



Rekenkamercommissie

## **'MEER RAAD VOOR HET RIOOL'**

**Onderzoek Rioleringszorg gemeente  
Wassenaar, Voorschoten en Oegstgeest**



Wassenaar



Voorschoten



Oegstgeest

Secretariaat: Postbus 393, 2250 AJ Voorschoten

☎ 06-18 54 43 05 : [rekenkamercommissiewvo@voorschoten.nl](mailto:rekenkamercommissiewvo@voorschoten.nl)

## 'Meer raad voor het riool'



Rekenkamercommissie

Aan de gemeenteraden van  
Wassenaar, Voorschoten en Oegstgeest.

Voorschoten, 24 maart 2009

Geachte leden,

### 1. Inleiding

De Rekenkamercommissie Wassenaar, Voorschoten, Oegstgeest (RKC) heeft in 2008 een onderzoek laten uitvoeren naar het gemeentelijke rioleringsbeleid van de drie gemeenten. Bij de keus van het onderzoeksonderwerp heeft de RKC laten meewegen dat het gemeentelijke rioleringsbeleid misschien wel één van de meest complexe onderdelen van het gemeentelijke beleid is en voor velen lastig te doorgronden. Het rioleringsbeleid kan grote politieke en financiële consequenties hebben. Voor een goede uitvoering van de kaderstellende en controlerende rol van de raad is het daarom van belang dat de beleidskeuzes duidelijk zijn, het beleid helder wordt vastgelegd en dat de verslaglegging met betrekking tot de uitvoering van het rioleringsbeleid transparant plaatsvindt. Hierbij zijn ook het beheer van de rioleringen, de lasten van de rioleringen en de lasten (rioolrechten) voor de belastingplichtige van belang.

Binnen het beperkte budget voor dit onderzoek heeft de kaderstellende en controlerende functie van de gemeenteraad bewust meer aandacht gekregen dan de klassieke rekenkamercommissievragen inzake doeltreffendheid en doelmatigheid. Het onderzoek is onder begeleiding en verantwoordelijkheid van de RKC uitgevoerd door Deloitte Consulting BV. De RKC heeft er voor gekozen het onderzoek niet door een technisch onderzoeksbureau uit te laten voeren omdat zij de nadruk wilde leggen op de bestuurlijke kant van het rioleringsbeleid.



Wassenaar



Voorschoten



Oegstgeest

Secretariaat: Postbus 393, 2250 AJ Voorschoten

☎ 06-18 54 43 05 : rekenkamercommissiewvo@voorschoten.nl

## 2. Ambtelijk en bestuurlijk wederhoor

Het *ambtelijke* wederhoor heeft plaatsgevonden in de periode van 22 december 2008 tot en met 16 januari 2009 en het *bestuurlijke* wederhoor in de periode van 6 februari 2009 tot en met 24 februari 2009. De ontvangen ambtelijke reacties hebben, voor zover nodig, geleid tot aanpassingen in het rapport. De bestuurlijke reacties, die zijn gebaseerd op alleen het conceptrapport en niet op deze aanbiedingsbrief, hebben aanleiding gegeven het rapport op enkele onderdelen aan te passen. De bestuurlijke reacties van de colleges van Burgemeester en Wethouders en het nawoord van de RKC zijn opgenomen in dit rapport.

## 3. Vraagstelling en belangrijkste conclusies

De vier hoofdvragen die de RKC bij dit onderzoek heeft gesteld om inzicht te krijgen in diverse aspecten van het gemeentelijke rioleringsbeleid zijn:

1. In hoeverre stelt het GRP de gemeenteraad in staat kaders te stellen?
2. In hoeverre wordt de gemeenteraad gefaciliteerd in het controleren van het GRP en tussentijds aanpassen van beleid?
3. Zijn de kostentoe rekening van het rioolrecht, de heffingsgrondslagen en het tarievenbeleid doeltreffend en doelmatig?
4. In hoeverre borgt de organisatie de beleidsuitvoering?

### ***In hoeverre stelt het GRP de gemeenteraad in staat kaders te stellen?***

De geldende GRP's voldoen aan de wettelijke eisen. Wel zijn zij in de drie gemeenten pas na het ingaan van de planperiode vastgesteld.

In geen van de drie gemeenten heeft men aan de raad alternatieve keuzemogelijkheden geboden om kaders te stellen aan de GRP's. Men vond kennelijk dat er maar weinig te kiezen valt op het gebied van rioleringszorg. De raden hebben echter ook niet om keuzemogelijkheden gevraagd. Alleen in Wassenaar is een 'voorproces' doorlopen, waarin bepaalde beleidskaders voor het GRP aan de raad zijn voorgelegd en door de raad zijn vastgesteld. Dit voorproces is zeker als informatief ervaren, maar het heeft er niet voor gezorgd dat bevraagde raadsleden het gevoel hebben dat zij actief deel hebben gehad aan het tot stand komen van beslissingen rondom rioleringszorg.

## 'Meer raad voor het riool'

Uit de onderzoeksresultaten komt naar voren dat er op veel gebieden wel degelijk ruimte is om politieke keuzes te maken. Anders gezegd: er zijn meer 'knoppen' waaraan gedraaid kan worden, dan in de praktijk gebeurt. In het rapport worden deze keuzeruimtes aangegeven in hoofdstuk 7. Het gaat hierbij om zowel inhoudelijke als financiële en procedurele keuzes. Alle drie de gemeenten zijn van plan (een enkele is er al mee gestart) om voorafgaand aan vaststelling van het volgende GRP wel een voorproces te doorlopen.

Wassenaar en Voorschoten hebben het GRP al op thema's en speerpunten geformuleerd en daarmee de helderheid en leesbaarheid vergroot.

### ***In hoeverre wordt de gemeenteraad gefaciliteerd in het controleren van het GRP en tussentijds aanpassen van beleid?***

Uit de analyse van de GRP's komt naar voren dat maar een beperkt deel van de doelen scherp is geformuleerd en voor de raad meetbaar is gemaakt. In de GRP's ligt de nadruk op de maatregelen die gemeenten van plan zijn te treffen en minder op de vraag hoe en in welke mate deze maatregelen bijdragen aan gestelde doelen. Deze benadering maakt het voor de raad lastig om vooral te sturen op de gestelde doelen en verlegt de aandacht naar het sturen op maatregelen. Het is dan ook gewenst dat de raad stuurt op de combinatie van doelen en maatregelen.

De inrichting van de planning- en controlcyclus (P&C-cyclus) met tussentijdse evaluaties is bepalend voor de kaderstelling en controleerbaarheid van het beleid. De wijze waarop de cyclus is ingevuld binnen de gemeenten, verschilt. Belangrijk is dat alle drie de gemeenten momenteel in de kwaliteit en het gewicht van de P&C-cyclus investeren. Er wordt steeds meer aandacht gegeven aan de evaluatie van zowel individuele projecten als het complete jaarplan. Deze evaluaties worden enerzijds voor de terugkoppeling naar de beleidsuitgangspunten in het GRP gebruikt, anderzijds voor het operationele plan voor het komende jaar. Deze ontwikkeling in de P&C-cyclus stimuleert dat het GRP een meer dynamisch document wordt, waarin tussentijds ook mutaties op beleidsuitgangspunten kunnen worden aangebracht. Tevens faciliteert zo'n dynamische werkwijze de communicatie tussen raad en organisatie ten aanzien van de kaderstelling en maakt deze de raad krachtiger om tussentijds bij te sturen. Deze ontwikkeling past bij het beleidsrijker worden van het GRP.

In het onderzoek wordt geconstateerd dat de verkregen indicatoren uit de benchmark 'Riolering in Beeld' van waarde kunnen zijn in de P&C-cyclus.

## 'Meer raad voor het riool'

### ***Zijn de kostentoerekening van het rioolrecht, de heffingsgrondslagen en het tarievenbeleid doeltreffend en doelmatig?***

Voor de kostentoerekening volgen alle drie de gemeenten de richtlijnen BBV en de leidraad Riolerings. De kostentoerekening gebeurt dus op een adequate wijze.

Wassenaar en Oegstgeest hanteren een gedifferentieerd tarief voor de heffing van rioolrecht. De gemeente Voorschoten hanteert daarentegen een vastrecht voor alle belastingplichtigen. Het voordeel van de methode Voorschoten is dat de uitvoeringskosten laag zijn. In die zin is de vastrechtmethode de meest efficiënte wijze van heffen. De methode van de gemeenten Wassenaar en Oegstgeest is daarentegen beleidsrijker. Qua doeltreffendheid van deze methode valt wel op te merken dat vaak doelstellingen worden nagestreefd, die geen verband houden met de kostenbepalende factoren van rioleringszorg. Het gaat hier dan om flankerende doelen, waarop de effectiviteit van het gevoerde tarievenbeleid nauwelijks te bepalen is.

De gemeente Wassenaar brengt lasten van groot onderhoud en/of vervanging over het algemeen direct ten laste van de egalisatievoorziening. De bedoeling is om deze voorziening op peil te hebben en te houden zodat latere generaties niet met de kosten worden geconfronteerd die nodig zijn om vervangingsinvesteringen c.q. onderhoud uit te voeren. In Voorschoten en Oegstgeest daarentegen wordt een aanzienlijk deel van de uitgaven gekapitaliseerd en wordt de egalisatievoorziening vooral gebruikt voor het opvangen van fluctuaties in tariefstellingen. In deze gemeenten drukken de kosten op de burger in de periode dat daadwerkelijk gebruik wordt gemaakt van de voorziening.

Aangezien de GRP's een lange planningshorizon hanteren, hoeven beide benaderingen materieel niet veel te verschillen. Wel zal de hoogte van de egalisatievoorziening in beide benaderingen aanzienlijk kunnen verschillen en aanleiding kunnen geven tot heroverweging.

Het onderzoek biedt een overzicht van de tariefsgegevens van de drie gemeenten en een landelijk gemiddelde. Daaruit zijn op voorhand geen conclusies te trekken.

### ***In hoeverre borgt de organisatie de beleidsuitvoering?***

Op dit punt is geen uitputtend onderzoek verricht. In de beschouwde planperiode van de GRP's van de gemeenten Wassenaar en Oegstgeest zijn de meeste plannen uitgevoerd binnen budget en gestelde periode. Voorschoten heeft, mede door een verzoek van de gemeenteraad en als gevolg van reorganisatie en onderbezetting,

## 'Meer raad voor het riool'

niet binnen de gestelde periode het GRP kunnen uitvoeren. Wel bleef Voorschoten binnen het budget.

Het borgen van de beleidsuitvoering door de ambtelijke organisatie is een aandachtspunt. Gebrek aan personele capaciteit is de grootste veroorzaker van de vaak achterblijvende prestaties. Onderbezetting is bij de drie gemeenten een structureel probleem. Hiervoor zijn twee oorzaken geconstateerd, te weten het structureel niet kunnen invullen van vacatures en de 'onnodige' tijdsbesteding als gevolg van de niet altijd constructieve relatie met de waterschappen. Eisen van het waterschap als toezichthouder op het vlak van het milieutechnisch functioneren van het rioolstelsel leggen een grote werkdruk op de gemeenten. Daarnaast worden mogelijkheden in de samenwerking met het waterschap als uitvoeringspartner onbenut gelaten.

De RKC komt op basis van de voorgaande conclusies tot de volgende aanbevelingen.

### **4. Aanbevelingen**

#### ***Voorproces ten behoeve van de kaderstelling***

1. Zorg voor een 'voorproces' voor de voorbereiding en vaststelling van het Gemeentelijk Rioleringsplan (GRP) waarin voldoende tijd en capaciteit bestaat om tot een goede kaderstelling te komen. Zorg ook dat relevante partijen uit de samenleving voldoende bij dit voorproces betrokken worden
2. Zoek en vraag daarbij als gemeenteraad nadrukkelijker de keuzeruimte in het rioolbeheer, bijvoorbeeld op punten als overlast, milieutechnisch functioneren, afkoppeling hemelwaterafvoer en beheerstrategie. Dat kan bijvoorbeeld door in dit voorproces de feitelijke problematiek in beeld te brengen met mogelijke oplossingsrichtingen, politieke keuzevraagstukken inclusief de voor- en nadelen, risico's, lasten en baten (rioolrechten) en maatschappelijke effecten.
3. Maak de beleidskeuzes op doel- en/of maatregelniveau, motiveer de keuzes en maak de doelen en maatregelen controleerbaar door ze meetbaar te maken en te binden aan een tijdspad. Laat het voorproces uitmonden in een strategisch beleidsdocument als weergave van de gemaakte beleidskeuzes. Neem deze keuzes in het GRP op met een beknopte motivatie.

## 'Meer raad voor het riool'

### ***Planning- en controlcyclus gebruiken om te faciliteren***

4. Zorg dat de P&C-cyclus aansluit op de kaderstelling. Een adequate P&C-cyclus kan leiden tot een dynamischer GRP, dat het beleid op grote lijnen (doelen) vastlegt voor een langere periode (10 jaar), waarbij de P&C-cyclus voorziet in jaarlijkse uitwerking van de doelstelling.
5. Geef de prestatie-indicatoren van de Benchmark "Riolering in Beeld" een plaats in de P&C-cyclus.

### ***Kostentoerekening, financiering en heffingsmaatstaf***

6. Maak een expliciete keus over de wijze van financiering (wel of geen voorziening en de omvang ervan), de lasten die in rekening kunnen worden gebracht via het rioolrecht (ook lasten voortkomend uit de brede zorgplicht), de heffingsmaatstaf (efficiënt of beleidsmatig en passend bij nieuwe wetgeving, bijvoorbeeld WOZ-waarde) en het tariefbeleid.

### ***Nieuwe wetgeving***

7. Maak op korte termijn keuzes in verband met de nieuwe waterwetgeving over hoe om te gaan met hemel- en grondwater (brede zorgplicht) en de verantwoordelijkheid van de burger op eigen terrein daarbij. Bijvoorbeeld wat is aanvaardbare wateroverlast en wat kan de gemeente aan onaanvaardbare wateroverlast doen (inrichting openbare ruimte, afkoppeling) en wat kan de burger doen?

### ***Ambtelijke en bestuurlijke organisatie***

8. Zorg ervoor dat de ambtelijke organisatie in voldoende mate is ingericht op een professionele uitvoering van het GRP met voldoende personele continuïteit. Zoek daarbij ook naar samenwerkingsverbanden, intergemeentelijk maar ook in de keten (waterschappen, provincies) ter versterking van de mens- en denkkraft, doelmatigheid en doeltreffendheid.
9. Zet voor de verwezenlijking van de doelstellingen en/of maatregelen politiek-bestuurlijke kracht in ten opzichte van Waterschap en/of Provincie.

## **5. Vastleggen acties komend uit aanbevelingen**

De RKC vertrouwt erop dat dit onderzoek bijdraagt aan de kaderstellende en controlerende rol van de gemeenteraden en verwacht dat u de aanbevelingen kunt

## 'Meer raad voor het riool'

toepassen bij het tot stand komen van het gemeentelijke rioleringsbeleid (en andere, min of meer vergelijkbare beleidsterreinen). In dit verband vraagt de RKC de gemeentebesturen (raad en college) om in een besluit vast te leggen welke acties, voortvloeiend uit de aanbevelingen, zullen worden ondernomen en daarbij ook een tijdspad aan te geven. Door opnemng in de P&C-cyclus kan de opvolging van de acties worden verantwoord.

### **6. Leeswijzer rapport**

Het rapport bestaat uit drie delen. Het eerste deel is deze brief aan de gemeenteraden. Hierin zijn de belangrijkste conclusies opgenomen en de aanbevelingen van de RKC. Het tweede deel van het rapport bevat de rapportage van het onderzoeksbureau met daarin opgenomen de belangrijkste bevindingen van het onderzoek. Op deze rapportage zijn de conclusies en aanbevelingen van de RKC gebaseerd. Het derde deel van het rapport is de bestuurlijke reactie van de Colleges van Burgemeester en Wethouders van de drie gemeenten op het rapport en het nawoord van de RKC hierop. De bevindingen op deelvragen zijn opgenomen in een apart 'dossier', dat wij aan de griffiers ter beschikking hebben gesteld om ter inzage te leggen.

### **7. Tot slot**

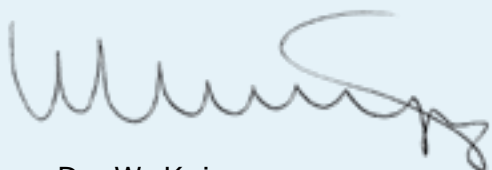
De RKC wil de colleges van Burgemeester en wethouders, de ambtelijke werkgroep en de bevroagde raadsleden hartelijk bedanken voor hun inzet ten behoeve van het onderzoek.

Een afschrift van deze brief is verzonden aan de colleges van Burgemeester en Wethouders van de drie gemeenten.

