

BESTUURLIJK RAPPORT

Riolering in Zaanstad

juli 2012

Rekenkamer Zaanstad



Bestuurlijk rapport

Riolering in Zaanstad

juli 2012

colofon

Rekenkamer Amsterdam

directeur: dr. J. A. de Ridder

onderzoekers: mw. R. Muijsers MSc
E.G. Visser RA (projectleider)

Dit rapport bestaat uit 2 delen: een bestuurlijk rapport en een onderzoeksrapport met bijlagen. Het onderzoeksrapport bevat in detail de bevindingen en deelconclusies. In dit bestuurlijk rapport zijn de bevindingen en conclusies samengevat en zijn onze aanbevelingen opgenomen.

Samenvatting

De gemeentelijke riolering kost veel geld en vooral de rioolinvesteringen zijn een grote kostenpost. In 2011 bedroegen de rioolinvesteringen € 16,2 miljoen of ruim 28% van de totale gemeentelijke investeringen. De exploitatielasten 2011 bedroegen € 14,6 miljoen. Vooral door de kapitaallasten stijgen de exploitatielasten ieder jaar.

Op grond van de *Wijzigingswet gemeentelijke watertaken 2008* heeft de gemeente de plicht om voor eind 2012 een *verbreed* gemeentelijke rioleringsplan vast te stellen. In het nieuwe rioleringsbeleid zal naast de zorgplicht voor rioolafvalwater, ook de doelstellingen en uitgangspunten voor het lozen van afvloeiend hemelwater en het grondwater moeten worden geregeld. Nieuw daarbij is dat helder moet worden aangegeven hoe de zorgtaken van de gemeenten zich gaan verhouden tot die van de burger. De verschillende opties hebben ieder hun eigen financiële consequenties, zowel voor de burger als voor de gemeente.

Beleid

Het huidige beleid ten aanzien van de riolering is vastgelegd in het tweede *Gemeentelijke rioleringsplan 2001-2005. De ondergrondse van Zaanstad (GRP II)*.

Het GRP II uit 2001 is tot de dag van vandaag nog steeds het geldende beleidskader. Hoewel de doelen helder zijn geformuleerd, zijn deze niet altijd concreet uitgewerkt in kwantitatieve maatstaven en nulmetingen. In het GRP II ontbreken de streefwaarden voor doelrealisering voor de tussenliggende jaren. Verder zijn in 2004, 2006 en 2009 onderzoeken uitgevoerd met het oog op aanpassing van het beleid en het maatregelenpakket zonder dat dit heeft geleid tot een integrale aanpassing van het GRP II.

De in de planning opgenomen maatregelen uit het GRP II zijn niet gebaseerd op gegevens over de kosteneffectiviteit, omdat deze gegevens in 2001 ontbraken. Ook toen in 2004 werd besloten dat *de basisinspanning* pas in 2014 gerealiseerd behoefde te worden en er dus meer tijd was, is niet gekeken naar de kosteneffectiviteit. Het voldoen aan de basisinspanning betekent dat de gemeente de vuiluitstoot via riooloverstorten terugbrengt tot een door het rijk vastgelegd aanvaardbaar niveau. Belangrijke beleidskeuzes zoals de keuze tussen bergbezinkbassins en gescheiden rioolstelsels om de lozing op oppervlaktewater te verminderen, zijn tot op heden vanuit kosten oogpunt onvoldoende onderbouwd. Wel zijn door de gemeente in 2011 enkele maatregelen tijdelijk uitgesteld omdat de gemeente eerst meer inzicht wil verkrijgen in de effecten van de genomen maatregelen. Voor het nemen van goede kosteneffectieve investeringsbeslissingen is het noodzakelijk dat de gegevens in het rioolbeheerbestand van de gemeente in voldoende mate nauwkeurig en juist zijn. Hieraan wordt gewerkt.

