brengen. Met andere woorden; in de gemeentebegroting moeten de ramingen voor wegonderhoud zoveel mogelijk in overeenstemming zijn met de veronderstelde inkomsten op dat cluster.

Om dit vast te kunnen stellen heeft het ministerie van Binnenlandse Zaken instrumenten beschikbaar. Het team financiën van de werkgroep slappe bodem kan ondersteuning – bijvoorbeeld in de vorm van een presentatie – bieden aan gemeenten om vast te stellen hoe de begrotingssituatie in de betrokken gemeenten op dit punt is.

De provincies hebben als toezichthouder op de gemeentelijke begrotingen een belangrijke rol. Het team financiën bekijkt hoe de provincies betrokken kunnen worden.

2.1.2 Gemeentefondsgericht ontwerpen

In de verdeelsystematiek van het gemeentefonds zijn normen opgenomen op basis waarvan de uitkering aan gemeenten wordt bepaald aan de hand van bepaalde gebiedskenmerken. Een bekend voorbeeld hiervan is de slootbreedte: deze moet minimaal 6 meter zijn om in aangemerkt te worden als relevante watergang. Het team financiën zal in samenwerking met de werkgroep inventariseren waar nog meer 'tips&trics' zitten die een hogere uitkering uit het gemeentefonds kunnen bewerkstelligen.

2.1.3 Verfijning gemeentefonds

De per 1 januari 2007 doorgevoerde verfijning van het gemeentefonds had betrekking op het onderhoud van wegen. Dit omdat, wanneer een slechte bodem leidt tot extra kosten, dit zich vooral zal manifesteren op het taakgebied wegen en water. Hetzij in een relatief hoog beslag op de algemene middelen, hetzij in achterstanden.

Weliswaar is er ten tijde van het Cebeon-onderzoek ook aandacht geweest voor het cluster riolering van het gemeentefonds, echter slechts inventariserend en indicatief.

Het team van financieel specialisten vanuit de werkgroep slappe bodem zal onderzoeken hoe een verdere verfijning bewerkstelligd kan worden. Hierbij wordt gedacht aan onderhoud van groen, stoepen, riolering, etc. Een 'van gevel tot gevel'-benadering is ook mogelijk: daarin kan ook het onderhoud van de particuliere tuinen worden meegenomen.

Vooraf kan al gezegd worden dat het een moeizaam proces zal worden: voor al te hooggespannen verwachtingen waarschuwt het team financiën van tevoren. Om te beginnen waakt het ministerie van Binnenlandse Zaken – met een beroep op het globaliteitsprincipe van het verdeelstelsel – er voor om mutaties op het systeem aan te brengen als gevolg van onderzoeken die op beperkte groepen van gemeenten betrekking hebben. Populair gesteld zou elke 'actiegroep' van min of mee gelijke gemeenten (grensgemeenten, gemeenten op geaccidenteerd terrein, plattelandsgemeenten etc. etc.) een beroep kunnen doen op een op enig cluster vast te stellen scheve verdeling.

Ondanks dat de scheefheid van de verdeling juist bij wegen en water zo evident was, is met name de vrees voor inbreuk op de globaliteit nadrukkelijk een overweging geweest die ten grondslag heeft gelegen aan de terughoudendheid van Binnenlandse Zaken.

2.1.3.1 Riolering

Ten aanzien van het cluster riolering geldt bijvoorbeeld dat de zogenaamde verbrede rioolheffing voor gemeenten aanstaande is. In het POR 2008 wordt in dat verband al het volgende opgemerkt: *“Eerder hebben wij aan gegeven dat in verband met het aflopen van de verfijning nader onderzoek zou worden ingesteld. Daar is echter, nu ingevolge de Wet verankering en bekostiging van gemeentelijke watertaken de kostenstructuur waarschijnlijk aanzienlijk zal veranderen, geen mogelijkheid toe. Eerst zullen de gemeentelijke uitgaven, op basis van de aangepaste rioleringsplannen, een stabiel karakter moeten hebben.”*

In het cluster rioleringen wordt een correctie voor de inkomsten uit rioolheffingen bepaald. Strikt genomen is riolering een uitgavencluster. Echter, voor dit cluster geldt binnen het gemeentefonds het uitgangspunt dat de kosten door (taakgerelateerde) inkomsten moeten worden gedekt. Daarmee spelen de kosten in het verdeelstelsel geen rol, met uitzondering van het aspect van de bodemgesteldheid. Er wordt rekening gehouden met het aandeel (%) slechte grond, maar er is geen differentiatie in naar soort slechte grond. De bodemfactor speelt geen rol.

In zijn onderzoeksrapport geeft Cebeon met betrekking tot riolering al aan dat er:

- verschillen zijn tussen gemeenten in het omgaan met boekingsregels;
- verschillen zijn in de leeftijd van de rioolstelsels.