Hoogachtend,

Rekenkamercommissie Wassenaar, Voorschoten en Oegstgeest,

De voorzitter,



Dr. W. Kuiper



**Onderzoeksrapport Rioleringszorg in de gemeenten**

**Wassenaar, Voorschoten en Oegstgeest;**

**Planning & control, financiën en organisatie**

**Deloitte Consulting B.V.**  
Orteliuslaan 1041  
3528 BE Utrecht  
Postbus 85104  
3508 AC Utrecht

Tel: (030) 2995500  
Fax: (030) 2995512  
[www.deloitte.nl](http://www.deloitte.nl)

**Rioleringszorg in de gemeenten Wassenaar, Voorschoten en  
Oegstgeest; kaderstelling, planning & control, financiën en  
organisatie**

Rekenkamercommissie Wassenaar, Voorschoten en Oegstgeest

---

Uitgebracht aan: Rekenkamercommissie Wassenaar,  
Voorschoten en Oegstgeest

Auteur(s): Mevrouw J. de Vries

Reviewer: De heer R. Dubbeldeman

Kenmerk: 3112139680

## ***Inhoudsopgave***

---

<b>1. Inleiding</b>	<b>4</b>
<b>2. Onderzoeksmethodiek</b>	<b>6</b>
<b>3. In hoeverre stelt het GRP de gemeenteraad in staat kaders te stellen?</b>	<b>9</b>
<b>3.1 Toetsingskader</b>	9
<b>3.2 Relevante onderzoeksfeiten</b>	10
3.2.1 Wassenaar	10
3.2.2 Voorschoten	11
3.2.3 Oegstgeest	12
<b>3.3 Analyse</b>	13
3.3.1 Tijdigheid en keuzemogelijkheden: de meerwaarde van het voorproces	13
3.3.2 Helderheid van opbouw en argumentatie	15
<b>3.4 Samenvatting en conclusie</b>	16
<b>4. In hoeverre wordt de gemeenteraad gefaciliteerd in het controleren van het GRP en tussentijds aanpassen van beleid?</b>	<b>18</b>
<b>4.1 Toetsingskader</b>	18
<b>4.2 Relevante onderzoeksfeiten</b>	19
4.2.1 Wassenaar	19
4.2.2 Voorschoten	21
4.2.3 Oegstgeest	22
<b>4.3 Analyse</b>	23
4.3.1 Meetbaarheid van de doelen	23
<b>4.4 Samenvatting</b>	25
<b>5. Zijn de kostentoerekening van het rioolrecht, de heffingsgrondslagen en het tarievenbeleid doeltreffend en doelmatig?</b>	<b>27</b>
<b>5.1 Toetsingskader</b>	27
<b>5.2 Relevante onderzoeksfeiten</b>	27
5.2.1 Wassenaar	27
5.2.2 Voorschoten	28
5.2.3 Oegstgeest	28
<b>5.3 Analyse</b>	29
<b>5.4 Samenvatting</b>	31
<b>6. In hoeverre borgt de organisatie de beleidsuitvoering?</b>	<b>33</b>
<b>6.1 Toetsingskader</b>	33

<b>6.2 Analyse</b>	<b>34</b>
<b>6.3 Samenvatting</b>	<b>37</b>
<b>7. Aanbevelingen</b>	<b>38</b>
<b>Literatuurlijst</b>	<b>44</b>
<b>Bijlage 1 Toetsingskaders</b>	<b>45</b>
<b>Bijlage 2 Indicatoren Benchmark Riolering in Beeld</b>	<b>48</b>

## 1. Inleiding

---

De rioleringszorg maakt snelle ontwikkelingen door. Vooral door de Europese aandacht voor klimaat en milieu ligt er een druk op gemeenten om hun rioleringsbeleid- en beheer effectiever en efficiënter te maken. De Europese Kaderrichtlijn Water stelt voor uiterlijk 2027 hoge eisen aan de kwaliteit van het oppervlakte- en grondwater in alle EU lidstaten. Dit lijkt nog ver weg, maar de levensduur van het rioolstelsel in ogenschouw nemende, zijn maatregelen nu op hun plaats. In het Bestuursakkoord Waterketen 2007 wordt de ambitie uitgesproken de doelmatigheid van de waterketen met 10 à 20% te verhogen. Daarnaast is er ook veel dynamiek op het gebied van de inkomsten. Zo zal in elk geval per 1 januari 2010 van nieuwe kosten die als gevolg van de uitgebreide zorgplichten worden gemaakt, moeten worden aangegeven of zij vallen onder de categorie huishoudelijk- of bedrijfsafvalwater, dan wel onder de categorie hemel- en grondwater.

Met het oog op toekomstige bestuurlijke ontwikkelingen, maar ook op de steeds kritischer wordende burger en de controlerende en verantwoordelijke taak die de Raad heeft om zorg te dragen voor een goede dienstverlening naar de burger (en de daarmee gepaard gaande roep om transparantie), heeft de Rekenkamercommissie van Wassenaar, Voorschoten en Oegstgeest besloten een onderzoek te doen naar het gemeentelijke rioleringsbeleid. Naast bovengenoemde "macro-ontwikkelingen" speelt mee dat er veel geld omgaat in het gemeentelijke taakveld van de rioleringszorg (de vervangingswaarde van de stelsels van de drie gemeenten ligt tussen de 62 en 133 miljoen) en de egalisatievoorziening loopt in Wassenaar op tot 11 miljoen. De uitvoering van het (financiële) beleid is zeer relevant voor de burger omdat dat effect heeft op de hoogte van het rioolrecht en overlast door vervangingswerkzaamheden.

Tegen deze achtergrond heeft de Rekenkamercommissie aangegeven behoefte te hebben aan:

- Inzicht in de helderheid, juistheid en toereikendheid van het Gemeentelijk Rioleringsplan (GRP), waarin de verwoording van het rioleringsbeleid in (hopelijk) begrijpelijke taal is opgenomen, als basis voor de besluitvorming.
- Meer inzicht in de organisatie van het beheer van de rioleringen.
- Inzicht in de financiering van de rioleringszorg en de consequenties voor de lasten van de burger.

Deze informatiebehoefte is vertaald naar vier hoofdvragen:

1. In hoeverre stelt het GRP de gemeenteraad in staat kaders te stellen?
2. In hoeverre wordt de gemeenteraad gefaciliteerd in het controleren van het GRP en tussentijds aanpassen van beleid?
3. Zijn de kostentoerekening van het rioolrecht, de heffingsgrondslagen en het tarievenbeleid doeltreffend en doelmatig?
4. In hoeverre borgt de organisatie de beleidsuitvoering?

In onderhavig rapport worden de bevindingen van het rekenkameronderzoek weergegeven. In hoofdstuk 2 wordt ingegaan op de onderzoeksmethodiek. In hoofdstuk 3 tot en met 6 komt de analyse aan bod met de beantwoording van de vier onderzoeksvragen. In hoofdstuk 7 zijn de aanbevelingen geformuleerd.

Bij het formuleren van de aanbevelingen is niet zozeer de lijn gevolgd van de gestelde onderzoeksvragen, maar is sterker geredeneerd vanuit de 'knoppen' die voor de raad beschikbaar zijn om sturing te geven aan het beleidsveld riolering. Het onderwerp van rioolbeheer wordt vaak als moeilijk en ontoegankelijk ervaren, waardoor het niet de aandacht in de gemeentepolitiek krijgt die het verdient. Het doel van het rioleringsonderzoek voor de Rekenkamercommissie is als volgt: "het rapport moet een eyeopener zijn voor de gemeenteraden van de drie gemeenten; gemeenteraad, hier kunnen jullie allemaal over mee beslissen". In hoofdstuk 7 wordt deze beslisruimte nader benoemd.

Voor meer algemene informatie over rioleringszorg kan de lezer terecht op [www.riool.net](http://www.riool.net) of [www.riool.info.nl](http://www.riool.info.nl)

## 2. Onderzoeksmethodiek

---

Om de onderzoeksvragen te beantwoorden zijn 5 fasen doorlopen in het onderzoeksproces.



In de eerste fase zijn er toetsingskaders ontwikkeld. Deze toetsingskaders bestaan uit subvragen waar (behalve voor hoofdvraag 3) een normerende werking van uit gaat. Deze toetsingskaders zijn opgenomen in bijlage 1.

In fase twee zijn gegevens verzameld om de subvragen te beantwoorden. Na bestudering van de GRP's, jaarlijkse plandocumenten, programmabegroting en raadsstukken van de drie gemeenten, zijn de toetsingskaders ingevuld. De dataverzameling voor hoofdvraag 4 heeft door middel van zelfonderzoek door een ambtelijke werkgroep plaatsgevonden.

Op basis van de verzamelde data heeft een eerste analyse plaatsgevonden. De bevindingen van de onderzoekers met betrekking tot de vier hoofdvragen zijn in de vierde fase in eerste instantie teruggekoppeld aan de ambtelijke werkgroep. In die discussie heeft de werkgroep achtergronden en beweegredenen bij de bevindingen van de onderzoekers kunnen plaatsen. Vervolgens hebben de onderzoekers naar aanleiding van die discussie een aantal stellingen geformuleerd met betrekking tot de kaderstellende kracht van het GRP en de controlerende werking van de andere beleidsinstrumenten. De stellingen zijn in een andere werkbijeenkomst voorgelegd aan een vijftal gemeenteraadsleden<sup>1</sup> van de verschillende gemeenten, die vervolgens de gelegenheid hebben gehad hier hun mening over te geven.

Onder dit proces ligt een dynamische onderzoeksmethodiek die uiteindelijk leidt tot een focus op de meest relevante feiten die dienen voor beantwoording van de onderzoeksvragen.

---

<sup>1</sup> Dit waren drie gemeenteraadsleden van Wassenaar, één van Voorschoten en één van Oegstgeest. Het was dus geen representatieve vertegenwoordiging van de gemeenteraden van de drie gemeenten. De meningen van deze leden worden alleen ondersteunend gebruikt

Ter verduidelijking hieronder een visualisatie:



Uitgangspunt is (zijn) de onderzoeksvra(a)g(en). Om deze vragen te beantwoorden zijn subvragen ontwikkeld die zullen helpen bij het beantwoorden van de hoofdvragen. Het opstellen van deze subvragen gebeurt zo compleet mogelijk, zodat er geen informatie buiten beschouwing blijft. In het geval van dit onderzoek is gekozen voor een toetsingskader; een verzameling van subvragen waar een normerende werking van uit gaat (fase 1 in het onderzoeksproces). In de dataverzamelingsfase worden de toetsingskaders gevuld met de relevante informatie.

Vervolgens vindt er een analyse plaats waarin de verzamelde informatie geïnterpreteerd wordt. In dit onderzoek was een belangrijk onderdeel van de analyse een discussie met een ambtelijke werkgroep en een vijftal raadsleden van de drie gemeenten en de voortdurende schakeling met de Rekenkamercommissie. In de analyse komen sommige vragen in het toetsingskader naar voren als meer relevant voor de beantwoording van de hoofdvraag dan de andere vragen. Ook de toetsingskaders zelf zijn niet statisch, maar aan verandering onderhevig geweest door voortschrijdende inzichten. Zo zijn bijvoorbeeld bepaalde subvragen gebruikt bij het beantwoorden van een andere hoofdvraag, omdat door de analyse en dynamische discussie de focus van de hoofdvragen veranderde. In sommige gevallen zijn bepaalde subvragen samengevoegd, omdat de inhoud van die vragen dicht bij elkaar bleek te liggen. Door de synthese (van feiten, analyse en discussie) komen de onderzoekers tot een selectie van aspecten die het belangrijkst zijn voor het beantwoorden van de hoofdvragen. Hiermee wordt ook de leesbaarheid van het rapport gewaarborgd.



De analyse en de synthese zijn vervolgens verwerkt tot onderhavige rapportage. Ook in deze fase heeft de Rekenkamercommissie een belangrijke rol gespeeld, waarbij de onderzoekers uitgedaagd zijn tot het schrijven van prikkelende conclusies.

Deze werkwijze heeft een drietal belangrijke voordelen gehad:

- De focus van het rapport ligt op de belangrijkste, onderscheidende zaken.
- De bijeenkomsten van de ambtelijke werkgroep hebben een discussie en samenwerking tussen de drie gemeenten op gang gebracht.
- De visie van zowel de ambtenaren als die van de gemeenteraadsleden (naast die van de onderzoekers en de Rekenkamercommissie) heeft haar weerslag gekregen in de analyse en de aanbevelingen.

### ***3. In hoeverre stelt het GRP de gemeenteraad in staat kaders te stellen?***

---

#### **3.1 Toetsingskader**

Het toetsingskader dat voor deze hoofdvraag werd ontwikkeld, legt de nadruk op de kaderstellende kracht van het Gemeentelijk Rioleringsplan; het lange termijn plan van de gemeente op het gebied van rioleringszorg. Het GRP is een belangrijk instrument voor de gemeente om de strategie voor de toekomst vast te leggen. In het document liggen de afspraken vast die de gemeenteraad gebruikt om kaders te stellen aan het rioleringsbeleid in haar gemeente. Het toetsingskader (bijlage 1) dat gebruikt is om het GRP te beoordelen, stelt bepaalde eisen aan de inhoud en de vorm van het GRP. Gedurende het onderzoek is gebleken dat er drie criteria waren die het meest bepalend waren voor het beantwoorden van de hoofdvraag:

- *Voldoet het GRP aan de wettelijke eisen en is het tijdig vastgesteld?* Bij deze deelvraag is het relevant of het GRP voldoet aan de eisen die in de Wet Milieubeheer<sup>2</sup> zijn gesteld. Dit geldt voor zowel de eisen met betrekking tot de inhoud van het GRP als de eisen die gesteld worden aan de totstandkoming van het GRP (worden de juiste partijen betrokken bij het opstellen van het plan), als de tijdigheid van het vaststellen van het GRP.
- *Heeft het GRP of het totstandkomingproces van het GRP de gemeenteraad keuzeruimte geboden bij het vaststellen van het kader?* Bij deze deelvraag gaat het om de mate waarin de raad in staat is gesteld keuzes te maken in het beleid dat zij willen voeren. Die keuzeruimte kan zowel in het GRP zelf of in een voorproces bij het opstellen van het GRP geboden worden. Als er geen voorproces heeft plaatsgevonden waarin beleidsuitgangspunten zijn benoemd die kaderstellend zijn voor het uiteindelijke GRP, wordt er meer keuzeruimte in het GRP zelf verwacht.
- *Hoe leest het GRP? Helderheid van opbouw en argumentatie.* Het taakveld riolering is een vrij technisch gebied. Een belangrijk doel van het GRP is de lezer duidelijk maken waarom voor een bepaalde aanpak is gekozen; de argumentatie van doelstellingen naar uiteindelijk te nemen maatregelen. In het onderzoek is getoetst op de methode die de Leidraad Riolerings<sup>3</sup> (module A1050) voorschrijft om tot een heldere opbouw en argumentatie te komen. Deze toetsing vindt plaats in twee dimensies. De eerste dimensie toetst de volgorde van de opbouw, namelijk:

---

<sup>2</sup> Wet Milieubeheer artikel 4.22

<sup>3</sup> De Leidraad Riolerings is een document dat uitgegeven wordt door de branche organisatie Stichting Rioned. Het is een uitgebreide handleiding voor Nederlandse rioolbeheerders waarin algemeen geaccepteerde methoden en technieken beschreven worden.

- Beschrijving gewenste situatie.
- Beschrijving huidige situatie.
- Beschrijving strategie om van huidige naar gewenste situatie te komen.
- Inzet van financiële en personele middelen om strategie uit te voeren.

De tweede dimensie toetst de diepgang van de argumentatie. Hierbij gaat het om de koppeling van doelen (wat wil ik), functionele eisen (wat moet mijn systeem dan doen), maatstaven (wat is de norm voor het gedrag van mijn systeem), meetmethoden (hoe meet ik of het gelukt is) en maatregelen (hoe zorg ik dat dit lukt).

De methode dient om een logische en heldere opbouw van het GRP te creëren waarin goed beargumenteerd wordt welke maatregelen genomen moeten worden en waarom.

### 3.2 Relevante onderzoeksfeiten

#### 3.2.1 Wassenaar

##### *Wettelijke eisen en tijdigheid*

De inhoud van het GRP voldoet aan de wettelijke eisen vastgelegd in de Wet Milieubeheer. Ook zijn de juiste partijen betrokken geweest bij de opstelling van het GRP.

Het GRP is vastgesteld voor de periode 2006 – 2010 op 26 november 2007. Dit betekent dat het GRP niet vóór de planperiode is vastgesteld. De gemeente heeft in de voorliggende periode (2000 – 2005) zonder nieuw GRP gefunctioneerd. De basis voor de rioleringszorg in deze periode was een evaluatienota van het GRP 1995 – 1999 in combinatie met het oude GRP zelf. Door de nieuwe wet- en regelgeving is er behoefte ontstaan aan nieuwe kaders. Voorafgaand aan het vaststellen van het GRP voor de periode 2006 - 2010 heeft Wassenaar een voorproces doorlopen waarin beleidskaders door de gemeenteraad zijn vastgesteld. Dit betekent dat de gemeente op basis van die beleidskaders het rioleringsbeheer vorm heeft gegeven.

##### *Keuzemogelijkheden*

De doelen en maatregelen die gesteld en genomen moeten worden op het gebied van de kwaliteit van het stelsel, beheer en onderzoek worden in het GRP zonder alternatieven gepresenteerd. Op financieel beleid worden wel enkele keuzes voorgelegd, namelijk de keuze tussen het uitvoeren van de taken in eigen beheer of door middel van uitbesteding. Tevens worden twee kostendekkingvarianten voorgesteld (keuze tussen dotatie uit algemene middelen of jaarlijkse stijging van rioolrecht van 5%).

Aan de raad zijn echter in een beleidsnota die vooraf ging aan het GRP keuzes voorgesteld die betrekking hebben op onderstaande onderwerpen. De in het onderzoek betrokken gemeenteraadsleden hebben deze keuzes echter beperkt als keuzeruimte ervaren.

- De kwaliteit en capaciteit van het stelsel; die blijft gehandhaafd op het huidige niveau volgens het coalitieakkoord;
- Het milieutechnisch functioneren van het stelsel; bij geplande rioolvervangingen wordt extra schoon waterriool met intensieve horizontale drainage aangelegd en zo veel mogelijk verhard oppervlak afgekoppeld (volgens beslisboom afkoppelen hemelwater en maatregelen grondwateroverlast). Het afkoppelen van hemelwater gebeurt alleen in overleg met de handhavers en gelijktijdig met het vervangen van riolering;
- Onderzoek; de ontwikkelingen in wet- en regelgeving zullen op de voet worden gevolgd en beleid daar op aangepast;
- Beheer; de inwoners van Wassenaar zullen actief geïnformeerd worden over de waterketen en het watersysteem.