Kosten en uitvoering

De rioleringskosten in de jaren 2009, 2010 en 2011 hebben we nader onderzocht. In al deze jaren is de rioleringstaak in nagenoeg alle gevallen binnen de door de raad beschikbare budgetten uitgevoerd. De rekenkamer constateerde echter dat eventuele

grote overschrijdingen bij rioleringswerken echter eenvoudig budgettair-technisch kunnen worden opgelost. De ambtelijke organisatie heeft namelijk ruime bevoegdheden om investeringskredieten bij te stellen en investeringsprojecten uit te stellen. Vier investeringsprojecten van boven één miljoen euro lieten in de jaren 2009 tot en met 2011 gezamenlijk een budgetstijging zien van ruim 20, maar dit heeft door aanpassingen in de planning niet geleid tot een overschrijding van het kredietplafond. De rekenkamer vindt de ruime ambtelijke bevoegdheden op gespannen voet staan met het budgetrecht van de raad en vindt daarnaast de ambtelijke procedures bij het gebruik van die bevoegdheden onvoldoende transparant.

Doeltreffendheid en doelmatigheid

In 2011 heeft de gemeente de doelstellingen uit het GRP II nog niet gerealiseerd. Eén van de belangrijkste effectdoelstellingen, het voldoen aan de basisinspanning, is volgens een rapport van DHV uit 2009 voor 81% gerealiseerd. In de oorspronkelijke planning zouden alle maatregelen uiterlijk in 2010 moeten zijn ingevoerd. Dat is echter in 2004 verder uitgesteld tot 2014. Formeel hoeft de gemeente momenteel dus ook nog niet alle doelstellingen te hebben gerealiseerd. Het verdient echter niet de schoonheidsprijs om gebrek aan doeltreffendheid te voorkomen door de realisatiedatum van maatregelen steeds verder op te schuiven.

De gemeente mist belangrijke informatie om te waarborgen dat zij doelmatig werkt. Dat betekent dat ook wij niet kunnen aantonen dat er doelmatigheid of ondoelmatig wordt gewerkt. Er zijn echter wel risico's aan te wijzen. Zo worden de interne doorberekende kosten voor onderhoudswerkzaamheden niet periodiek getoetst op marktconformiteit en zijn belangrijke beleidsbeslissingen niet onderbouwd door een analyse van de kosteneffectiviteit van verschillende opties.

Bestuurlijke informatievoorziening

De raad krijgt nauwelijks meer informatie over de uitvoering van rioleringstaak dan de formele informatie uit de Planning en Controle cyclus. Gegevens over de voortgang en de realisatie van geplande maatschappelijke effecten, worden slechts beperkt verstrekt. De raad wordt ook onvoldoende geïnformeerd over omvangrijke financiële wijzigingen op projectniveau en mist daardoor mogelijkheden om het beleid te beoordelen en eventueel bij te sturen.

Op basis van de bevindingen heeft de rekenkamer acht aanbevelingen voor de gemeente geformuleerd. Hiervan hebben er drie aanbevelingen betrekking op het verbeteren van het beleid, drie op het verbeteren van de bedrijfsvoering en twee op het verbeteren van de informatievoorziening aan de raad.

Het college heeft in de bestuurlijke reactie aangegeven de aanbevelingen ter harte te nemen en op basis van de aanbevelingen de noodzakelijke maatregelen te nemen om tot verdere verbeteringen te komen. De rekenkamer concludeert evenwel dat het college niet alle aanbevelingen onverkort heeft overgenomen en geeft in hoofdstuk 4 per aanbeveling een inhoudelijke reactie.

Leeswijzer

Voor u ligt het bestuurlijke rapport van de Rekenkamer Zaanstad ('de rekenkamer') van het onderzoek naar riolering in Zaanstad. De rekenkamer voerde haar onderzoek uit aan de hand van de volgende centrale onderzoeksvraag:

Hoe doeltreffend en doelmatig is het door de gemeente gevoerde riolerings-beleid- en beheer?

Het volledige onderzoeksrapport bestaat uit twee delen: het bestuurlijk rapport en het onderzoeksrapport. In het bestuurlijk rapport staan de belangrijkste bevindingen en de conclusies en aanbevelingen.