Er is desondanks globaal vast te stellen dat de uitgavenniveaus tussen gemeenten op goede en gemeenten op slechte grond verschillen en dat deze verschillen groter zijn dan waarmee in het verdeelstelsel wordt rekening gehouden. Cebeon stelt echter dat er aanzienlijk diepgaander onderzoek nodig is om deze verschillen nader te onderbouwen en te verifiëren.

2.1.3.2 Groen

Voor het cluster groen van het gemeentefonds heeft de gemeente Gouda in het artikel-12-traject kunnen vaststellen dat Binnenlandse Zaken niet erg gevoelig is voor het repareren van mogelijk vast te stellen scheefheid op dit cluster, vanwege de verregaande beleidsvrijheid voor gemeenten op dit taakgebied en het ontbreken van normatieve methodieken voor het ramen van de kosten.

Verdergaand onderzoek naar uitgavenverschillen op het taakgebied Groen moet – gelet op die beleidsvrijheid bij gemeenten – behalve de uitgaven ook verschillen in onderhoudsniveaus, beeldkwaliteit en assortimentskeuzes bij aanleg etc. in beeld brengen. Alleen dan kan min of meer onderbouwd worden vastgesteld of er sprake is van verschillen in feitelijke uitgavenniveaus bij gemeenten en de clusteruitkomsten van het verdeelstelsel, te relateren aan de bodemgesteldheid. Overigens speelt de factor bodemgesteldheid op dit moment in het geheel (nog) geen rol bij de totstandkoming van dit cluster. Het cluster groen bevat slechts 2 verdeelmaatstaven: “inwoners” en “woonruimten”.

Ook op andere taakgebieden (educatie, ontspanning e.a.) zouden verschillen in uitgaven op grond van de bodemgesteldheid vastgesteld kunnen worden. Ook op die uitgavenclusters speelt op dit moment de bodemfactor geen rol bij de bepaling van de gemeentefondsuitkering.

2.1.4 Voorstel

- Een verkennend overleg met Cebeon, om vast te kunnen stellen of er mogelijkheden zijn om voor de genoemde uitgavenclusters met enige kans op succes een verdergaand en uitgebreid onderzoekstraject in te gaan, lijkt op dit moment het meest geëigend. Aan de hand van dit gesprek kan ook de inzet op lobby in Den Haag bepaald worden.

- Het team financiën is beschikbaar als adviseur bij 'gemeentefondsbewust begroten' en ontwikkelt hiervoor een presentatie en informatiebrochure.
- Het team financiën werkt samen met de werkgroep aan tips&trics voor 'gemeentefondsbewust ontwerpen'.

2.2 Techniek

Het onderwerp techniek wordt zowel in de werkgroep slappe bodem als in de community of practice (CoP) van GeoDelft besproken. Beide structuren zijn waardevol en versterken elkaar. De werkgroep slappe bodem zal zich in de komende jaren inspannen om hetgeen bereikt is in de afgelopen jaren door te ontwikkelen en voor meer gemeenten beschikbaar te maken.

2.2.1 Balans

Het model Balans is mede in opdracht van de werkgroep slappe bodem ontwikkeld door GeoDelft als hulpmiddel bij het bepalen van een (duurzame) onderhoudsstrategie voor wegen. De huidige versie van het model moet worden doorontwikkeld om het gebruik ervan eenvoudiger te maken, zowel aan de invoerkant als aan de uitvoerkant. De werkgroep en bestuurlijk overleg slappe bodem zullen adviseren welke keuzes hieraan ten grondslag moeten liggen en welke vragen er liggen vanuit de gebruikers. GeoDelft is verantwoordelijk voor de verdere ontwikkeling en wordt mede financieel ondersteund door het bestuurlijk overleg en de werkgroep slappe bodem.

2.2.2 Vasthouden en beschikbaar stellen van kennis

De technische kennis over bouwen (met name van infrastructuur) op slappe bodem die bij gemeenten en marktpartijen is vergaard wordt via de werkgroep en de community of practice (CoP) verspreid en vergroot. De werkgroep slappe bodem zal een voorstel uitwerken om in de komende jaren deze beschikbare kennis op een goede manier toegankelijk te maken. Gedacht wordt aan bijvoorbeeld een handboek of een website.

2.2.3 Kennisontwikkeling en inventarisatie 'Groen' en 'Rioleringen'

Een verdere verfijning van het gemeentefonds met als doel de algemene uitkering voor slappe bodemgemeenten te verhogen, komt alleen tot stand als er voldoende kennis en argumenten aan een voorstel tot wijziging ten grondslag ligt. De werkgroep slappe bodem zal haar kennis over aanleg en onderhoud van groen en rioleringen op slappe bodem inventariseren en waar nodig vergroten.