#### ***Helderheid en opbouw argumentatie***

De volgorde (eerste dimensie van de leidraadmethode) van het GRP van Wassenaar volgt in grote lijnen de opbouw die de Leidraad Riolerings module A1050 voorstaat.

De diepgang van de argumentatie van het GRP van Wassenaar volgt niet de Leidraad methode. Het startpunt voor Wassenaar zijn de vijf hoofddoelen, afgeleid van de zorgplicht voor de omschrijving van de gewenste situatie. In de tekst wordt geen expliciete koppeling gemaakt tussen de vijf doelen, de beschrijving van de huidige situatie en de te nemen maatregelen, door de specificatie in functionele eisen en maatstaven te maken. Er wordt ook niet op een andere manier de relatie gelegd tussen datgene wat men wil gaan doen en wat men daarmee wil bereiken in termen van de hoofddoelen die voor de gewenste situatie geformuleerd zijn. Deze zaken worden niet gepresenteerd in het GRP. Dat wil niet zeggen dat deze analyses niet zijn gemaakt, de raad wordt echter niet actief deelgenoot gemaakt van deze argumentatie.

### ***3.2.2 Voorschoten***

#### ***Wettelijke eisen en tijdigheid***

De inhoud van het GRP voldoet aan de wettelijke eisen vastgelegd in de Wet Milieubeheer. De juiste partijen zijn betrokken bij het opstellen ervan.

De planperiode voor het GRP van Voorschoten was 2007 – 2008. Het GRP werd vastgesteld op 5 juli 2007. Voor een periode van 6 maanden heeft de raad geen kaders gesteld op basis van een GRP. In de

voorliggende periode van 2003 – 2006 heeft de gemeente zonder GRP gefunctioneerd.

Een voorproces om beleidskaders vast te stellen heeft bij de opstelling van het huidige GRP geen plaats gehad. Bij de opstelling van het nieuwe GRP dat vanaf 2009 in werking treedt, is er wel een dergelijk voorproces geweest.

### **Keuzemogelijkheden**

De keuzes op het gebied van de kwaliteit van het stelsel worden bij Voorschoten zonder alternatief gepresenteerd. Dit wordt in het GRP ook benoemd:

*“In Nederland is daar (kiezen tussen kwaliteitsniveaus) nog geen instrument voor zoals bij wegenbeheer...Voor het voorliggende plan betekent dat we voorlopig uitgaan van het eendimensionale kwaliteitsmodel met de ‘gemiddelde’ kwaliteit” (blz. 13).*

Ook voor beheer, onderzoek en financieel beleid zijn geen keuzemogelijkheden geformuleerd.

Bij de opstelling van het GRP voor 2009 heeft een voorproces plaatsgevonden waarin wel keuzemogelijkheden besproken zijn.

### **Helderheid en opbouw argumentatie**

Ook in dit GRP wordt de eerste dimensie van de Leidraad methode gevolgd door te beginnen met de beschrijving van de gewenste situatie en de huidige situatie om vervolgens aan te geven welke maatregelen getroffen moeten worden om de gewenste situatie te bereiken en welke investeringen daar voor nodig zijn.

Het startpunt voor het beschrijven van de gewenste situatie is dezelfde als voor Wassenaar, namelijk de vijf doelen afgeleid van de zorgplicht. Deze doelen worden wel uitgewerkt in functionele eisen en maatstaven. De beschrijving van de huidige situatie wordt niet in termen van functionele eisen en maatstaven gedaan, waardoor ook hier de koppeling tussen de gewenste situatie en de huidige situatie niet expliciet is. Ook de maatregelen die in hoofdstuk 4 aangekondigd worden hebben geen expliciete één op één relatie met de geformuleerde maatstaven in de gewenste situatie.

## **3.2.3 Oegstgeest**

### **Wettelijke eisen en tijdigheid**

De inhoud van het GRP komt overeen met de wettelijke eisen. De juiste partijen worden betrokken bij het opstellen van het GRP.

De planperiode voor het GRP van Oegstgeest is 2005 – 2009. Het GRP werd vastgesteld in april 2005.

Er ging geen voorproces voor het vaststellen van beleidskaders vooraf aan het vaststellen van het GRP. Deze gemeente spreekt ook de intentie uit bij het vaststellen van het volgende GRP wel een dergelijk voorproces te gebruiken om kaders te stellen.

#### ***Keuzemogelijkheden***

Oegstgeest biedt alleen op financieel gebied een keuzemogelijkheid; eveneens de keuze tussen twee kostendekkingvarianten. Op andere gebieden wordt er geen keuzeruimte geboden in het GRP.

#### ***Helderheid en opbouw argumentatie***

Oegstgeest hanteert beide dimensies van de in de leidraad voorgestane opbouw van een GRP, zowel qua volgorde als qua diepgang van de argumentatie. Ze houdt een consistente opbouw en koppeling van doelen, functionele eisen, maatstaven en maatregelen aan. In het hoofdstuk waarin de gewenste situatie beschreven wordt staat een tabel met doelen en functionele eisen, die meetbaar gemaakt worden met maatstaven. In de toetsing van de huidige situatie wordt per functionele eis aangegeven in hoeverre reeds voldaan wordt aan de eisen. In het hoofdstuk waarin de strategie behandeld wordt, staat aangegeven wanneer en door middel van welke maatregelen de gewenste situatie bereikt zal worden.

### **3.3 Analyse**

#### ***3.3.1 Tijdigheid en keuzemogelijkheden: de meerwaarde van het voorproces***

Na bestuderen van de GRP's blijkt dat geen van de gemeenten uitgebreide keuzemogelijkheden bieden aan de raad om haar kaders te stellen. Alle drie werden soms al ruim op weg in de planperiode vastgesteld. Bij bespreking van de geconstateerde onderzoeksfeiten met betrekking tot de tijdigheid en de beperkte keuzemogelijkheden in de ambtelijke werkgroep bleek dat er bij Wassenaar een (lang) voorproces aan de vaststelling van het GRP is vooraf gegaan. De andere twee gemeenten hebben geen dergelijk voorproces meegemaakt waardoor zij tijdelijk zonder kaders hebben gewerkt en de raad beperkte mogelijkheid heeft gehad om echte keuzes te maken op het gebied van rioleringszorg. Voorschoten en Oegstgeest geven aan bij de opstelling van het volgende GRP ook een dergelijk voorproces te willen hanteren. Bij Voorschoten is dit voorproces inmiddels vergevorderd bij de opstelling van het GRP voor 2009 – 2013.

#### ***Hoe ervaren de raadsleden het voorproces en de keuzeruimte?***

Desgevraagd zijn de geïnterviewde raadsleden positief over het voorproces dat bij Wassenaar heeft plaatsgevonden vanwege de informerende werking die er van uit is gegaan. Voor een groot deel van hen is het nog steeds een onderwerp waar moeilijk vat op te krijgen is, waardoor keuzes moeilijk te maken zijn. Ze ervaren het voorproces voornamelijk als informatief en niet als een traject waarbij keuzes voorgelegd worden. Ze hebben niet het gevoel inzicht te hebben gekregen in de gevolgen en risico's van bepaalde keuzes waardoor ze in feite niet echt gekozen hebben, maar alleen geaccepteerd wat hen

voorgesteld werd. Ze verwachten door het verbeterde inzicht de volgende keer betere vragen en zodoende betere kaders te kunnen stellen. De bevroegde raadsleden van de twee andere gemeenten waar geen voorproces heeft plaatsgevonden delen het gevoel geen inzicht te hebben gekregen in “het waarom” van bepaalde keuzes. Ook het gevoel invloed te hebben gehad ontbreekt. Voor sommige onderwerpen (dit waren meestal voor de burger urgente zaken zoals grondwateroverlast in Oegstgeest) heeft dit niet gegolden. Daar heeft de gemeenteraad de invloed naar zich toegetrokken en de regie op de oplossing van dat probleem genomen.

### *Waar ligt de keuzeruimte?*

De drie gemeenten geven aan dat het bieden van keuzemogelijkheden moeilijk is. Wassenaar is het meest uitgebreid door het voorproces waarin ze beleidskaders vaststellen met de gemeenteraad. De beleidsnota die het resultaat was van het voorproces in Wassenaar legt de gemeenteraad een aantal kaders voor. Ook hierin is de keuzemogelijkheid echter beperkt, zo ervaren ook de bevroegde raadsleden. Bovendien worden in deze beleidsnota geen financiële gevolgen gekoppeld aan de gepresenteerde alternatieven.

De kaders die in het GRP of het voorproces (in het geval van Wassenaar) geboden worden, hebben vooral betrekking op milieutechnisch functioneren, beheer, onderzoek en financiën. De keuzes op het gebied van de kwaliteit van het stelsel zijn beperkt, zoals Voorschoten aangeeft in haar GRP:

*“het is gewenst om de kwaliteit van de rioleringszorg zo compleet mogelijk en toetsbaar te beschrijven en een gemeenteraad een keuze te laten maken uit verschillende kwaliteitsniveaus. In Nederland is daarvoor nog geen geschikt instrument voor beschikbaar zoals bij het wegenbeheer”.*

Ook in Wassenaar wordt er geen echte keuze voorgelegd op het gebied van kwaliteit (anders dan het voorstel om de kwaliteit op het huidige niveau te handhaven; er wordt geen poging gedaan dit kwaliteitsniveau te kwalificeren). Dit heeft te maken met een aantal zaken. Ten eerste zijn sommige zaken wettelijk vastgelegd. Zo is de gemeente volgens de zorgplicht verplicht alle percelen aan te sluiten op het riool, behalve als hiervoor ontheffing verkregen is van de toezichthouder. Van de NEN normen<sup>4</sup> die zijn vastgelegd met betrekking tot waterdichtheid, afstroming en stabiliteit gaat een normerende werking uit. Beter presteren dan de norm mag natuurlijk altijd, maar de relatieve onnauwkeurigheid van de metingen op dit vlak maakt een echte keuze bieden moeilijk.

### *Welke keuzes kunnen wel gemaakt worden?*

De gemeenten bieden alleen keuzes op het gebied van kostendekkingvarianten en outsourcing. Verder menen zij dat er weinig ruimte ligt voor het bieden van keuzemogelijkheden op andere gebieden binnen

---

4 NEN normen zijn normen van het Nederlands Normalisatie Instituut; een organisatie opgericht door het Nederlands bedrijfsleven om kwaliteitsstandaarden vast te leggen om zo een beoordeling van de kwaliteit van producten en diensten mogelijk te maken

het rioleringsbeheer. Toch is er een aantal andere vakinhoudelijke zaken waar de raad zijn invloed op kan uitoefenen door keuzes te maken. Dit zijn onder andere:

- Theoretisch capaciteitsniveau
- Milieutechnisch functioneren van het stelsel
- Beheerstrategie
- Onderzoek en financiën

De keuzeruimte is beperkter voor de eerste twee onderwerpen. Dit wordt toegelicht in hoofdstuk 7, waar de aanbevelingen gedaan worden.

### ***3.3.2 Helderheid van opbouw en argumentatie***

#### *Balans tussen technisch beheer en speerpunten van beleid*

Het GRP van Oegstgeest heeft qua samenhang tussen doelen (via functionele eisen en maatstaven) en maatregelen de meest duidelijke vorm. Het is volledig duidelijk met welke maatregelen welke specifieke doelen (effecten) beoogd worden. De opbouw is identiek aan de methode die in de Leidraad Riolerings gehanteerd wordt. Bij bespreking in de ambtelijke werkgroep werd duidelijk dat de andere twee gemeenten bewust gekozen hebben voor een benadering vanuit thema's en speerpunten, waarbij de tabellen zoals Oegstgeest die gebruikt niet terugkomen. Er werd gesproken over eerste (Oegstgeest) en tweede generatie (Voorschoten en Wassenaar) GRP's. Het grootste deel van de informatie in de tabellen wordt bekend verondersteld en alleen de belangrijke thema's en veranderingen ten opzichte van de voorgaande jaren worden in het GRP behandeld. Dit hangt samen met de constatering dat keuzemogelijkheden op sommige gebieden beperkt zijn. Als het kwaliteitsniveau steeds gehandhaafd blijft, is het onnodig dit niveau steeds opnieuw te definiëren in maatstaven.

#### *Vindt de raad dat de leesbaarheid van het GRP is verbeterd?*

Het blijkt dat de bevroegde raadsleden op basis van hun huidige GRP's of voorproces geen zinvolle discussie hebben kunnen voeren over risico's van bepaalde keuzes. Kaders stellen was er niet echt bij, de beslissing was min of meer al voor hen gemaakt. Ook leefde de indruk dat daar in het verleden meer ruimte voor was, maar de meeste raadsleden waren niet betrokken bij de vaststelling van het voorgaande GRP.

De geïnterviewde gemeenteraadsleden van alle drie de gemeenten spreken de verwachting uit in de toekomst kritischer te kunnen zijn door groeiend inzicht in het beleidsveld rioolbeheer. Met name de informerende werking van het voorproces leidt ertoe dat het uiteindelijk GRP goed leesbaar is. Het document zelf blijft redelijk technisch.



### 3.4 Samenvatting en conclusie

#### Samenvattende tabel

Criterion	Wassenaar	Voorschoten	Oegstgeest
<b>Wettelijke eisen en tijdigheid</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>▪ Voldoet aan alle wettelijke eisen</li><li>▪ Bijna twee jaar na het ingaan van planperiode vastgesteld</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>▪ Voldoet aan alle wettelijke eisen</li><li>▪ 5 maanden na ingaan planperiode vastgesteld</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>▪ Voldoet aan alle wettelijke eisen</li><li>▪ 4 maanden na ingaan planperiode vastgesteld</li></ul>
<b>Keuzemogelijkheden</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>▪ Uitbesteding of eigen beheer</li><li>▪ Dotatie algemene middelen of stijging rioolrecht</li><li>▪ Voorproces waarin enkele beleidskaders zijn vastgelegd op het gebied van functioneren, onderzoek en beheer; positief ervaren door geïnterviewde raadsleden</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>▪ Geen</li><li>▪ Bij vaststelling nieuw GRP wel voorproces doorlopen</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>▪ Keuze uit twee kostendekkingvarianten</li><li>▪ Voornemen voorproces te initiëren bij volgende opstelling GRP</li></ul>
<b>Volgorde en diepgang van argumentatie</b>	2 <sup>de</sup> generatie	2 <sup>de</sup> generatie	1 <sup>ste</sup> generatie

#### *Meer ruimte voor keuzemogelijkheden en detail*

Een GRP is een plan dat voor meerdere jaren een strategie vastlegt op het gebied van rioleringszorg. Om de gemeenteraad de mogelijkheid te geven kaders te stellen moet een GRP naast aan de wettelijke eisen nog aan een aantal andere voorwaarden voldoen. Er is gezocht naar de mate waarin de GRP's keuzemogelijkheden bieden en een heldere opbouw en argumentatie hebben.

De belangrijkste bevindingen zijn dat de drie gemeenten maar beperkt keuzemogelijkheden hebben gepresenteerd, omdat men van mening is dat er maar weinig te kiezen valt op het gebied van rioleringszorg. Om de vaststelling van het GRP te stroomlijnen is in Wassenaar een voorproces doorlopen waarin bepaalde beleidskaders voor het GRP aan de raad zijn voorgelegd en vastgesteld. Hierin worden echter de financiële gevolgen van de vastgestelde kaders buiten beschouwing gelaten. De andere twee gemeenten zijn van plan bij de vaststelling van het volgende GRP het proces ook op die manier in te richten. Ook een bewuste keuze van twee van de gemeenten was het maken van een GRP

op thema's en speerpunten en niet meer op basis van de methode die in de Leidraad Rioleringszorg voorgesteld wordt; een verschuiving naar een beter leesbaar GRP.

De bevroagde raadsleden vinden het voorproces waardevol omdat het hun veel informatie heeft gegeven over de belangrijkste aspecten van rioleringszorg. Het heeft er echter niet voor gezorgd dat zij het gevoel hebben gehad deel te hebben gehad aan het tot stand komen van beslissingen rondom rioleringszorg in hun gemeente. Het gevoel dat zij louter nodig waren voor een handtekening overheerste. Ook de leesbaarheid en daarmee de kaderstellende kracht van het GRP is dus niet vergroot. Het bevroagde raadslid van Oegstgeest (de gemeente die nog wel een "ouderwets" GRP had) was helaas nog niet in functie toen het GRP van Oegstgeest vastgesteld werd.

Er is behoefte aan meer informatie over beleidskeuzen en hun risico's en daar is ook ruimte voor. Er zijn wel degelijk keuzes te maken op het gebied van rioleringsbeheer die van invloed kunnen zijn op de kwaliteit en kosten van (onderhoud van) het systeem. Die keuzeruimte ligt voornamelijk in de activiteiten rondom de beheerstrategie, onderzoek en financiën (hoofdstuk 5) en in mindere mate bij het theoretische capaciteitsniveau en het milieutechnisch functioneren van het stelsel. Een voorproces is een goede manier om die keuzes aan de raad voor te leggen en de vaststelling van het uiteindelijke GRP te stroomlijnen.

#### ***4. In hoeverre wordt de gemeenteraad gefaciliteerd in het controleren van het GRP en tussentijds aanpassen van beleid?***

---

##### **4.1 Toetsingskader**

In vervolg op de eerste hoofdvraag, waarbij de nadruk heeft gelegen op de mate waarin het GRP de raad in staat stelt kaders te stellen, gaat deze hoofdvraag door op het proces ná het vaststellen van het GRP. Het toetsingskader bij deze hoofdvraag gaat in op de mate waarin het GRP en de procedure rondom Planning & Control de gemeenteraad in staat stelt te controleren en te sturen op de vastgestelde kaders. Met Planning & Control bedoelen wij hier het proces van plannen, monitoren, sturen en evalueren dat binnen de gemeentelijke organisatie plaatsvindt.