Bestuurlijk rapport

Het bestuurlijk rapport bevat een schets van de riolering in Zaanstad (hoofdstuk 1), de belangrijkste bevindingen (hoofdstuk 2) en de belangrijkste conclusies en aanbevelingen (hoofdstuk 3). De bestuurlijke reactie van het college van burgemeester en wethouders op de conclusies en aanbevelingen is samen met het nawoord van de rekenkamer opgenomen in hoofdstuk 4 (hoofdstuk 4 wordt in het definitieve rapport toegevoegd nadat de bestuurlijke reactie van het college is ontvangen).

Onderzoeksrapport

Het onderzoeksrapport bevat in detail de bevindingen en beantwoording van de onderzoeksvragen. Ook bevat het onderzoeksrapport informatie over de totstandkoming en achtergrond van het onderzoek. De volgende tabel geeft u inzicht in hoofdstukken van het onderzoeksrapport.

Tabel 1.1 Hoofdstukken en hoofdlijnen van de inhoud onderzoeksrapport

Hoofdstuk	Toelichting op de inhoud
1 Inleiding	Aanleiding en onderzoeksaanpak
2 Wettelijke en beleidsmatige kaders	Beschrijving van de Europese en nationale kaders en regelgeving en taken van provincie en waterschap
	Behandeling van de onderzoeksvragen:
3 Beleid en organisatie	1a. In hoeverre is het beleid op het gebied van riolering goed geformuleerd en onderbouwd? 1b. In hoeverre is de gemeenteraad in staat gesteld invulling te geven aan zijn kaderstellende rol in de jaren 2001-2005?
4 Kosten en uitvoering en	2 a. In hoeverre wordt de rioleringstaak goed gebudgetteerd en wordt hij binnen de beschikbare budgetten uitgevoerd?
5 Kosten en uitvoering nader bekeken	2 b. In hoeverre zijn de kosten van de rioleringstaak redelijk in vergelijking met die van vergelijkbare gemeenten en is er een verklaring voor eventuele kostenverschillen?

Hoofdstuk	Toelichting op de inhoud
	3. a In hoeverre is de uitvoering van de rioleringstaak goed onderbouwd? 3 b In hoeverre is de uitvoering van de rioleringstaak volgens een afgesproken schema uitgevoerd? 3 c In hoeverre is de uitvoering van de rioleringstaak doeltreffend en doelmatig geweest?
6. Informatievoorziening aan de raad	4. In hoeverre is de gemeenteraad in staat gesteld invulling te geven aan zijn controlerende rol in de jaren 2009-2011?

In de bijlagen van het onderzoeksrapport is een lijst van geraadpleegde personen en een overzicht van geraadpleegde literatuur opgenomen (bijlagen 1 en 2). In bijlage 3 van het onderzoeksrapport hebben we een bijlage opgenomen waarin wij inzicht geven in de nagestreefde effecten van het beleid, de functionele eisen, de gehanteerde maatstaven en de meetmethoden, zoals wij die hebben afgeleid uit het GRP II van 2001. Als bijlage 4 treft u een korte beschrijving aan van verschillende beleidsnota's die samenhangen met het gemeentelijk rioleringsbeleid (flankerend beleid).

Inhoudsopgave

Samenvatting	3
Leeswijzer	5
1 Inleiding	9
1.1 Riolering in Zaanstad	9
1.2 Wettelijke en beleidsmatige kaders	10
1.3 Probleemstelling en onderzoeksaanpak	10
2 Belangrijkste onderzoeksbevindingen	13
2.1 Gemeentelijke rioleringsbeleid	13
2.2 Exploitatiekosten	15
2.3 Investeringskosten	17
2.4 Rioleringskosten: Zaanstad vergeleken met andere gemeenten	20
2.5 Uitvoering riolering	22
2.6 Doeltreffendheid van het beleid	25
2.7 Doelmatigheid van de bedrijfsvoering	27
2.8 Informatievoorziening aan raad	30
3 Analyse en aanbevelingen	35
3.1 Hoofdconclusie	35
3.2 Verbeter het beleid	36
3.3 Verbeter de bedrijfsvoering	38
3.4 Verbeter de bestuurlijke informatievoorziening	39
4 Bestuurlijke reactie en nawoord rekenkamer	41
Bijlage Bestuurlijke reactie college van B&W	I