2.2.4 Voorstel

- Band met het project Balans versterken, inzetten op de gebruiksmogelijkheden en gebruikersvriendelijkheid. De werkgroep slappe bodem is de link met de praktijk.
- Inventariseren en rubriceren van de kennis op het gebied van slappe bodem, specifiek voor gemeenteambtenaren. Deze informatie moet vervolgens inzichtelijk en bereikbaar zijn voor gebruikers.
- Kennis over aanleg en onderhoud van groen en rioleringen op slappe bodem inventariseren en vergroten.
- Contacten leggen met kennisbronnen buiten de werkgroep.
- Per werkgroepbijeenkomst een onderwerp of casus bespreken.

2.3 Proces

Op het gebied van proces rond bouwprojecten is in de afgelopen jaren een brochure opgesteld (Denk Wijzer, Werk Slimmer, Bouw Beter) en op basis hiervan een serie cursussen gegeven. De link met marktpartijen, een belangrijke groep in het proces rond bouwprojecten, wordt gelegd door de CUR. De kennis die vervat is in de brochure wordt verder uitgedragen via de werkgroep slappe bodem. Via cases wordt ingegaan op de dagelijkse praktijk.

Met het concept 'Beter Bouw- en Woonrijp Maken' (BBWM) is begonnen met de voorbereiding van een aantal pilots. Samen met kennisinstellingen (GeoDelft) en marktpartijen (o.a. Witteveen + Bos, Fugro) wordt een aantal bouwprojecten in verschillende fasen onder de loep genomen. Besprekingen vinden momenteel plaats met de gemeente Urk. Per pilot moeten afspraken worden gemaakt over verantwoordelijkheden, doelen en rollen van de verschillende partijen.

Daarnaast gaat de werkgroep interessante projectervaringen binnen ISMH, Rijnstreek en andere gemeenten bundelen (wat ging goed, wat vraagt om verbetering) en vervolgens met de uitvoerende sector bezien welke concepten vanuit de markt aangeboden worden om in die gevallen waar nog veel valt te verbeteren te komen tot duurzame, zettingsarme oplossingen.

2.3.1 Voorstel

- Verder uitdragen 'Denk Wijzer, Werk Slimmer, Bouw Beter' via de werkgroep.
- Samenwerking met CUR voortzetten.
- Een aantal pilots 'Beter Bouw- en Woonrijp Maken' uitvoeren en bespreken in de werkgroep.

3 Planning en begroting

	Tijd	Kosten (€)
Financiën		
Verkenning mogelijkheden met Cebeon	November 2007 – januari 2008	-
Afhankelijk van verkenning onderzoek starten	maart 2008 – januari 2009	100.000
Ontwikkelen 'gemeentefondsbewust' begroten en ontwerpen	Januari 2008 – juli 2008	5.000
Team financiën beschikbaar voor advies	Gehele looptijd UP	-
Techniek		
Band met Balans versterken	Gehele looptijd UP	-
Ambities doorontwikkeling Balans	Januari 2008 – december 2008	100.000
Kennis inzichtelijk en bereikbaar maken	2009 - 2010	10.000
Kennis aanleg en onderhoud groen en riolering inventariseren en vergroten	Gehele looptijd UP	5.000
Kennis buiten werkgroep binnenhalen (marktpartijen)	Gehele looptijd UP	2.500
Per werkgroepbijeenkomst een casus bespreken	Gehele looptijd UP	2.500
Proces		
Verder uitdragen 'Denk Wijzer, Werk Slimmer, Bouw Beter'	Gehele looptijd UP	25.000
Samenwerking CUR voortzetten	Gehele looptijd UP	
Pilots BBWM uitvoeren	Gehele looptijd UP	-
Overig		
Secretariaatskosten	Gehele looptijd UP	37.500
Extra ambtelijke inzet	Gehele looptijd UP	10.000
Locatiekosten	Gehele looptijd UP	2.500

Totaal over looptijd UP

€ 300.000

Colofon

Dit Uitvoeringsplan Slappe Bodem 2007-2010 is op 14 november 2007 vastgesteld door het bestuurlijk overleg slappe bodem.

Het bestuurlijk overleg slappe bodem wordt getrokken door de bestuurlijke kern:

Coos Rijdsijk (voorzitter, burgemeester gemeente Boskoop)

Siebe Keulen (wethouder gemeente Gouda)

Wim Groeneweg (wethouder gemeente Woerden)

Jan Vente (wethouder gemeente Bergambacht)

De ambtelijke werkgroep slappe bodem wordt getrokken door:

Eke Vos-Heikens (voorzitter, gemeente Reeuwijk)

Rien Swets (gemeente Gouda)

Fred Jonker (CUR Bouw en Infra)

Het team financiën bestaat uit:

Jan Bel (gemeente Gouda)

Anna Trouwborst-Kropaneva (gemeente Krimpen aan den IJssel)

Annet Bode (gemeente Zaanstad)

Contactpersoon en secretaris van bestuurlijk overleg, werkgroep en team financiën is:

Jeroen Mekenkamp (ISMH)

ISMH

t.a.v. J.G. Mekenkamp

Postbus 45

2800 AA GOUDA

Tel. (0182) 545 566

Fax. (0182) 545 563

e-mail. jmekenkamp.bz@ismh.nl