Vanuit de ambtelijke organisatie en het college wordt de raad inzicht geboden en gefaciliteerd in het stellen van belangrijke controlerende vragen, zoals: worden de doelen bereikt die vooraf gesteld zijn? Blijft men daarbij binnen het budget? Zijn er veranderingen in de situatie die aanleiding geven tot het aanpassen van de plannen? Evaluaties van het gevoerde beleid en uitgevoerde projecten zijn hierbij belangrijk, zowel over de planperiode als tussentijds. Evaluaties hebben twee functies: in de eerste plaats dienen evaluaties als verantwoordingsmoment naar de raad als controlerende instantie om aan te geven hoe de plannen zijn verlopen. Ten tweede dienen evaluaties om beleid en beheer te verbeteren en aan te passen.

Om de hoofdvraag te beantwoorden is een tweetal zaken getoetst, namelijk:

- *De meetbaarheid van de doelen in het GRP*; zijn de doelen zo geformuleerd dat de gemeenteraad kan controleren of ze behaald zijn aan het einde van de planperiode?
- *De kwaliteit van de planning & control cyclus*; in welke dimensies en frequenties worden de plannen gemonitord en geëvalueerd en is de gemeenteraad daar bij betrokken?

## 4.2 Relevante onderzoeksfeiten

### 4.2.1 Wassenaar

#### Meetbaarheid van de doelen

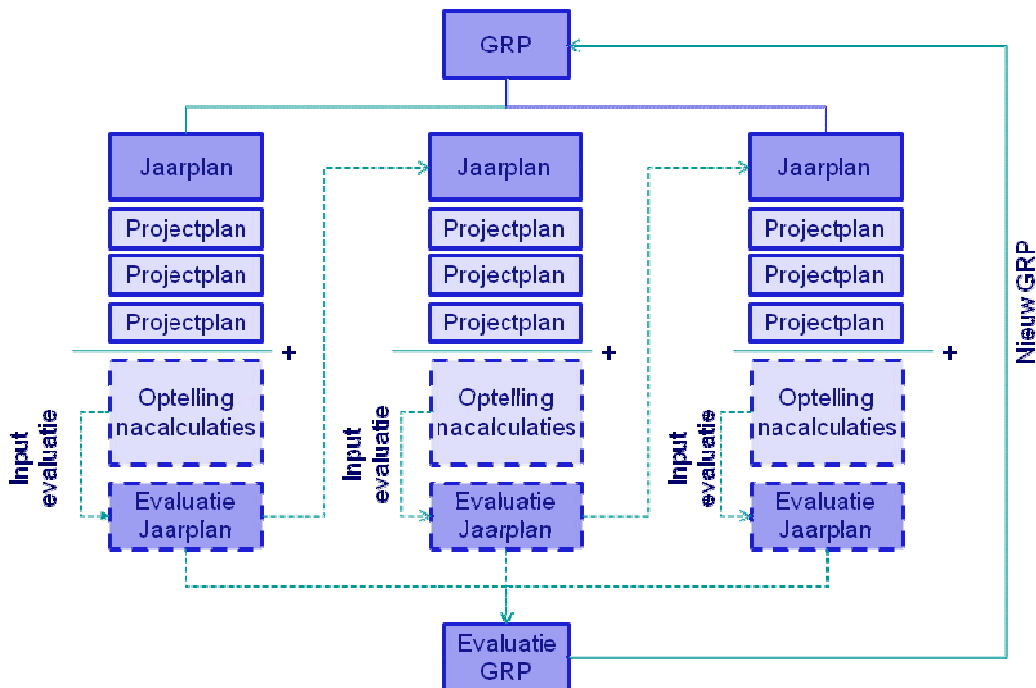
Wassenaar kiest er voor geen meetbare normen voor de doelen te formuleren (wanneer is het doel bereikt?), maar formuleert in sommige gevallen weldegelijk op een meetbare wijze de te nemen maatregelen, ter voorbeeld:

*“Er dienen drie bergbezinkingsbassins gerealiseerd te worden op de volgende locaties: ...”*(32)

Ongeveer 60% van de genoemde maatregelen is meetbaar. In sommige gevallen verwijst het GRP naar andere plannen, bijvoorbeeld een operationalisatie in een jaarprogramma. Afhankelijk van de gehanteerde meetbaarheid in die plannen kan de gemeenteraad via die plannen controleren of de maatregelen zijn gerealiseerd.

#### Inrichting van de planning & control cyclus

De planning & control cyclus die via de gemeenteraad loopt ziet er in een plaatje als volgt uit:



De gestippelde lijntjes zijn onderdelen van het planning en control proces die momenteel in ontwikkeling zijn.

De gemeente Wassenaar maakt een GRP, doorgaans voor een periode van vijf jaar. Dit GRP wordt (sinds 2008, dit valt buiten de onderzoeksperiode) uitgewerkt in operationele jaarwerkplannen. Dit zijn plannen voor het gehele beheer van de openbare ruimte (wegen, groen, bouw, etc.). Zowel het GRP als de jaarplannen gaan ter goedkeuring naar de raad. Het is de bedoeling dat er evaluaties van de jaarplannen gaan plaatsvinden die als input voor de nieuwe jaarplannen zullen dienen.

Ook de individuele projecten van vervangings- en verbeteringsinvesteringen worden in de raad behandeld. In het GRP worden bedragen ingeschat voor dit type projecten en in principe vrijgegeven voor investeringen in het rioolstelsel. Per project wordt hier nogmaals over besloten in de raad op basis van meer precieze schattingen. Ook de nacalculaties worden in de gemeenteraad behandeld.

Het is de bedoeling dat de optelling van de nacalculaties als input voor de evaluatie van het jaarplan ook in de raad zullen worden gebracht. Voorlopig worden qua financiën alleen de exploitatiekosten meegenomen in de gemeentebegroting en evaluatie. Dit betekent dat er geen behandeling en evaluatie plaatsvindt over de grote investeringen, anders dan op afzonderlijk niveau (per projectdossier)

Het GRP wordt aan het einde van de planperiode geëvalueerd. De evaluatie dient als input voor het nieuwe GRP. In de toekomst kunnen de evaluaties van de jaarplannen ook gebruikt worden als input voor de evaluatie van het GRP. Het voornemen is om ook tussentijds het GRP te actualiseren.

#### 4.2.2 Voorschoten

##### Meetbaarheid van de doelen

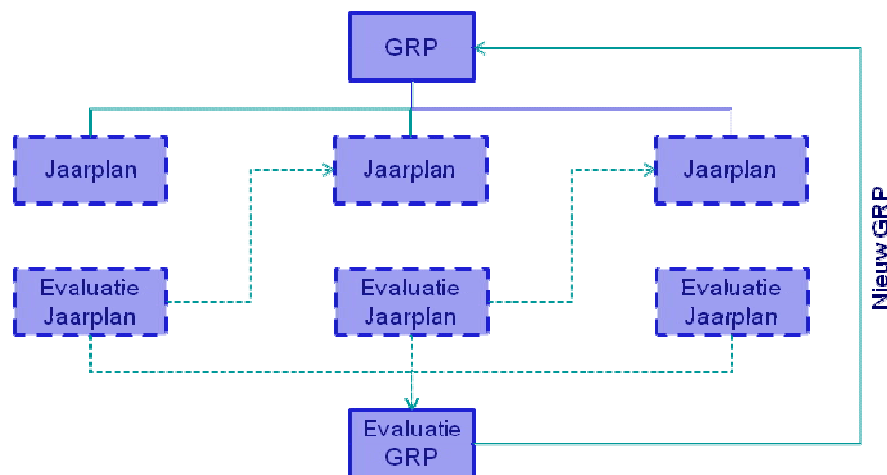
Voorschoten formuleert wel functionele eisen en daaraan gekoppelde maatstaven voor de gewenste situatie. Circa 40% van de doelen is meetbaar geformuleerd in maatstaven. Een deel van de geformuleerde maatstaven is minder goed meetbaar door de toevoeging "in principe"

*"Waterdichtheid en stabiliteit van de riolen moeten in principe voldoen aan de kwaliteitdoelstellingen"*

Die toevoeging impliceert een situatie waarin uitzonderingen gemaakt kunnen worden. Die situatie wordt niet beschreven en kan zodoende door de raad niet gecontroleerd worden. Dit is een enge definitie van meetbaarheid.

##### Inrichting van de planning & control cyclus

De planning & control cyclus van de gemeente Voorschoten ziet er als volgt uit (stukken en trajecten die via de gemeenteraad gaan).



In Voorschoten wordt ook het GRP opgesteld voor een periode van vijf jaar (uitgezonderd het huidige GRP dat een bijzondere positie inneemt). De bedoeling is dat per 2009 het GRP uitgewerkt zal worden in operationele jaarplannen. De evaluaties van die jaarplannen zullen als input dienen voor de evaluatie van het GRP dat op zijn beurt als input dient voor het opstellen van een nieuw GRP.

Met de vaststelling van het GRP geeft de raad een bepaald bedrag aan krediet vrij voor het beheer van de rioleringen voor de periode van het GRP. De plannen voor de afzonderlijke projecten worden in principe niet aan de raad voorgelegd. Door het krediet vrij te geven stemt de gemeenteraad in met het

uitvoeren van de maatregelen zoals in het GRP weergegeven.

De kredieten voor het GRP beleid zijn deels gemarkeerd voor specifieke projecten, zoals bijvoorbeeld het saneren van een bepaalde overstort. Voor het andere deel zijn de kredieten gekoppeld aan meer algemene projecten, zoals het afkoppelen van 25 km vrijvervalriolering. Als voor het eerste type project niet voldoende geld begroot blijkt te zijn, wordt tussentijds aan de gemeenteraad om extra geld gevraagd. Voor het tweede type project geldt meestal dat het aantal af te koppelen kilometers wordt aangepast aan financiële tegenvallers. De verwachting is dat dit zal veranderen door het opstellen van de jaarlijkse operationele plannen. Invloed van de raad op individuele projecten loopt momenteel dus alleen via het GRP en in de toekomst via de jaarplannen, maar niet op individueel projectniveau. Dit geldt ook voor de evaluaties.

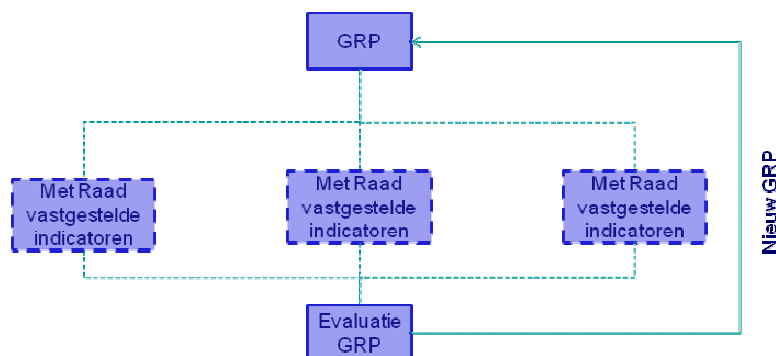
De jaarlijkse uitgaven aan rioleringszorg (exploitatie en investeringen) zijn opgenomen in de jaarlijkse gemeentelijke begroting. Tussentijdse evaluatie richting de raad gebeurt op financieel gebied door het halfjaarlijks uitbrengen van een bestuursrapportage (BURAP) en jaarrekening; een verantwoording over de totale gemeentebegroting. Financiële mee- en tegenvallers op rioleringsgebied worden hierbij verrekend met het beschikbare krediet voor de gehele planperiode.

#### 4.2.3 Oegstgeest

##### **Meetbaarheid van de doelen**

Oegstgeest verwerkt al zijn doelen via functionele eisen naar maatstaven. 40% van die maatstaven is meetbaar geformuleerd.

##### **Inrichting van de planning & control cyclus**



In Oegstgeest gaat alleen het GRP en de evaluatie van het GRP als specifiek beleidsdocument naar de gemeenteraad.

Op basis van het GRP worden kredieten door de gemeenteraad beschikbaar gesteld. Deze kredieten zijn aan specifieke projecten gebonden als zodanig benoemd in het GRP. Financiële meevallers worden van het krediet afgetrokken. Als aanvullende middelen nodig zijn, moet dit apart in de raad worden aangevraagd.

Verder maakt rioleringsbeheer onderdeel uit van de reguliere gemeentelijke P&C-cyclus. De jaarplannen voor het beheer Openbare Ruimte, de begroting (met individuele projectbegrotingen voor rioolbeheer) en de verantwoordingsdocumenten zijn de hulpmiddelen die het college hanteert om de bedrijfsvoering te beheersen. Van de afdelingsplannen bestaan geen evaluatiedocumenten, maar het startpunt voor een nieuw afdelingsplan is wel de voortgang van het oude afdelingsplan. Op basis van de actieve informatieplicht is het ter beoordeling aan het college om te bepalen welke informatie in de gemeenteraad wordt besproken.

Ondersteunend aan het reguliere proces is in 2008 is een “verkeerslichtenmodel” in gebruik genomen waarmee de Raad met zelf benoemde indicatoren sturing geeft aan het beleidsthema riolering. Afwijkingen op de indicatoren worden periodiek aan de raad gerapporteerd.

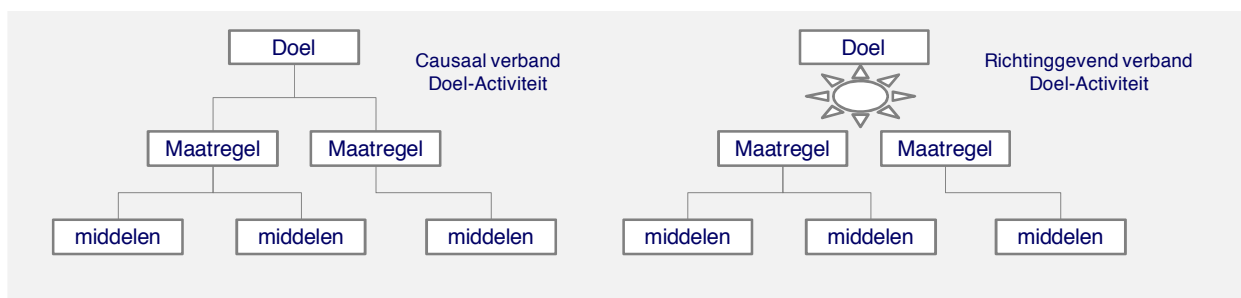
## 4.3 Analyse

### 4.3.1 Meetbaarheid van de doelen

Uit de analyse van de GRP's komt naar voren dat een beperkt deel van de doelen scherp zijn geformuleerd en voor de raad meetbaar zijn gemaakt. In de GRP's ligt de nadruk op de maatregelen die gemeenten van plan zijn te treffen en minder op hoe en in welke mate deze maatregelen bijdragen aan gestelde doelen. Deze benadering maakt het voor de raad lastig om te sturen op doelen en verlegt de aandacht naar het sturen op maatregelen.

#### *Is sturen op doelen realistisch?*

Het consistent koppelen van doelen, functionele eisen, maatstaven en daadwerkelijk treffen van maatregelen blijft in de uitvoeringspraktijk weerbarstig. Daarnaast speelt mee dat een deel van de middelen inzet knelpuntgedreven zal zijn. Kortweg kunnen we stellen dat doelen richtinggevend zijn voor de te treffen maatregelen in plaats van dat er een harde causaliteit bestaat tussen maatregelen en te bereiken doelen. Onderstaand figuur geeft dit schematisch weer.





In dergelijke situaties leert de ervaring dat kaderstelling nadrukkelijker plaatsvindt op het niveau van benodigde activiteit en/of groepen van maatregelen dan op het niveau van doelen. Dit effect wordt ook waargenomen op het beleidsterrein riolering.

#### 4.3.2. Inrichting van de planning & control cyclus

Uit de analyse wordt duidelijk dat de drie gemeenten investeren in de kwaliteit van de P&C cyclus. Ze hebben het voornemen te werken met een operationeel plan, waarin de projecten zijn benoemd. Tevens wordt steeds meer aandacht gegeven aan de evaluatie van zowel individuele projecten als het complete jaarplan. Deze evaluaties worden enerzijds voor de terugkoppeling naar de beleidsuitgangspunten in het GRP gebruikt. Anderzijds zijn de evaluaties input voor het operationele plan voor het komende jaar. Deze evaluatie c.q. verantwoordingsdocumenten zijn aanvullend op de verantwoording die via het reguliere jaarrekeningproces verloopt (programma/productbladen).

Deze ontwikkeling in de P&C cyclus stimuleert dat het GRP een meer dynamisch document wordt, waarin tussentijds ook mutaties op beleidsuitgangspunten kunnen worden aangebracht. Tevens faciliteert deze dynamische werkwijze de communicatie tussen raad en college (organisatie) ten aanzien van de kaderstelling en faciliteert het de raad krachtiger om tussentijds bij te sturen. Als het kader door de raad voornamelijk op maatregelniveau wordt vastgesteld, is er ons inziens een intensieve P&C cyclus nodig om te sturen. Om te controleren of er binnen de kaders gehandeld wordt, moet de raad in het geval van maatregelsturing, tussentijds teruggekoppeld krijgen hoe de projecten uitgevoerd worden.

In onderstaand figuur wordt deze ontwikkeling schematisch weergegeven.



Naast de ontwikkeling in de P&C cyclus wordt geconstateerd dat verschillen in sturingsprincipes en mandateringsregels terug te vinden zijn in de besluitvormingsprocessen. De gemeente Wassenaar is bijvoorbeeld voornemens een operationeel jaarplan in de raad vast te stellen. Momenteel wordt ieder individueel project gedurende het jaar nog eens bekrachtigd. In Voorschoten is men voornemens het jaarplan vast te stellen waarmee een totaal krediet gevoteerd wordt en komen plannen niet afzonderlijk in de raad terug. In Oegstgeest wordt alleen het GRP en de projecten die daarin benoemd zijn gemandateerd door de raad.