1 Inleiding

Gemeenten hebben op grond van de Wet Milieubeheer de zorgplicht voor de aanleg en onderhoud van riolering. Aanvullend hebben gemeenten met ingang van 1 januari 2008 naast de zorgplicht voor afvalwater, ook de verantwoordelijkheid voor grond- en hemelwater.¹ Gemeenten moeten voor deze taken een gemeentelijk rioleringsplan opstellen. De kosten van de uitvoering van de rioleringstaken worden bij burgers en bedrijven in rekening gebracht via de rioolheffing. De exploitatiekosten waren in 2011 € 14,6 miljoen en dat is 3,5% van de gemeentelijke begroting.

In dit hoofdstuk gaan we achtereenvolgens in op:

- Riolering in Zaanstad (paragraaf 1.1);
- Wettelijke en beleidsmatige kaders voor riolering (paragraaf 1.2);
- Probleemstelling en onderzoeksanpak (paragraaf 1.3).

1.1 Riolering in Zaanstad

De gemeente Zaanstad is sterk verstedelijkt en heeft daardoor ten opzichte van het landelijk gemiddelde minder meters riool per huishouden.² In grote delen van Zaanstad bestaat de ondergrond uit veenlagen, waardoor het maaiveld blijft zakken ("slappe-bodem"-problematiek). Rioleringswerken moeten daarom sneller worden vervangen dan in andere gemeenten.

Zaanstad heeft in het totaal 651,8 kilometer rioolbuis.³ Door 291,2 kilometer stroomt zowel vuilwater als regenwater. Naast dit gemengde stelsel is er ook een gescheiden stelsel met aparte rioolbuizen voor de afvoer van vuilwater (170,1 kilometer) en regenwater (190,5 kilometer). Een gescheiden rioolstelsel is duurder in aanleg, maar heeft als voordeel dat de kosten voor de rioolzuivering lager zijn. In aanvulling op deze vrijvervalrioleringen heeft de gemeente ook 105,2 kilometer persleidingen aangelegd, waarbij het water door pompen over grote afstand wordt verplaatst naar de waterzuivering.

Als het aanbod van afvalwater groter is dan de afvoercapaciteit wordt het overtollig water geloosd via overstorten op het oppervlaktewater. Om deze lozing te beperken heeft de gemeente zogenaamde bergbezinkbassins aangelegd.⁴ Dit zijn 'bakken' waarmee de bergingscapaciteit van de riolering wordt vergroot zodat er bij een sterke

¹ Wijzigingswet Verankering en bekostiging van gemeentelijke watertaken.

² Benchmark Rioleringszorg, Gemeenterapport 2010 Zaanstad: Lengte vrijvervalriolering per huishouden in Zaanstad 10,1 meter. Landelijk gemiddelde 14,1 meter.

³ Bij het aantal kilometers rioolbuis gaat het om cijfers van 2012 uit het ontwerp GRP III.

⁴ De gemeente heeft de plicht om de lozing op oppervlaktewater te beperken. De richtlijnen van het rijk zijn in de jaren '90 ontwikkeld en stellen normen aan de vuiluitwerp van een riolering, uitgedrukt in CVZ (chemisch zuurstofverbruik). Deze normen worden aangeduid als "de basisinspanning". Een gescheiden stelsel is een alternatieve manier om aan de basisinspanning te voldoen omdat het schone regenwater dan niet wordt gemengd met vuil water en direct kan worden geloosd.

stijging van het aanbod door hevige regenval minder vervuild water op het oppervlaktewater hoeft te worden geloosd.

1.2 Wettelijke en beleidsmatige kaders

De Europese Kaderrichtlijn Water (KRW) schrijft voor dat de (ecologische) waterkwaliteit in 2015 moet zijn verbeterd, met een uitloop tot uiterlijk 2027. Op nationaal niveau is er in wet- en regelgeving de laatste jaren veel veranderd. Gemeenten hebben nu naast de zorg voor stedelijk afvalwater ook de zorg voor hemelwater en grondwater. Deze drie zorgplichten moeten worden opgenomen in een verbreed gemeentelijke rioleringsplan. Dit plan moet eind 2012 zijn vastgesteld door de gemeenteraad. In ons onderzoek hebben we kennis kunnen nemen van een concept-versie van dit plan. Dit plan is niet door ons beoordeeld.