#### **4.4 Samenvatting**

##### *De meetbaarheid van doelen*

Voor het goed kunnen sturen en het tussentijds aanpassen van beleid is het belangrijk dat doelen helder en meetbaar zijn geformuleerd. Uit de analyse van de GRP's komt naar voren dat een beperkt deel van de doelen scherp zijn geformuleerd en voor de raad meetbaar zijn gemaakt. In de GRP's ligt de nadruk op de maatregelen die gemeenten van plan zijn te treffen en minder op de relatie hoe en in welke mate deze maatregelen bijdragen aan gestelde doelen.

Deze benadering maakt het voor de raad lastig om slechts te sturen op gestelde doelen en verlegt de aandacht naar het sturen op maatregelen. Naar onze mening is het ook realistisch dat de raad stuurt op de combinatie van doelen en maatregelen. Het is een brug te ver om de raad te vragen slechts op afstand te laten sturen op doelen. Doelen dienen hierbij wel zo meetbaar mogelijk te worden geformuleerd.

##### *De kwaliteit van de P&C-cyclus*

Zowel Voorschoten, Oegstgeest als Wassenaar investeert momenteel in de kwaliteit van de P&C cyclus. Voorschoten en Wassenaar hebben het voornemen te werken met een jaarlijks operationeel plan, waarin de projecten zijn benoemd. Tevens wordt steeds meer aandacht gegeven aan de evaluatie van zowel individuele projecten als het complete jaarplan. Deze evaluaties worden enerzijds voor de terugkoppeling naar de beleidsuitgangspunten in het GRP gebruikt. Anderzijds zijn de evaluaties input voor het operationele plan voor het komende jaar.

Deze evaluatie c.q. verantwoordingsdocumenten zijn aanvullend op de verantwoording die via het reguliere jaarrekeningproces verloopt (programma/productbladen). De gemeente Oegstgeest heeft in 2008 is een "verkeerslichtenmodel" in gebruik genomen waarmee de Raad met zelf benoemde indicatoren sturing geeft aan het beleidsthema riolering. Afwijkingen op de indicatoren worden periodiek aan de raad gerapporteerd via het reguliere P&C-proces.

Deze ontwikkeling in de P&C cyclus stimuleert dat het GRP een meer dynamisch document wordt, waarin tussentijds ook mutaties op beleidsuitgangspunten kunnen worden aangebracht. Tevens faciliteert ons inziens deze dynamische werkwijze de communicatie tussen raad en organisatie ten aanzien van de kaderstelling en faciliteert het de raad krachtiger om tussentijds bij te sturen. Deze ontwikkeling past bij het beleidsrijker worden van het GRP.

	<i><b>Wassenaar</b></i>	<i><b>Voorschoten</b></i>	<i><b>Oegstgeest</b></i>
<b>Meetbaarheid doelen</b>	60% meetbare maatregelen geformuleerd	40% meetbare maatstaven	40% meetbare maatstaven
<b>Kwaliteit P&amp;C-cyclus</b>	Wordt momenteel in geïnvesteerd aanvullend op reguliere P&C-proces	Wordt momenteel in geïnvesteerd aanvullend op reguliere P&C-proces	Loopt volledig via reguliere P&C-proces

## ***5. Zijn de kostentoerekening van het rioolrecht, de heffingsgrondslagen en het tarievenbeleid doeltreffend en doelmatig?***

---

### **5.1 Toetsingskader**

De vraagstelling spitst zich toe op de kostendekkingparagraaf van het GRP en in het bijzonder welke keuzes daarin worden gemaakt. De kostendekkingparagraaf kan onderverdeeld worden naar enerzijds de toerekening van kosten en anderzijds de dekking van de kosten.

Aangaande de toerekening van kosten van het rioolstelsel en het rioolrecht voorziet de gemeentewet (artikel 228a en artikel 229b), BBV en de leidraad Rioned modules D1200 Rioolheffing en D1300 Toerekening kosten en dekking van kosten, in een toetsingskader. De opzet en werking van de kostentoerekening kent weinig beleidskeuzes, anders dan het wel of niet toerekenen van kostensoorten die verband houden met het rioolstelsel.

Ten aanzien van de kostendekking via het rioolrecht daarentegen hebben gemeenten meer beleidsvrijheid. Dit gegeven uit zich in het tarievenbeleid, de systematiek van heffing en de opzet en werking van een eventuele egalisatievoorziening. De keuzes die hierin gemaakt kunnen worden hebben twee dimensies:

- Welke heffingsgrondslag hanteert de gemeente en differentieert de gemeente met tarieven naar doelgroepen?
- Hoe financiert een gemeente zijn investeringen en uitgaven? In welke mate wordt vooraf gespaard voor een investering of kapitaliseert een gemeente de investering, waarna de feitelijke kosten in de jaren daarna op de begroting drukken?

### **5.2 Relevante onderzoeksfeiten**

#### ***5.2.1 Wassenaar***

##### ***Verdeling over huidige gebruikers: heffingsgrondslag***

Op basis van de Verordening Rioolrecht 2008 kan gesteld worden dat het tarievenbeleid van de gemeente Wassenaar gedifferentieerd is. De gemeente maakt een onderscheid naar woningen en niet-woningen. De maatstaf van heffing is een *vast bedrag voor woningen en niet-woningen een bedrag afhankelijk van de hoeveelheid afgevoerd afvalwater per verbruiksjaar vanaf 80 m<sup>3</sup> voor woningen en 120 m<sup>3</sup> voor niet-woningen*

#### ***Verdeling over gebruikers nu en in de toekomst: financiering***

Voor groot onderhoud en vervanging heeft de gemeente Wassenaar een egalisatievoorziening getroffen. Lasten die verband houden met groot onderhoud en/of vervanging worden direct ten laste gebracht van de egalisatievoorziening. De omvang van deze voorziening bedraagt momenteel rond het 11 miljoen. De gemeente Wassenaar voedt de voorziening voorafgaand aan de uitgaven via het innen van rioolrecht.

### **5.2.2 Voorschoten**

#### ***Verdeling over huidige gebruikers: heffingsgrondslag***

De Verordening Rioolrecht 2008 van de gemeente Voorschoten leert ons, dat sprake is van één tariefstelling alsmede één maatstaf van heffen. Alle gebruikers van roerende en onroerende zaken worden met een gelijk tarief belast.

#### ***Verdeling over gebruikers nu en in de toekomst: financiering***

De gemeente Voorschoten kapitaliseert een belangrijk deel van de aanleg- vervanging en verbeteringswerkzaamheden. De gemeente Voorschoten treft eveneens een egalisatievoorziening voor het ondervangen van fluctuaties in de tariefstelling. Deze voorziening wordt gevoed door de inkomsten uit het rioolrecht. Uit bestudeerde stukken blijkt het saldo van deze voorziening ruim 6 miljoen euro te bedragen. In de meerjarenbegroting 2008-2011 heeft de gemeente Voorschoten het voornemen uitgesproken om de egalisatievoorziening af te bouwen tot ca. 2,8 miljoen euro in 2011.

### **5.2.3 Oegstgeest**

#### ***Verdeling over huidige gebruikers: heffingsgrondslag***

Op basis van de Verordening Rioolheffing 2008, kan geconstateerd worden dat de gemeente Oegstgeest een gedifferentieerde tariefstelling hanteert. In de tariefstelling wordt namelijk een onderscheid gemaakt naar percelen die door minder dan twee natuurlijke personen worden gebruikt en alle andere gevallen

De hoogte van deze gedifferentieerde tarieven is berekend aan de hand van de volgende maatstaf: *vast bedrag per perceel met toeslag voor waterverbruik boven 250m<sup>3</sup>.*

### ***Verdeling over gebruikers nu en in de toekomst: financiering***

Oegstgeest heeft een egalisatievoorziening getroffen om fluctuaties in de hoogte van het tarief te beheersen. Uit het bestuderen van het GRP en de programmabegroting blijkt de gemeente Oegstgeest echter bij aanvang van de planperiode van het GRP 2005-2009 een negatieve egalisatievoorziening te hebben. In de meerjarenbegroting 2009-2012 heeft de gemeente Oegstgeest de ambitie uitgesproken om in 2009 de egalisatievoorziening op 0 te laten uitkomen.

### **5.3 Analyse**

Om antwoord te kunnen geven op de vraag of de kostentoe rekening van het rioolrecht, de heffingsgrondslagen en het tarievenbeleid doeltreffend en doelmatig is staan wij stil bij drie deelgebieden: toerekening lasten, heffinggrondslag en financiering.

#### *Toerekening kosten*

Gebleken is dat de gemeenten Wassenaar, Voorschoten en Oegstgeest de toerekening van kosten aan het rioolstelsel en het rioolrecht op een overeenkomstige wijze invulling geven. Deze wijze is in lijn met de Gemeentewet (art. 228a en art. 229b) richtlijnen BBV en de leidraad Riolerings modules D1200 en D1300. Daarmee vindt de toerekening van kosten op adequate wijze plaats.

#### *Heffingsgrondslag: herverdeling over inwoners*

Wassenaar en Oegstgeest hanteren een gedifferentieerd tarief voor de heffing van rioolrecht. Beide gemeenten gaan uit van een vast bedrag per belastingplichtige (woningen en niet-woningen voor de gemeente Wassenaar alsmede één- en meerpersoonshuishoudens voor de gemeente Oegstgeest). Daarnaast wordt gewerkt met een toeslag per verbruikte m<sup>3</sup> boven een bepaalde grens. De gemeente Voorschoten hanteert daarentegen een vastrecht voor alle belastingplichtigen.

Het voordeel van de methode Voorschoten is dat de uitvoeringskosten laag zijn. In die zin is de vastrechtmethode de meest efficiënte wijze van heffen. De methode van de gemeenten Oegstgeest en Wassenaar is daarentegen beleidsrijker. Het principe van de vervuiler betaalt, speelt een rol en door de opslag voor waterverbruik is een stimulans om waterverbruik te beperken. De effectiviteit van het gedifferentieerde tarief is moeilijk vast te stellen. Aan de ene kant betreft het intuïtieve, maatschappelijk logische beleidsuitgangspunten. Aan de andere kant hangen de kosten die gemeenten maken op het gebied van rioleringszorg niet of nauwelijks samen met de intensiteit van waterverbruik.

#### *Verdeling van lasten over gebruikers nu en in de toekomst*

De gemeente Wassenaar brengt lasten van groot onderhoud en/of vervanging direct ten laste van de egalisatievoorziening. De bedoeling is om deze voorziening op peil te hebben en te houden zodat latere generaties niet met de kosten worden geconfronteerd die nodig zijn om vervangingsinvesteringen c.q. onderhoud uit te voeren. Het uitgangspunt in het Wassenaars beleid is dat nu wordt gespaard om het

rioleringsstelsel in de tijd te laten voldoen aan de eisen die daar in de toekomst aan worden gesteld (uiteraard met de kennis van nu).

In Voorschoten daarentegen wordt een aanzienlijk deel van de uitgaven gekapitaliseerd en wordt de egalisatievoorziening vooral gebruikt voor het opvangen van fluctuaties in tariefstellingen. Het uitgangspunt in Voorschoten is om de kosten die samenhangen met de rioleringvoorzieningen in *die* periode te laten vallen *waarin* ook daadwerkelijk gebruik wordt gemaakt van de voorziening. Ditzelfde uitgangspunt hanteert men in Oegstgeest ook. De voorziening is daar momenteel echter negatief waardoor fluctuaties in de tarieven hiermee niet opgevangen kunnen worden.

Aangezien de GRP's een lange planningshorizon hanteren, hoeven beide benaderingen materieel niet veel te verschillen. De projecten en uitgaven zijn immers gelijk, uiteindelijk dienen deze uitgaven in de plantermijn door inkomsten uit rioolrecht zijn gedekt. De situatie wordt complexer op het moment dat (al dan niet als gevolg van wetswijzigingen) bijzondere intensiveringen in de rioolzorg moeten plaatsvinden. Intensiveringen leiden in het financiële beleidskader van de gemeente Wassenaar sneller tot stijgende tarieven dan in het beleidskader van Voorschoten en Oegstgeest. De additionele inkomsten moeten immers worden gegenereerd in de periode voorafgaand aan de investering. Bij gemeenten die hun uitgaven kapitaliseren zal de tariefstijging meer gedempt plaatsvinden. De additionele inkomsten kunnen worden gegenereerd in de afschrijfperiode na de investering.

#### 5.4. Samenvatting

Voor het beantwoorden van de vraag of het tarievenbeleid, de heffingsgrondslagen en de kostentoerekening doeltreffend en doelmatig is, kunnen de volgende punten op een rij worden gezet:

- Voor de kostentoerekening volgen alle gemeenten de richtlijnen BBV en de leidraad Riolering. De kostentoerekening gebeurt dus op een adequate wijze.
- Ten aanzien van de efficiëntie van de heffingsgrondslag wordt opgemerkt dat de meest efficiënte heffingsgrondslag per definitie een vastrecht betreft.
- Inzake de doeltreffendheid van de heffingsgrondslag wordt opgemerkt dat in het geval van rioolrecht vaak doelstellingen worden nagestreefd (beperken waterverbruik, vervuiler betaalt) die geen verband houden met de kosten bepalende factoren van rioleringszorg. Het gaat hier om flankerende doelen, waarop de effectiviteit van het gevoerde tarievenbeleid nauwelijks te bepalen is.

In onderstaande tabel wordt illustratief een overzicht getoond van de tariefgegevens van de onderzoeksgemeenten. Deze worden tevens vergeleken met een landelijk gemiddelde. Opgemerkt wordt dat op voorhand geen conclusies zijn te trekken.

	Wassenaar	Voorschoten	Oegstgeest
<b>Kostentoerekening</b>	Conform BBV	Conform BBV	Conform BBV
<b>Tarief 2008<sup>5</sup></b>	€83 - €156	€126 - €126	€132 - €169
<b>COELO gemiddeld<sup>6</sup></b>	€153	€153	€153
<b>Heffingsgrondslag</b>	Vast bedrag per type perceel (woning/niet-woning) + toeslag waterverbruik boven 80 m <sup>3</sup>	Vastrecht	Vast bedrag per type perceel (eenpersoons of anders)+ toeslag waterverbruik boven 250 m <sup>3</sup>

<sup>5</sup> De tarieven komen van het centrum voor onderzoek van de economie van lagere overheden (COELO). Deze instantie verrekent gemeentelijke kengetallen om vergelijkingen tussen gemeenten mogelijk te maken. Het eerste getal is voor eenpersoonshuishoudens, het tweede getal voor meerpersoonshuishoudens.

<sup>6</sup> Meerpersoonshuishoudens



<b>Financiering</b>	<b>Sparen</b>	<b>Kapitaliseren en afschrijven</b>	<b>Kapitaliseren en afschrijven</b>
<b>Vervangingswaarde</b>	€133 miljoen	€62 miljoen	n.b.

## 6. In hoeverre borgt de organisatie de beleidsuitvoering?

### 6.1 Toetsingskader

De laatste onderzoeksvraag levert antwoorden op de vraag of de gemeenten effectief en efficiënt in hun planuitvoering zijn geweest en doet een eerste inventarisatie van mogelijke oorzaken wanneer dat niet het geval is. De volgende boom van subvragen is gebruikt bij dit deelonderzoek, dat uitgevoerd is door een ambtelijke werkgroep van de drie gemeenten.



De eerste tak doet uitspraken over de planeffectiviteit en de planefficiëntie. De planrealisatie is een indicator die aangeeft welk percentage van de voorgenomen investeringen in het GRP ook daadwerkelijk is uitgevoerd, zowel in uitgaven (€) als in aantallen. De planefficiëntie zoals die door de gemeenten is gemeten is een indicator die aangeeft welk percentage van de plannen binnen budget en binnen de geplande periode is uitgevoerd.

De tweede tak zoekt naar informatie over zaken die als verklaring zouden kunnen dienen voor het eventueel niet halen van de planning. Het is geen uitputtend onderzoek geweest waarin de hele organisatie is doorgelicht. Het geeft eerder aanknopingspunten voor nader onderzoek of verbetering. In paragraaf 6.2 worden deze gegevens geïnterpreteerd.

## 6.2 Analyse

### Uiteenlopende planrealisatie en planefficiëntie

Voor het opstellen van de indicatoren planrealisatie en planefficiëntie zijn gegevens verzameld over alle aanleg-, vervangings- en verbeteringsinvesteringen die gepland waren in de periode die het GRP beslaat. In onderstaande tabel staat het resultaat voor de drie gemeenten weergegeven.

Gemeente	Planrealisatie		Benchmark realisatie	Planefficiëntie
	Bedrag	Realisatie (Bedrag)	Aantal	
<b>Wassenaar (2007)</b>	100%	100%	65%	30% op tijd afgerond; 100% binnen of onder budget
<b>Voorschoten (2007 – 2008)</b>	32%	17%	65%	0% op tijd afgerond; geen gegevens beschikbaar voor inschatting over budgetten 7
<b>Oegstgeest (2005 – 2008)</b>	64%	71%	65%	72% op tijd afgerond; 72% binnen of onder budget

Het is duidelijk dat Voorschoten de meeste moeite heeft gehad haar plannen (efficiënt) te realiseren. Wassenaar realiseert 100% van de plannen en Oegstgeest opereert het meest efficiënt. Ter vergelijking zijn ook cijfers uit de Benchmark Rioleringszorg opgenomen. Dit is een grootschalige vergelijking van gemeenten op het gebied van rioleringszorg. De benchmark heeft meerdere jaargangen. Deze cijfers komen uit jaargang 2005, omdat daarin gemeenten opgenomen waren die vergelijkbaar zijn met de gemeenten Wassenaar, Voorschoten en Oegstgeest qua inwoneraantal en formatie. De benchmarkcijfers hebben alleen betrekking op de realisatie in uitgaven (€). Dus ook in vergelijking met een grotere groep gemeenten doen Wassenaar en Oegstgeest het goed qua realisatie en blijft Voorschoten achter.

Kanttekening bij deze vergelijking is dat de periode waarover informatie is verzameld relatief kort is, met name in de gemeenten Wassenaar en Voorschoten. Dit heeft effect op de waarde van de indicator als weergave van de gemiddelde planrealisatie en -efficiëntie.

7 In het overzicht zijn alleen afgeronde projecten opgenomen

Zo geeft Voorschoten aan een aantal incidentele problemen gehad te hebben zoals reorganisatie en het in orde brengen van beheerpakketten die op de reguliere werklust drukten. Uit de ambtelijke en bestuurlijke reactie van de gemeente Voorschoten blijkt dat ook een door de raad verzochte verandering van de prioriteiten voor een vertraging in de uitvoering van het GRP heeft gezorgd. Ondanks dat de gerealiseerde projecten vertraagd waren, waren ze wel binnen het budget.

#### Ruimte voor verbetering op het gebied van personeelsbezetting en samenwerking

De gemeenten hebben ook informatie verzameld over hun formatie, begroting en samenwerking met andere partijen om te zoeken naar eventuele verklaringen voor het achterblijven op de plannen. Geen van de gemeenten geeft aan dat geldgebrek een probleem is. De begrote formatie wordt over het algemeen ook beschouwd als voldoende om de werkzaamheden uit te voeren, alleen Oegstgeest voorziet voor 2008 en 2009 problemen en heeft een aanvraag ingediend voor uitbreiding met 0,5 fte. Het vullen van de begrote formatie blijkt wel een probleem te zijn. Het beeld voor de gemeenten is als volgt:

	Begrote formatie			Openstaande vacatures (fte tijdens GRP periode)		Inwoners	Leidraad	Totale exploitatiekosten 2008
	<i>intern</i>	<i>extern</i>	<i>totaal</i>	<i>absoluut</i>	<i>relatief</i>			
<b>Wassenaar</b>	4,2	1	5,2	1	20%	26.000	6,7	€1,6 mln
<b>Voorschoten</b>	4	1	5	1,5	30%	23.000	6,7	€3,3 mln
<b>Oegstgeest</b>	2	0,5	2,5	0,4	16%	23.000	6,7	€1,5 mln

De gemeente die de meeste moeite had de plannen ten uitvoer te brengen kampt met relatief het hoogste aantal vacatures (Voorschoten). Oegstgeest werkt met de helft van de fte per inwoner en scoort relatief goed in efficiëntie en realisatie. Alle gemeenten gebruiken minder fte dan het kengetal dat geboden wordt in de Leidraad module D1100. Opvallend is dat zowel in het GRP als in dit onderzoek het probleem van onderbezetting vaak genoemd wordt, maar dat desgevraagd blijkt dat er weinig creatieve oplossingen worden gezocht om dit probleem op te lossen. Er zijn voorbeelden van taakgebieden waar dezelfde problemen spelen, waar men de oplossing zoekt in samenwerkingsverbanden met bijvoorbeeld andere gemeenten of commerciële instanties.

De onderzoekers hebben ook onderzoek gedaan naar de samenwerking bij de planvorming met andere partijen. De hypothese is dat als de gemeentelijke afdelingen en andere partijen in de waterketen goed samenwerken vooral in de planningsfase, dat er weinig projecten uitgesteld of vervroegd moeten

worden of uit het budget lopen vanwege bijvoorbeeld onvoorziene werkzaamheden aan de weg, milieueisen van de toezichthouder of andere zaken.

Bij het opstellen van het GRP hebben de gemeenten op de volgende manieren met andere partijen samengewerkt.

---

<b>Samenwerkingsniveau bij opstellen GRP</b>	<b>Wassenaar</b>	<b>Voorschoten</b>	<b>Oegstgeest</b>
<b>Binnen de gemeente (openbare ruimte)</b>	Workshop voor opstellen van GRP	<i>“In nauwe samenwerking”</i>	Bijeenkomsten voorafgaand aan GRP
<b>Waterschap en Provincie</b>	Ter kennisgeving, aanbevelingen verwerkt in GRP	Ter kennisgeving, aanbevelingen verwerkt in GRP <i>“Moeizaam door soms tegengestelde belangen”</i>	Ter kennisgeving, aanbevelingen verwerkt in GRP

---

De relevante afdelingen binnen de gemeente, zoals ruimtelijk beheer worden betrokken bij het opstellen van het GRP. Alleen Oegstgeest geeft bij twee projecten aan dat er uitgesteld is vanwege de combinatie met een ander project. De andere twee gemeenten hebben blijkbaar zodanig gepland met de andere afdelingen dat dit niet nodig was. Hierbij moet in gedachte gehouden worden dat de planperiode van Oegstgeest 4 jaar beslaat en die van Voorschoten en Wassenaar respectievelijk 2 en 1 jaar. Voorschoten is bijna niet toegekomen aan het uitvoeren van plannen en dat maakt het lastig om te beoordelen of er aanpassingen zouden zijn geweest op initiatief van de afdeling ruimtelijk beheer.

Met het waterschap en de provincie zijn de wettelijke procedures gevolgd met betrekking tot het opstellen van het GRP. Een conceptversie wordt ter inzage gestuurd en de aanbevelingen worden indien van toepassing verwerkt in het definitieve plan. Uit de discussie in de ambtelijke werkgroep kwam naar voren dat er in deze samenwerking wel wat wrijving bestaat. De waterschappen leggen vanuit hun rol als toezichthouder vaak intensieve verbeteringstrajecten op. Deze trajecten leggen vaak een grote druk op de werklust van de gemeenten, die door hun kleine omvang al kwetsbaar zijn voor personeelwisselingen, ziektegevallen e.d. In Voorschoten was bijna geen tijd meer voor de geplande projecten onder meer door bemiddelingspogingen om een dwangsom te voorkomen.

In Wassenaar werden door de hoge urgentie die van het waterschap uitging de GRP-plannen nog verder naar de achtergrond gedrongen (in de vorige planperiode). Daar staat voor Wassenaar wel een realisatiepercentage van 100% in 2007 tegenover (omdat de plannen aangepast waren op de eisen van het waterschap).

Ook bij de uitvoering zoeken de gemeente, de waterschappen en de provincie in hun rol als partners in de waterketen nog naar een geschikte vorm. Waar projecten samen tot uitvoering gebracht moeten worden, zijn nog slagen te halen met betrekking tot het gebruik van de expertise van het waterschap en de provincie. In het geval van het waterschap blijkt het schakelen tussen de relatie “toezichthouder – uitvoerder” en “uitvoerder – uitvoerder” moeilijk. Het waterschap zou veel kunnen bijdragen in onderzoek en uitvoering door expertise beschikbaar te stellen, maar doet dat maar mondjesmaat. De provincie opereert voornamelijk als geldschieter en niet als inhoudelijke partner. Voor de relatief kleine gemeenten die alle kampen met onderbezetting kan een intensievere samenwerking veel betekenen.

Met de commerciële partijen (kabelmaatschappijen) vindt maandelijks operationeel overleg plaats. Deze partijen werken echter met een veel kortere planningsperiode en moeten sneller op ontwikkelingen op technologisch gebied reageren, waardoor samenwerking op planningsgebied niet zinvol geacht wordt.

### 6.3 Samenvatting

In de beschouwde planperiode van de GRP's van de gemeenten Wassenaar en Oegstgeest zijn de meeste plannen uitgevoerd binnen budget en gestelde periode. Voorschoten heeft, mede door een verzoek van de gemeenteraad en als gevolg van de reorganisatie en de onderbezetting, niet binnen de gestelde periode het GRP kunnen uitvoeren. Wel bleef Voorschoten binnen het budget. Bij bestudering van potentiële oorzaken van een lage planrealisatie en –efficiëntie bleek vooral een gebrek aan capaciteit een belangrijke veroorzaker van achterblijvende prestaties. De benodigde bezetting wordt grondig onderbouwd vanuit de beheerplannen en met behulp van kengetallen uit de Leidraad Riolerings. Onderbezetting is bij alle drie de gemeenten een structureel probleem, dat gestoeld is op twee “weglekeffecten”:

- Er staan vacatures open die niet ingevuld worden
- De relatie met waterschappen legt druk op de capaciteit

Dat laatste effect werkt door in twee sporen: aan de ene kant legt het waterschap als toezichthouder een grote werkdruk op de gemeenten door de eisen die zij stellen aan het (milieutechnisch) functioneren van het rioolstelsel. Aan de andere kant worden er mogelijkheden in de samenwerking met het waterschap als uitvoeringspartner onbenut gelaten. Bij het waterschap is veel expertise, maar deze instanties delen dit niet proactief met hun gemeenten bij de uitvoering van projecten.

## **7. Aanbevelingen**

---

Het doel van het rioleringsonderzoek voor de Rekenkamercommissie werd tijdens een bespreking als volgt verwoord: “het rapport moet een eyeopener zijn voor de gemeenteraden van de drie gemeenten; gemeenteraad, hier kunnen jullie allemaal over mee beslissen”. Het onderwerp van rioolbeheer wordt vaak als moeilijk en ontoegankelijk ervaren, waardoor het niet de aandacht in de gemeentepolitiek krijgt die het verdient. De Rekenkamercommissie zag (terecht) in recente ontwikkelingen een reden voor een intensivering van de politieke aandacht voor het onderwerp.

Milieu en klimaat staan volop in de aandacht waardoor vanuit Europa veel nieuwe wet- en regelgeving komt op het gebied van o.a. waterkwaliteit. De burger kijkt bovendien steeds kritischer naar de uitwerking van het rioolbeleid vanwege de belastingtarieven die vaak als (te) hoog worden ervaren en de overlast die met werkzaamheden gepaard gaat. Tot slot zijn de investeringen die gedaan worden in het rioolstelsel van aanzienlijke omvang (ter illustratie, de vervangingswaarde van het stelsel in Wassenaar is € 133 miljoen) en zijn derhalve van grote invloed op de gemeentefinanciën. In het rapport is aan de hand van vier hoofdvragen onderzoek gedaan naar een aantal facetten van rioolbeleid. Hierbij heeft de nadruk gelegen op de kaderstellende, controlerende en sturende rol van de raad en de manier waarop zij hierin gefaciliteerd wordt door het ambtelijke apparaat en het college.

Wat dominant uit de onderzoeksresultaten voor alle drie de gemeenten naar voren komt, is dat er nog op veel gebieden ruimte ligt om bewuste keuzes te maken. Uit de gesprekken met de ambtenaren uit de drie gemeenten en enkele gemeenteraadsleden lijkt een reactieve houding naar elkaar op het gebied van rioolbeleid en –beheer naar voren te komen. Met meer interactie tussen organisatie, college en gemeenteraden ontstaat een dynamiek waarin alle partijen elk vanuit zijn eigen rol en expertisegebied het belang van de burger het beste kan dienen. Het college kan hierin een belangrijke rol als tussenpersoon en initiator spelen om de keuzeruimte te duiden en in te brengen in het politieke debat.

Onze belangrijkste aanbeveling is dat de gemeenteraden nadrukkelijker de keuzeruimte in het rioleringsbeheer moeten gaan zoeken en vragen. Dit kan alleen wanneer het college en de ambtelijke organisatie de raad hierin faciliteren. Vanuit deze dynamiek zien wij gemeenten beter in staat beleid te ontwikkelen dat zowel door gemeenteraad als het ambtelijke apparaat begrepen en gedragen wordt. Dit is belangrijk aangezien Rioleringsbeheer steeds meer maatschappelijke betekenis krijgt. Tevens is het een overweging voor de raad om zich bij het maken van keuzes directer te laten voeden door inbreng van burgers en bedrijven. In zijn algemeenheid zien wij dat inbreng van burgers en bedrijven toeneemt in het functioneren van raden en commissies. Vanuit het toenemend maatschappelijk belang van het waterbeheer zien wij ook voor dit taakveld meerwaarde.

### *Doelen, maatregelen of middelen; op welk niveau wil men sturen?*

Gemeenteraden kunnen op het gebied van rioolbeheer op verschillende abstractieniveaus kaders vaststellen. Op doelniveau zouden de afspraken er volgens dit voorbeeld uit zien: “de gemeente wil dit jaar niet meer dan twee keer overlast van water op straat hebben”. Op maatregelniveau kan ook: “de gemeente gaat dit jaar 25 km stelsel afkoppelen”. En sturen op middelen zou er zo uit kunnen zien: “de gemeente stelt 1,5 miljoen euro beschikbaar voor het rioolbeheer”. Dat de gemeente kiest voor een combinatie van niveaus ligt het meest voor de hand. Alleen afspraken maken op doelniveau maakt het beleid moeilijk stuurbaar. Hoe komt men immers tot een redelijk bedrag voor het bereiken van een doel? Daar is de tussenliggende maatregel voor nodig. De causaliteit tussen maatregel en doel is echter een vakspecifiek onderwerp en lastig controleerbaar voor de gemeenteraad. Om toch tot een goede keuze te komen verdient het de aanbeveling dat vanuit de organisatie verschillende maatregelen worden voorgelegd die tot zelfde doel leiden met voor-, nadelen en een financieel plaatje. De tekstkaders in dit hoofdstuk dienen ter inspiratie voor het verkennen van deze vakinhoudelijke keuzeruimte.

Ook vanzelfsprekend is dat de doelen dan wel maatregelen op een controleerbare manier geformuleerd worden. De gemeenteraad moet achteraf kunnen vaststellen of het doel is bereikt of de maatregel uitgevoerd. Dit betekent dat de afspraken meetbaar (gekwantificeerd) en aan een tijdsfad gebonden moeten zijn.

#### *Theoretisch capaciteitsniveau*

De leidraad rioleringen (module C2200) onderscheid bijvoorbeeld 10 “ontwerpbuizen”; regenbuizen van een oplopende intensiteit. De capaciteit van een stelsel kan gebouwd worden op bijvoorbeeld bui 7, 8 of 9, zodat er geen water op straat komt als die bui valt. Ondanks dat deze precieze bui in de praktijk nooit zal vallen, zegt een stelsel voor bui 7 of voor bui 9 wel iets over de capaciteit van het stelsel. Dit heeft gevolgen voor wateroverlast voor de burgers en voor de mate van overstorting op het oppervlaktewater. Overigens zijn dit wel theoretische exercities. Een rioolbeheerder kan in theorie een stelsel bouwen met een capaciteit die bui 9 kan verwerken zonder water op straat tot gevolg te hebben. In de praktijk kan er toch bij het vallen van bui 8 water op straat ontstaan door bijvoorbeeld oneffenheden in het wegdek (waardoor het water niet wegloopt). Het is dus moeilijk de werkelijke capaciteit van een stelsel vast te stellen door de grillige aard van de praktijk.

#### *Milieutechnisch functioneren*

De keuzes die op milieutechnisch gebied gemaakt kunnen worden staan onder sterke invloed van de toezichthouders. Hierbij gaat het om afspraken omtrent de basisinspanning en het waterkwaliteitsspoor. De basisinspanning betekent voor een gemeente dat ze niet meer dan een bepaalde hoeveelheid vuil mag uitstorten op het oppervlaktewater. Ook hierbij ontstaan in de praktijk meetproblemen. Daarom worden er in de afspraken omtrent de basisinspanningen met het waterschap vaak maatregelen vastgelegd die de vuiluitstort moeten beperken. (Als die maatregelen zijn genomen, wordt verondersteld dat de vuiluitstort aan de maatstaf voldoet en de gemeente aan de basisinspanning tegemoet is gekomen.) De maatregelen die genomen kunnen worden variëren van de aanleg van bergbezinkbassins, het afkoppelen van verhard oppervlak, het verbeteren van het gescheiden stelsel, het verhogen van overstortdrempels tot het vergroten van de capaciteit van rioolbuizen; elk met hun eigen voor-, nadelen en prijskaartje. Hierin kunnen uiteraard keuzes gemaakt worden, al worden deze afspraken zoals gezegd doorgaans met de toezichthouder gemaakt.



Het GRP is niet het enige beleidsdocument dat de gemeente ter beschikking staat om het rioolbeleid vorm te geven. Variatie in abstractieniveaus voor verschillende beleidsdocumenten ligt ook voor de hand. De vormgeving hiervan wordt verder uitgediept in de volgende paragraaf. Hoe dan ook is het GRP een strategisch beleidsdocument dat voor meerdere jaren vastgesteld wordt. Dit document moet een weergave van de gemaakte beleidskeuzes zijn. Het maken van de keuzes vindt bij voorkeur in een voorproces plaats dat voorziet in hierboven genoemde discussie. Het verdient wel de aanbeveling dat in het GRP de mogelijke alternatieven weergegeven worden met een motivatie voor het kiezen van één van de alternatieven.

#### *Inrichting P&C cyclus; wat moet de intensiteit van controle zijn?*

De afweging over het abstractieniveau van de afspraken over rioolbeheer moet samen met de afweging over de inrichting van de Planning & Control cyclus (hierna: P&C cyclus) plaatsvinden. (Zie bladzijde 18 voor de definitie van P&C Cyclus). Als het GRP een document wordt met afspraken op doelniveau, dat fundamentele keuzes weergeeft en de strategie voor een langere periode uittekent, dan kan dit document veel langer dan vijf jaar zijn waarde houden. De keuzes met betrekking tot maatregelen en middelen kunnen dan jaarlijks gemaakt worden in operationele werkplannen. Het sturen en evalueren op maatregel- en middelniveau kan dan ook jaarlijks plaatsvinden, waar het gehele beleid op een minder frequente basis op doelmatigheid en doeltreffendheid beoordeeld kan worden.