De provincie heeft een stimulerende rol bij de samenwerking en afstemming tussen gemeente en waterschap. Daarnaast toetst de provincie het gemeentelijke rioleringsplan aan het rijks-, provinciaal en waterschapsbeleid en heeft ze de bevoegdheid om gemeenten ontheffing te verlenen van hun zorgplicht voor stedelijk afvalwater. Het waterschap is bevoegd gezag als water(kwaliteits)beheerder.⁵

In bestuurlijk Nederland is het streven gericht op een meer doelmatige waterketen⁶. Een belangrijk middel voor meer doelmatigheid is een meer intensieve samenwerking tussen gemeenten en waterschappen. Een deel van deze beleidsmatige wijzigingen is inmiddels ook vastgelegd in wet- en regelgeving.⁷ Medio 2011 zijn in Nederland tussen gemeenten en waterschappen al veel bestuurlijke afspraken over samenwerking gemaakt. Zaanstad en het Hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier (HHNK) hebben dergelijke afspraken nog niet gemaakt. Wel is er een eerste stap gezet richting een gezamenlijke uitvoering van operationele taken. Zaanstad is samen met andere gemeenten gestart met een gezamenlijk meettraject met het Hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier.

1.3 Probleemstelling en onderzoeksanpak

Doelstelling

Het doel van het onderzoek is om na te gaan of er aanbevelingen zijn te formuleren waarmee de gemeenteraad zijn kaderstellende en controlerende taak bij het rioolbeleid beter kan vervullen.

⁵ Met betrekking tot regionale wateren is het waterschap de waterbeheerder, met betrekking tot Rijkswateren is Rijkswaterstaat de waterbeheerder.

⁶ Bestuursakkoord Waterketen, 2007 en Nationaal Bestuursakkoord Water-actueel, 2008 en Bestuursakkoord Water, 2011.

⁷ Zo is er bijvoorbeeld in de Waterwet een 'samenwerkingsartikel' opgenomen waarin is vastgelegd dat waterschappen en gemeenten zorg moeten dragen voor afstemming van bevoegdheden en taken met het oog op een doelmatig en samenhangend waterbeheer.

Centrale vraag

De centrale vraag in dit onderzoek luidt:

Hoe doeltreffend en doelmatig is het door de gemeente gevoerde rioleringsbeleid- en beheer?

Om deze centrale onderzoeksvraag te beantwoorden is de rioleringstaak vanuit vier invalshoeken onderzocht. Te weten:

- Vanuit de beleidsmatige invalshoek (paragraaf 2.1)
- Vanuit de financiële invalshoek (paragraaf 2.2 t/m 2.4)
- Vanuit de inhoudelijke-technische invalshoek (paragraaf 2.5 t/m 2.7)
- Vanuit de bestuurlijke invalshoek (paragraaf 2.8).

Voor beantwoording van de onderzoeksvragen zijn gesprekken gevoerd met medewerkers van de gemeente Zaanstad en het Hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier. Daarnaast zijn documenten bestudeerd over het gemeentelijke rioleringsbeleid, documenten uit de P&C-cyclus en financiële informatie. Aanvullend zijn twee casussen onderzocht: de vervanging van een deel van de riolering op het bedrijventerrein Molletjesveer en de exploitatietaak meldingen openbare ruimte. Het adviesbureau Ambient heeft ons tijdens het onderzoek ondersteund.

In ons onderzoeksrapport worden de verschillende invalshoeken uitvoerig beschreven. In dit bestuurlijk rapport worden in hoofdstuk 2 de belangrijkste bevindingen samengevat.

2 Belangrijkste onderzoeksbevindingen

In dit hoofdstuk bespreken we de belangrijkste bevindingen uit het onderzoek.

2.1 Gemeentelijke rioleringsbeleid

De eerste onderzoeksvraag is:

In hoeverre is het beleid op het gebied van riolering goed geformuleerd en onderbouwd?