Het college moet in de P&C cyclus een belangrijke rol spelen. Hoe kan de informatieplicht die zij heeft op een efficiënte manier ingezet worden in het P&C proces? Er moet een balans gezocht worden tussen de controle en invloed die de raad moet of wil hebben op de uitvoering van het rioolbeleid en de

#### *Beheerstrategie*

Onder het beheer van de riolering vallen zaken als inspectie, reiniging, onderhoud, en het omgaan met het rioolbeheersysteem. Op dit gebied is de keuzeruimte groter. De frequentie en methode van inspectie kan variëren afhankelijk van de doelstellingen, net als de reiniging- en onderhoudsfrequentie. Wordt er gereinigd of onderhoud gepleegd aan de hand van inspectieresultaten, op een vooraf vastgestelde frequentie of hangt het af van onderhoud aan de wegen? Past men een risicoanalyse toe (risico = kans x effect), etc. De inspectiefrequentie hangt samen met de actualiteit van het rioolbeheersysteem. Hoe betrouwbaar en actueel moeten de gegevens in dat systeem zijn; bijvoorbeeld in het licht van kennisretentie bij personeelwisselingen? Het voorbeeld van Voorschoten terughalend:

*“dat er vervangings- en verbeteringsmaatregelen genomen zullen worden bij objecten waarvan bij inspectie is vastgesteld dat de technische staat niet aan de voorgeschreven kwaliteitseisen voldoet”*

Het lijkt hier een redelijk voor zich sprekend voornemen: zodra het nodig is zullen we maatregelen nemen. De uitwerking van deze maatregel heeft echter veel te maken met hoe vaak de gemeente besluit te inspecteren. En welke delen van het riool dan geïnspecteerd worden. Gebeurt dit op basis van een cyclische inspectiestrategie waarbij elk deel van het riool even vaak aan de beurt komt of inspecteert men alleen waar men problemen ervaart of verwacht? Wat zijn de risico's die gepaard gaan met een dergelijke strategie? Als er een gebrek wordt geconstateerd, wordt er dan gerepareerd of wordt het object onmiddellijk vervangen om overlast in de toekomst te beperken? Waar ligt het kostenoptimum tussen repareren en vervangen?

Onder beheerstrategie kunnen ook de keuzes die voortkomen uit de nieuwe waterwet geschaard worden. In die wet ligt keuzeruimte voor het omgaan met de verwerking van hemelwater. Is het doelmatig als de gemeente hier zorg voor draagt of moeten burgers zelf verantwoordelijk worden gemaakt voor het verwerken van het hemelwater dat op hun perceel valt?

#### *Onderzoek en financiën*

Op het gebied van onderzoek gaat het voornamelijk om de keuze hoeveel middelen geïnvesteerd moeten worden in planvorming, R&D, samenwerkingsinitiatieven met andere partijen, etc. Ook hierin kan uiteraard een afweging worden gemaakt tussen investeringen en resultaat. Een voorbeeld is het bemeten van overstorten; dat kan in minder en meer intensieve mate. Resultaten van die metingen kunnen gebruikt worden om weloverwogen beslissingen te maken ten aanzien van het al dan niet aanleggen van een bergbezinkbassin. Ook hier moet gezocht worden naar een kostenoptimum.

Financiële keuzes moeten vaak in samenhang met bovenstaande zaken worden gezien (het gaat om de prijs/kwaliteit verhouding). Toch is er ook een aantal keuzes dat afzonderlijk van de kwaliteit van het stelsel en de uitvoering van het beheer gezien kan worden. Deze keuzes hebben betrekking op de methode van reserveren en de keuze voor de heffingsgrondslag. Hoofdstuk 5 gaat hier dieper op in.

bewegingsvrijheid die de organisatie nodig heeft om het werk uit te voeren.

Ook hierin kunnen keuzes gemaakt worden. In bijvoorbeeld het GRP kan vastgelegd worden wanneer het college de raad moet informeren en welke verantwoordelijkheden binnen de organisatie zijn belegd. Dit kan door afspraken te maken over budget- en tijdsoverschrijdingen die binnen en buiten de informatieplicht van het College vallen.

#### *Handvat voor controleren op doelen*

Bij de keuze voor de doelstellingen waarop gestuurd en gecontroleerd gaat worden, moeten de prestatie-indicatoren van de Benchmark "Riolering in Beeld" van de Stichting Rioned in overweging genomen worden. De intentie is om alle gemeenten van Nederland aan deze benchmark deel te laten nemen. Te meer omdat deze benchmark een verantwoordingsdoelstelling heeft naar landelijke bestuurders toe, kan met het sturen op deze prestatie-indicatoren ingespeeld worden op toekomstige landelijke eisen en verwachtingen. (Zie bijlage 2 voor de indicatoren)

Het verdient aanbevelingen om (een deel van) deze indicatoren ook een plaats te geven in de informatievoorziening en de P&C-cyclus. Wij kunnen ons voorstellen dat juist deze informatie handvatten biedt aan gemeenteraden om de uitvoering te monitoren.

#### *Bestuurlijke kracht inzetten om de relatie met Waterschap en Provincie te verbeteren*

De Provincie en het Waterschap hebben beide een rol als toezichthouder richting de gemeente. In die rol hebben ze ook verplichtingen met betrekking tot het adviseren en bijstaan van gemeenten bij het uitvoeren van het rioolbeleid. Momenteel wordt de relatie met de toezichthouders niet als een samenwerking ervaren, sterker nog, de toezichthouders wordt verweten vooral aan regeltjes vast te houden en weinig begrip te tonen voor dagelijkse praktijk. De denkkraft en menskracht die deze instanties in huis hebben kan heel nuttig ingezet worden om het rioolbeleid- en beheer te optimaliseren, maar dat gebeurt momenteel beperkt. Toezicht is meer dan slechts het nagaan of regels worden gevolgd. In Kaderstellende Visie op Toezicht (2005) heeft het kabinet zes basisprincipes voor toezicht vastgesteld: transparantie, onafhankelijkheid, professionaliteit, samenwerking, selectiviteit en slagvaardigheid.

Met behulp van de bestuurlijke kracht van college en burgemeester zou de samenwerking en slagvaardigheid met die partijen geïntensiveerd kunnen worden. Daarbij is de kans groot dat trajecten die in opdracht van de toezichthouder worden uitgevoerd c.q. zijn geïnitieerd (en vaak als verstorend voor de reguliere plannen worden ervaren) in beter overleg c.q. efficiënter zullen plaatsvinden. Bovendien kan het een hulpmiddel zijn voor de structurele onderbezetting bij de gemeenten. De arbeidsmarkt is krap, vooral in de technische wereld van het rioolbeheer. Om capaciteitsproblemen tegen te gaan zijn op andere gemeentelijke terreinen samenwerkingsverbanden ontstaan om de kwetsbaarheid van de uitvoeringsorganisatie te verminderen en continuïteit te waarborgen. Deze samenwerkingsverbanden zijn intergemeentelijk maar ook in de keten (gemeenten, waterschappen, provincies). Het verdient de aanbeveling naar dergelijke mogelijkheden van samenwerking te zoeken om de uitvoeringsorganisatie te versterken en kwetsbaarheid te verminderen.

### *Interpretatie van nieuwe wetgeving*

De nieuwe wetgeving laat ruimte voor keuzes over hoe om te gaan met hemel- en grondwater. De eigen verantwoordelijkheid van de burger kan, mits dat doelmatig is, een veel grotere rol gaan spelen in het verzamelen en afvoeren van hemelwater en het tegengaan van grondwateroverlast. De burger kan gevraagd worden (mits dat doelmatig is) om het regenwater dat op zijn dak valt, zelf naar ontvangend oppervlaktewater of grondwater af te voeren. Het is aan de raad om hier een uitgangspunt in te benoemen en keuzemogelijkheden expliciet af te wegen.

### *Financiële keuzes*

Op financieel gebied doen zich voor de gemeenteraad twee keuzemomenten voor.

*In de eerste plaats* zullen als gevolg van de nieuwe waterwet gemeenten de kosten van de brede zorgplicht in rekening kunnen brengen via het rioolrecht. Hierbij doen zich twee ontwikkelingen voor.

- Het scheiden van de kosten voor verzameling en transport van afvalwater, de kosten voor afvloeiend hemelwater als de kosten die samenhangen met het tegengaan van grondwateroverlast. In de praktijk zijn kosten niet of nauwelijks te onderscheiden omdat deze kosten samenhangen met dezelfde voorzieningen
- Bij het bepalen van de heffingsgrondslag zal door het verbreden van de zorgplicht de relatie met het waterverbruik door huishoudens (nog) minder relevant worden als grondslag. Los van het feit dat de kosten van het voorzieningstelsel niet of nauwelijks samenhangen met het waterverbruik, is deze relatie inhoudelijk ook moeilijker te duiden.

De combinatie van beide ontwikkelingen vraagt ons inziens om een heroverweging van het tariefbeleid. Hiervoor zal de raad zijn beleidsuitgangspunten moeten herformuleren.

#### **Artikel 9a Wet op de waterhuishouding**

1. De gemeenteraad of het college van burgemeester en wethouders dragen zorg voor een doelmatige inzameling van het afvloeiende hemelwater, voor zover van degene die zich daarvan ontdoet, voornemens is zich te ontdoen of zich moet ontdoen, redelijkerwijs niet kan worden gevergd het afvloeiende hemelwater op of in de bodem of in het oppervlaktewater te brengen.

2. De gemeenteraad en het college van burgemeester en wethouders dragen tevens zorg voor een doelmatige verwerking van het ingezamelde hemelwater. Onder het verwerken van hemelwater kunnen in ieder geval de volgende maatregelen worden begrepen: de berging, het transport, de nuttige toepassing, het, al dan niet na zuivering, terugbrengen op of in de

bodem of in het oppervlaktewater van ingezameld hemelwater, en het afvoeren naar een inrichting als bedoeld in artikel 15a van de Wet verontreiniging oppervlaktewateren.

#### **Artikel 9b Wet op de waterhuishouding**

1. "De gemeenteraad of het college van burgemeester en wethouders draagt zorg voor het in het openbaar gemeentelijk gebied treffen van maatregelen teneinde structureel nadelige gevolgen van de grondwaterstand voor de aan de grond gegeven bestemming zoveel mogelijk te voorkomen of te beperken, voor zover het treffen van die maatregelen doelmatig is en niet tot de zorg van het waterschap of de provincie behoort."

2. De maatregelen, bedoeld in het eerste lid, omvatten mede de verwerking van het ingezamelde grondwater, waaronder in ieder geval worden begrepen de berging, het transport, de nuttige toepassing en het, al dan niet na zuivering, op of in de bodem of in het oppervlaktewater brengen van ingezameld grondwater, en het afvoeren naar een inrichting als bedoeld in artikel 15a van de Wet verontreiniging oppervlaktewateren.

*In de tweede plaats* kunnen gemeenten een keuze maken of kosten voor groot onderhoud en/of vervanging direct ten lasten worden gebracht van een egalisatievoorziening (gevoed door eerder ontvangen rioolrecht) of dat deze uitgaven worden gekapitaliseerd en ten lasten komen van de toekomstige exploitatiejaren (gedekt door toekomstige inkomsten van rioolrecht). Aangezien de GRP's een lange planningshorizon hanteren, hoeven beide benaderingen materieel niet veel te verschillen. De projecten en uitgaven zijn immers gelijk, uiteindelijk dienen deze uitgaven in de plantermijn door inkomsten uit rioolrecht zijn gedekt.

De situatie wordt complexer op het moment dat bijzondere intensiveringen in de rioolzorg moeten plaatsvinden (als gevolg van wetswijzigingen of bijvoorbeeld onvoorziene omstandigheden). De nieuwe intensiveringen leiden bij gemeenten die slechts werken met een egalisatievoorziening en uitgaven niet kapitaliseren tot een situatie dat tarieven sneller kunnen stijgen. De additionele inkomsten moeten immers worden gegenereerd in de periode *voor* de investering. Bij gemeenten die hun uitgaven kapitaliseren zal de tariefstijging meer gedempt plaatsvinden. De additionele inkomsten kunnen worden gegenereerd in de afschrijfperiode na de investering.

Wij benadrukken dat wij binnen de scope van dit onderzoek geen analyse hebben gemaakt van de stand van de egalisatievoorziening van de onderzoeksgemeenten in relatie tot het GRP. Wel benadrukken wij dat ten aanzien van het financiële beleid de gemeenteraad expliciete keuzeruimte heeft om het gemeentelijk financieel beleid te vertalen naar het taakveld rioleringen. Wij beschouwen dit als één van de keuzemomenten die past binnen de kaderstellende rol van de raad.

### *Literatuurlijst*

---

Gemeentelijk Rioleringsplan 2006 – 2010 Wassenaar (Arcadis)

Gemeentelijk Rioleringsplan 2007 – 2008 Voorschoten (Tauw)

Gemeentelijk Rioleringsplan 2005 – 2009 Oegstgeest (Oranjewoud)

Programmabegroting 2008, Wassenaar

Productbegroting 722 (rioleringszorg)2008, Wassenaar

Belastingverordening 2008, Wassenaar

Verslag Carrousel 25 juni 2007, Wassenaar

Raadsvoorstel no. 07073, 26 november 2007, Wassenaar

Notulen behandeling besluitvormende voorstellen Politieke Markt, 26 november 2007, Wassenaar

Verslagen van de openbare vergaderingen van de raadscommissie Wonen, Ruimte en Groen gehouden op 18 juni 2007, 10 juli 2007, Voorschoten

Notulen raadsvergadering 5 juli 2007, Voorschoten

Notulen raadsvergadering 4 oktober 2007, Voorschoten

Raadsvoorstel belastingverordening, Voorschoten

Belastingverordening 2008, Voorschoten

Rioolrecht periodieke verhoging, Voorschoten

Rioolrechten 2008 Voorschoten

Notitie personele middelen 29 maart 2007, Voorschoten

Belastingverordening 2008, Oegstgeest

Programmabegroting 2008, Oegstgeest

### ***Bijlage 1 Toetsingskaders***

---

<b>1</b>	<b><i>In hoeverre stellen de GRP's de Raad in staat kaders te stellen? (Hoe krachtig zijn de GRP's als kaderstellende instrumenten?)</i></b>
	<b>Het beleid (in de vorm van GRP)</b>
	Is het GRP tijdig en overeenkomstig de Wet Milieubeheer opgesteld?
	Zijn er belanghebbenden geïdentificeerd en is voor elk van hen duidelijk wat de toegevoegde waarde is van de rioleringszorg en de GRP's?
	Worden de juiste partijen betrokken bij ontwikkeling van het GRP?
	Zijn de doelen in het GRP specifiek, meetbaar en tijdsgebonden? <i>Specifiek</i> : concreet en niet voor meerdere uitleg vatbaar; het is duidelijk welke resultaten en effecten worden beoogd en op welke doelgroep het beleid zich richt <i>Meetbaar</i> : het is duidelijk bij het bereiken van welke norm of waarde de doelen behaald zijn <i>Tijdsgebonden</i> : voorzien van een tijdspad met tussendoelen en een einddatum
	Is er een duidelijk en logisch verband weergegeven tussen doelen, functionele eisen, maatstaven en maatregelen?
	Zijn de doelen in de GRP's consistent? <i>Consistent</i> : in inhoud op elkaar afgestemd
	Zijn de doelen in het GRP in overeenstemming met de doelen van de gemeente als geheel?
	Is bij het formuleren van de doelen rekening gehouden met de specifieke omgeving waarin men opereert?
	Is bij het formuleren van de doelen rekening gehouden met toekomstige ontwikkelingen?
	Is de vorm van het GRP zodanig, dat het lezen en begrijpen van de informatie er in makkelijk is?

<b>2</b>	<i>In hoeverre wordt de Raad gefaciliteerd in het controleren en aanpassen van het GRP?</i>
	<b>De informatievoorziening</b>
	Is bij de vaststelling van het GRP een periodieke evaluatie opgenomen voor eventuele bijstelling van beleid?
	Is de informatie die de raad heeft ontvangen tijdig, helder, transparant en begrijpelijk om een beslissing te kunnen nemen?
	Worden er alternatieve keuzemogelijkheden aan de raad voorgelegd met daarbij een (maatschappelijke) kosten/batenanalyse?
	Verzamelt de gemeente gestructureerd informatie over de voortgang van de uitvoering, de geleverde prestaties, de gerealiseerde effecten en de kosten van rioolbeheer?
	Onderzoekt de gemeente periodiek de doelmatigheid en doeltreffendheid van het beleid?
	Worden de keuzemogelijkheden voorgelegd met behulp van een referentiekader, zodat de Raad weet waar de keuzes uit bestaan?
	Worden leerpunten gedestilleerd aan de hand van uitgevoerde evaluaties?

<b>3</b>	<i>(Zijn de) kostentoe rekening van het rioolrecht en de heffingsgrondslagen doeltreffend, doelmatig en rechtmatig? (Quick scan)</i>
	Welke kosten worden toegerekend aan de rioleringen?
	Welke kosten vormen de basis voor de berekening van het rioolrecht?
	Welk tarievenbeleid heeft de gemeente ten aanzien van het rioolrecht?
	Als er reserves/voorzieningen zijn getroffen met betrekking tot de tarieven/kosten van de riolering: welk beleid ligt hieraan ten grondslag?
	Welke heffingsgrondslagen worden toegepast bij het rioolrecht?

<b>4</b>	<b><i>In hoeverre borgt de organisatie de beleidsuitvoering?</i></b>
	Vindt er voor- en nacalculatie plaats bij de (vervangings-) investeringen met analyses; per gemeente wordt hiervoor één vervangingsinvestering als case-studie uitgewerkt.
	Hoe is het beheer in de gemeente geregeld (budgetten, formatie, externe inhuur)?
	Hoe hoog is de planrealisatie?
	Hoe hoog is de planefficiëntie?
	Voorziet de begrote formatie in de uitvoering van de beoogde maatregelen?
	Komt de begrote formatie inclusief externe inhuur overeen met de werkelijke formatie?
	Komt de begroting overeen met het budget?
	Zijn de projectdossiers volledig en geven ze andere (dan bovenstaande) aanwijzingen voor het al dan niet behalen van de planning?
	Wordt er met andere instanties (binnen en buiten de gemeente) samengewerkt om effectiviteit en efficiëntie van het beleid te garanderen?



## Bijlage 2 Indicatoren Benchmark Riolering in Beeld

Kritische Succes Factoren	Prestatie-indicator
Ontwikkeling van de inkomsten en uitgaven voor rioleringszorg	<ul style="list-style-type: none"> <li>Het tarief rioolheffing volgens "COELO"</li> <li>De heffingsinkomsten (per km stelsel en/of aansluiting)</li> <li>De kosten opgesplitst naar (operationele kosten, kapitaallasten, investeringen t.l.v. exploitatie en dotaties aan voorzieningen) (per km stelsel en/of aansluiting)</li> <li>De theoretische kostprijs (theoretische kapitaallasten o.b.v. vervangingswaarde + jaarlijkse onderhoud- en beheerkosten)</li> </ul>
Kostenniveau beheer en onderhoud	<ul style="list-style-type: none"> <li>Jaarlijkse (exploitatie)kosten beheer en onderhoud per km stelsel</li> </ul>
Kostendeckendheid van het tarief	<ul style="list-style-type: none"> <li>Verschil tussen heffingsinkomsten en kosten (al dan niet gebruik makend van genormeerde kapitaallasten)</li> <li>Het percentage van het stelsel dat nog niet t.l.v. het product riolering is gebracht (is eigenlijk een verklarende variabele)</li> </ul>
Kosten voor vervanging	<ul style="list-style-type: none"> <li>De gemiddelde kosten voor vervanging (over de afgelopen vijf jaar) uitgedrukt per km stelsel</li> </ul>
Realisatiegraad van investeringen	<ul style="list-style-type: none"> <li>Gerealiseerde investeringen versus geplande investeringen (uitgedrukt in km en euro, gemiddeld over de afgelopen 5 jaar)</li> </ul>
Toereikendheid van vervangingsinvesteringen	<ul style="list-style-type: none"> <li>Geplande investeringen versus te verwachten investeringen op basis van gemiddelde leeftijd en gemiddelde levensduur van het stelsel (uitgedrukt in km en euro)</li> </ul>
Toereikendheid van verbeterinvesteringen	<ul style="list-style-type: none"> <li>Geplande verbeterinvesteringen volgens GRP</li> </ul>

Kritische succesfactor	Prestatie-indicator
Iedereen is aangesloten	<ul style="list-style-type: none"> <li>% nog te realiseren aansluitingen (t.o.v. het totaal aantal aansluitingen; sluitende opdeling wordt uitgevraagd)</li> </ul>
Op een goed werkend systeem	<ul style="list-style-type: none"> <li>Aantal storingen in 2009</li> </ul>
Met voldoende (hydraulische) capaciteit	<ul style="list-style-type: none"> <li>Maximale ontwerpbui die het stelsel kan verwerken zonder dat er water op straat komt (nu en voor nieuwe stelsels)</li> <li>Aantal punten dat kwetsbaar is voor wateroverlast</li> </ul>
Zodat milieuoverlast	<ul style="list-style-type: none"> <li>% gemengd stelsel dat voldoet aan de basisinspanning</li> <li>% gemengd stelsel dat voldoet aan de emissieafspraken met de waterbeheerder</li> <li>Aantal lozingspunten met een knelpunt in de kwaliteit van het oppervlaktewater (en maatregelen nodig zijn) (t.o.v. het totale aantal lozingspunten op oppervlaktewater)</li> </ul>
En wateroverlast worden voorkomen	<ul style="list-style-type: none"> <li>Hoogte uitgekeerde schadeclaims ten gevolge van waterschade in 2009</li> </ul>
En burgers en waterkwaliteitsbeheerders een positieve perceptie hebben van het rioleringsbeheer	<ul style="list-style-type: none"> <li>Meting perceptie van de burger (landelijk en optioneel per gemeente)</li> <li>Meting perceptie waterkwaliteitsbeheerder</li> </ul>

**Bestuurlijke reactie van de  
Colleges van burgemeester en wethouders  
van de gemeenten  
Wassenaar, Voorschoten en Oegstgeest  
en  
nawoord van de  
Rekenkamercommissie**



# Gemeente Wassenaar



## Ingenieursbureau

Rekenkamercommissie  
T.a.v. dhr. M.C. Teunissen  
Postbus 393  
2250 AJ Voorschoten

Verzonden: **26 FEB. 2009**

Datum : 23 februari 2009  
Ons kenmerk : 08042429\A.  
Uw brief d.d. : 6 februari 2009  
Uw kenmerk :  
Onderwerp : Bestuurlijke reactie conceptrapport onderzoek Rioleringszorg  
Bijlage(n) : nvt  
Ref. : Goldina, tel. 070-5122247

Geachte Rekenkamercommissie,

Tegen de achtergrond van de beperkte termijn van reageren laten wij u weten dat het college van burgemeester en wethouders met belangstelling heeft kennis genomen van definitieve conceptversie van uw rapport "Rioleringszorg in de gemeenten Wassenaar, Voorschoten en Oegstgeest; kaderstelling, planning & control, financiën en organisatie".

Het College zal in deze brief een reactie geven op de verschillende aanbevelingen uit de rapportage.

De belangrijkste aanbeveling is dat de gemeenteraden nadrukkelijker de keuzeruimte in het rioleringsbeheer moeten gaan zoeken en vragen.

### *Reactie van het College:*

Het College is het eens met deze aanbeveling in het algemeen. Voorafgaand aan het vaststellen van het Gemeentelijk Rioleringsplan voor de periode 2006 – 2010 is een proces doorlopen waarin beleidskaders door de gemeenteraad zijn vastgesteld. Op basis van die beleidskaders heeft de gemeente het rioleringsbeheer vormgegeven.

Vanuit het toenemend maatschappelijk belang voor burgers en bedrijven van het stedelijk waterbeheer ziet het college meerwaarde in het beleid dat zowel door gemeenteraad als het ambtelijk apparaat gedragen wordt.

Doelen, maatregelen of middelen; op welk niveau wil men sturen?

### *Reactie van het College:*

Het College is van mening dat de raad de doelen eerst goed moet vastleggen. Doelen dienen wel zo meetbaar mogelijk te worden geformuleerd. Bij het opstellen van het volgende GRP zal hier aandacht



aan worden besteed. De aanbeveling dat in het GRP de mogelijke alternatieven voor de maatregelen worden weergegeven, wordt in het nieuwe GRP overgenomen.

Inrichting P&C cyclus; wat moet de intensiteit van controle zijn?

*Reactie van het College:*

Het College hecht aan een open en transparant beleidsproces vooraf en goede verantwoording achteraf over de geleverde prestaties. De P&C cyclus speelt een belangrijke rol als informatiebron voor het college en de raad.

De gemeente Wassenaar werkt vanaf dit jaar met een jaarlijks operationeel plan, waarin de projecten zijn benoemd. Tevens wordt steeds meer aandacht gegeven aan de evaluatie van zowel individuele projecten als het complete jaarplan. Deze evaluaties worden enerzijds voor de terugkoppeling naar de beleidsuitgangspunten in het GRP gebruikt. Anderzijds zijn de evaluaties input voor het operationeel plan voor het komend jaar.

Handvat voor controleren op doelen

*Reactie van het College:*

De Benchmark is een belangrijk instrument om de transparantie en doelmatigheid in de rioleringszorg te verhogen. Wassenaar heeft in de tweede helft van 2008 deel genomen aan de Benchmark Rioleringszorg. Binnenkort wordt de raad over de resultaten van deze benchmark geïnformeerd. Vanaf 2010 wordt de Benchmark Rioleringszorg landelijk ingevoerd. De gemeente is van plan nu te anticiperen op de vragen van (voor de vernieuwde prestatie-indicatoren) de nieuwe Benchmark bij het controleren en het verzamelen van beheergegevens voor de P&C cyclus.

Bestuurlijke kracht inzetten om de relatie met het Waterschap en de Provincie te verbeteren

*Reactie van het College:*

De afgelopen jaren is een aantal grootschalige projecten gezamenlijk met het hoogheemraadschap van Rijnland uitgevoerd. Momenteel loopt een tweetal gezamenlijke projecten in de uitvoering. De gemeente werkt nauw samen met het hoogheemraadschap van Rijnland en de Provincie Zuid-Holland.

Interpretatie van nieuwe wetgeving

*Reactie van het College:*

Nieuwe wetgeving, zoals de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) met omgevingsvergunning, Europese Kaderrichtlijn Water en de waterwet met de watervergunningen verandert de rechten en plichten van alle betrokkenen in stedelijk waterbeheer aanzienlijk. Bij het opstellen van het volgende Gemeentelijk Rioleringsplan (GRP) zullen de zorgplichten voor het hemel- en grondwater worden meegenomen.



## Financiële keuzes

### *Reactie van het College:*

Met de invoering van de Wet verankering en bekostiging gemeentelijke watertaken is gemeentelijke belastingheffing aangepast aan de aard van de nieuwe taken. Voor 1 januari 2010 wordt aan de raad een nieuwe belastingverordening voor rioolheffing ter vaststelling voorgelegd.

Bij het bepalen van de maatstaven en maatregelen voor de rioolheffing wordt de belangrijkste opgave voor de gemeente – de totale kosten voor rioleringszorg zo laag mogelijk te houden - niet uit het oog verloren.

### Samenvatting:

Het college heeft de aanbevelingen uit de rapportage "Rioleringszorg in de gemeenten Wassenaar, Voorschoten en Oegstgeest; kaderstelling, planning & control, financiën en organisatie" ter harte genomen omdat deze goed aansluiten bij de lopende initiatieven en het huidige beleid van de gemeente.

Hoogachtend,

Burgemeester en wethouders van Wassenaar,  
de secretaris, de burgemeester,



Rekenkamercommissie Wassenaar, Voorschoten, Oegstgeest  
t.a.v. M.C. Teunissen  
Postbus 393  
2250 AJ Voorschoten

Datum	: 4 maart 2009	Ons kenmerk	:
Uw brief van	: 6 februari 2009	Behandeld door	: B.A. Elzinga
Uw kenmerk	:	Doorkiesnummer	: 071-5600600
Bijlage(n)	:	Afdeling	: Ruimtelijk Beheer

Onderwerp : Bestuurlijke reactie conceptrapport  
onderzoek Rioleringszorg

Geachte Commissie,

Wij bieden de bestuurlijke reactie op de Bevindingen van de Rekenkamercommissie, zoals de Rekenkamercommissie deze verwoordt in het stuk: "Rioleringszorg in de gemeente Wassenaar, Voorschoten en Oegstgeest; kaderstelling, planning & control, financiën en organisatie" van 6 februari 2009.

#### Inleiding

De rekenkamercommissie van de gemeente Voorschoten, Wassenaar en Oegstgeest heeft een onderzoek gedaan naar de vigerende Gemeentelijke Rioleringsplannen. Voor Voorschoten is het GRP 2007-2008 onderzocht. Wat de rekenkamercommissie verwoordt heeft, vraagt om een reactie van bestuurlijke aard.

#### Inspraak en beïnvloeding GRP

Bij het opstellen van het GRP van 2007-2008 is er geen voortraject geweest, waar de raad haar invloed kon uitoefenen op beleidskeuzes. Dit is begrijpelijk omdat het GRP 2007-2008 een tussenoplossing was om een functionerend GRP te hebben (wettelijke verplichting).

Hoewel het onderzoek van de Commissie betrekking heeft op het GRP 2007-2008, wordt ook het GRP 2009-2014 genoemd. Als college hebben we het gemis van keuzemogelijkheden voor de raad erkend. Hier hebben we sterke verbeteringen aangebracht in het GRP 2009-2014.

#### Planrealisatie

De sombere getallen in de evaluatie van de rekenkamercommissie stellen een negatief beeld.





Door de late actualisatie van het GRP 2007-2008, halverwege juli 2007 was er direct een achterstand van een half jaar. De gewenste personele bezetting werd pas bereikt in januari 2008. Ondanks dat een groot aantal projecten wel een vlotte doorlooptijd had, konden we de plandatum niet meer halen.

Verder was er een aantal activiteiten die het halen van de planning beïnvloed heeft:

- **Traverse**  
Op verzoek van de raad is het accent van de voorbereiding komen te liggen op het project "de Traverse".
- **OAS studie (Optimalisatie AfvalwaterketenStudie)** door Hoogheemraadschap Rijnland.  
Door het Hoogheemraadschap wordt een OAS gedaan. Een aantal projecten vanuit het GRP 2007-2008 is hierdoor uitgesteld.

#### Planefficiëntie

In de rapportage staat vermeld dat er geen gegevens beschikbaar zijn voor inschatting van de budgetoverschrijding. Dit is niet correct. Alle projecten lopen of waren binnen budget. Het was chiquer geweest van de rekenkamercommissie om dit te vermelden. Ondanks dat de gerealiseerde projecten vertraagd waren, waren ze wel binnen budget. Ook voor de projecten die nog lopen zijn er geen indicaties voor budgetoverschrijding.

#### Conclusie

Ondanks de bijkomende werkzaamheden en de aanwezige complicaties, is er het nodige gerealiseerd. Helaas met een vertraging. In het jaar 2008 is een behoorlijke inhaalslag gemaakt. Het komende jaar wordt het tempo verder opgevoerd. De personele bezetting is op orde en gewapend met een nieuw GRP.

Met vriendelijke groet,  
het college van burgemeester en wethouders,

secretaris

burgemeester





Aan:  
 Rekenkamerie. Wassenaar Voorschoten Oegstgeest  
 t.a.v. de heer M.C. Teunissen  
 Postbus 393  
 2250 AJ VOORSCHOTEN

Datum : 24 februari 2009  
 Verzonden : 24 FEB 2009  
 Ons kenmerk : 09.01819  
 Contactpersoon : F.P.M. Smit  
 Doorkiesnummer : (071) 51 91 767

Onderwerp : Bestuurlijke reactie conceptrapport onderzoek riolering

Geachte heer Teunissen,

Op 6 februari 2009 hebben wij het conceptrapport onderzoek Rioleringszorg van u ontvangen. U biedt nu de gelegenheid om, in overeenstemming met het onderzoeksprotocol, een bestuurlijke reactie te geven. Wij hebben kennis genomen van de eerdere ambtelijke reactie als verwoord in de brief van 15 januari 2009, kenmerk 09.00427.

Wij hebben met belangstelling kennis genomen van deze conceptrapportage en willen onze waardering uitspreken voor de duidelijkheid en leesbaarheid van dit rapport en de wijze waarop u de ambtelijke reactie verwerkt heeft. Het rapport geeft ons dan ook geen aanleiding tot het maken van verder opmerkingen.

Zoals u weet wordt dit jaar gestart worden met het opstellen van een nieuw GRP. In die zin komt uw rapportage op het juiste moment en wij zullen graag gebruik maken van de conclusies en aanbevelingen die u naar aanleiding van het rapport doet.

Wij verwachten u hiermee voldoende geïnformeerd te hebben.

Hoogachtend,  
 burgemeester en wethouders van Oegstgeest,

drs. R.J. Mauer  
 secretaris

E.M. Timmers-van Klink  
 burgemeester





Nawoord Rekenkamercommissie op de bestuurlijke reactie van de colleges van burgemeester en wethouders van de gemeenten Wassenaar, Voorschoten en Oegstgeest

Rekenkamercommissie

De Rekenkamercommissie heeft de colleges van burgemeester en wethouders van de gemeenten Wassenaar, Voorschoten en Oegstgeest gevraagd een bestuurlijke reactie te geven op het conceptrapport (exclusief de aanbiedingsbrief van de RKC). Hierna wordt ingegaan op de reacties en geeft de RKC een nawoord. De betreffende brieven treft u aan in het rapport.

#### **Wassenaar**

Het college van de gemeente Wassenaar heeft per brief van 23 februari 2009 gereageerd op het verzoek. Het college reageert in de brief op de verschillende aanbevelingen in het conceptrapport (exclusief de aanbiedingsbrief) en geeft aan dat het college de aanbevelingen ter harte heeft genomen omdat deze goed aansluiten bij de lopende initiatieven en het huidige beleid van de gemeente.

#### **Voorschoten**

Per brief van 4 maart 2009 reageert het college van de gemeente Voorschoten op enkele conclusies in het conceptrapport (exclusief de aanbiedingsbrief) en geeft een nadere nuancering op de punten planrealisatie en planefficiëntie.

#### **Oegstgeest**

In de brief van 24 februari 2009 geeft het college van de gemeente Oegstgeest aan dat het met belangstelling van het conceptrapport (exclusief aanbiedingsbrief) heeft kennisgenomen en het conceptrapport geen aanleiding geeft tot het maken van verdere opmerkingen. Het college geeft verder aan graag gebruik te zullen maken van de conclusies en aanbevelingen die de RKC naar aanleiding van het onderzoek doet.

#### **Nawoord**

De Rekenkamercommissie heeft met genoeg kennis genomen van de bestuurlijke reacties en vindt, gelet op de bestuurlijke reacties, een inhoudelijke aanpassing van het rapport niet nodig. De nuanceringen die het college van de gemeente Voorschoten heeft aangegeven zijn verwerkt in de paragrafen 6.2 en 6.3 van het rapport.



Wassenaar



Voorschoten



Oegstgeest

Secretariaat: Postbus 393, 2250 AJ Voorschoten

☎ 06-18 54 43 05 : rekenkamercommissiewvo@voorschoten.nl