We hebben de vraag beantwoord door na te gaan in hoeverre het beleid helder, concreet en samenhangend is en de rollen bij de beleidsuitvoering goed zijn belegd.

Beschrijving rioleringsbeleid

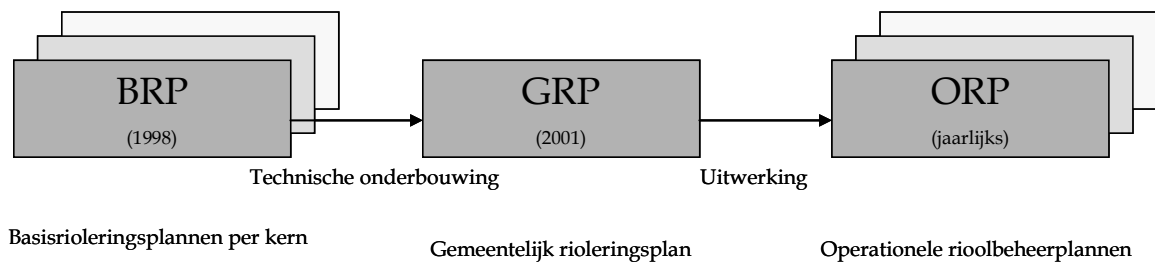
Het huidige beleid ten aanzien van de riolering is vastgelegd in het tweede *Gemeentelijke rioleringsplan 2001-2005. De ondergrondse van Zaanstad (GRP II)*. De technische onderbouwing van dit beleid zijn de basisrioleringsplannen (BRP) uit 1998. De werking van de GRP II is in twee stappen verlengd tot 2014. Allereerst is al bij vaststelling van het GRP II in 2001 besloten dat de maatregelen pas in 2010 hoeven te zijn gerealiseerd. Het besluit om de uitvoering van het GRP II vervolgens tot 2014 te verlengen is in 2004 door het college van burgemeester en wethouders aan de gemeenteraad voorgelegd.

In het GRP II van 2001 is de ambitie geformuleerd om het rioolstelsel op peil te houden tegen zo laag mogelijke kosten. Een belangrijk aandachtspunt in het beleidsplan is het behalen van de basisinspanning. Hierbij gaat het om het beperken van lozingen van vuilwater op het oppervlaktewater. Gemeenten moesten in 2005 al voldoen aan de basisinspanning, maar dit is in Zaanstad nog steeds niet helemaal gelukt. Andere aandachtspunten in het beleidsplan zijn het aansluiten van ongerioleerde panden, het beperken van de wateroverlast en het verhogen van de duurzaamheid.

In het GRP II is vastgelegd dat jaarlijks operationele rioolbeheerplannen (ORP's) zouden worden opgesteld. In de jaren 2007, 2008 en 2009 is dit niet gebeurd.

In figuur 2.1 is de relatie tussen de verschillende rioleringsplannen weergegeven, waarbij het GRP het leidende beleidsplan is.

Figuur 2.1 – Relatie rioleringsplannen



Om het GRP II te actualiseren heeft de gemeente Zaanstad in 2004, 2006 en 2009 onderzoeken laten uitvoeren. In het onderzoek uit 2009 van DHV kwam naar voren dat de gemeente nog niet voldeed aan de basisinspanning (in 2009: 81%) en dat het rioolbeheerbestand niet op orde was. Hierdoor heeft de gemeente onvoldoende inzicht in de kwaliteit van de riolering om goed onderbouwde investeringsbeslissingen te kunnen nemen. In reactie op dit rapport is in 2009 besloten om extra energie te steken in de verbetering van het rioolbeheerbestand en investeringsbeslissingen zoals de bouw van drie geplande bergbezinkbassins uit te stellen tot 2013. In januari 2011 is de wethouder via een notitie gemeld dat men door meten eerst de daadwerkelijke werking van het rioolstelsel beter moest leren kennen voordat verdere beslissingen konden worden genomen. Deze meetgegevens zijn ook essentieel om een nieuw verbreed gemeentelijk rioolplan (GRP III) te kunnen opstellen.

De rioleringtaak wordt ambtelijk uitgevoerd door het Domein Openbare Werken. Daarbinnen is de afdeling Beheer verantwoordelijk voor de registratie van de basisgegevens en het geven van opdrachten aan de afdeling Realisatie en de sector Uitvoering. Realisatie is verantwoordelijk voor investeringen en Uitvoering voor het beheer.⁸ Voor de interne opdrachtverlening wordt gebruik gemaakt van een zogenaamd mandaatcontract riool en interne offerteprocedures. Binnen het college van burgemeester en wethouders is de portefeuillehouder Wijkgericht werken, Beheer en Onderhoud openbare ruimte de eerstverantwoordelijke wethouder.

Beoordeling rioleringsbeleid

De doelstellingen in het GRP II van 2001 zijn in hoofdlijnen *helder* geformuleerd. In de meeste gevallen is namelijk verwoord wat het gewenste resultaat zou moeten zijn. De doelstellingen zijn echter niet *concreet* en meetbaar genoeg. De nulmeting wordt doorgaans niet vermeld en er ontbreken streefcijfers voor de komende jaren. Zo staat

⁸ De gemeente heeft er voor gekozen om het onderhoud van de riolering grotendeels in eigen beheer uit te voeren. Voor de reorganisatie van eind vorig jaar werd dit gedaan door de dienst stadsbedrijven. Na de reorganisatie alle afdelingen die betrokken zijn bij het rioolbeleid en de uitvoering onderdeel van het Domein Openbare Werken.

er in de nota wel dat in 2010 voldaan moet zijn aan de basisinspanning, maar door het ontbreken van de nulmetingen en de streefcijfers voor de tussenliggende jaren kunnen de resultaten van het beleid niet goed worden gevolgd.

Wat betreft de *samenhang* met de operationele rioolbeheerplannen merken we op dat deze in 2007, 2008 en 2009 ontbraken, zodat in die jaren niet duidelijk is gemaakt welke prioriteiten bij de realisering van de GRP II doelstellingen zijn gehanteerd. Verder constateren wij echter dat maatregelen zijn vertraagd en in 2004, 2006 en 2009 onderzoeken zijn uitgevoerd met oog op aanpassing van het beleid zonder dat er een integrale aanpassing van het GRP II heeft plaatsgevonden. Voor wat betreft de afstemming op de herbestratingen is er wel sprake van een positieve ontwikkeling. Op beleidsmatig niveau is er sprake van afstemming met de plannen op flankerende beleidsterreinen.⁹

Het rioolbeleid had beter kunnen worden *onderbouwd*. In 2001 was nog onvoldoende duidelijk met welke maatregelen de doelstellingen het beste konden worden gerealiseerd. Er werd geïnvesteerd in bergbezinkbassins omdat gedacht werd dat de doelstelling ten aanzien van de basisinspanning alleen op die wijze snel kon worden gehaald. Omdat het alternatief - gescheiden rioolbuizen voor van hemel- en afvalwater - op korte termijn niet te realiseren was, heeft in 2001 geen afweging plaats gevonden op basis van kosteneffectiviteit. Na de besluitvorming in 2004 om het rioolbeleid te temporiseren tot 2014 was de druk van de ketel. Er kon dus ook gekozen worden voor oplossingen die minder snel te realiseren waren en er was tijd om mogelijke maatregelen op basis van kosteneffectiviteit af te wegen. De gemeente beschikte echter niet over de vereiste gegevens. Pas naar aanleiding van het rapport van DHV in 2009 heeft de gemeente extra energie gestoken in het verbeteren van de basisadministratie en het verkrijgen van goede meetgegevens. Dit is een goede zaak. Voor het ontwikkelen van een nieuw verbreed GRP is dergelijke informatie van het grootste belang. Maar het is wel laat.

Binnen de ambtelijke organisatie is de riooltaak helder *belegd*. Via mandaatcontracten en interne offerteprocedures wordt vastgelegd wat van een ieder wordt verwacht. Ook bestuurlijk is het helder wie verantwoordelijk is. Dat is de portefeuillehouder Wijkgericht werken, Beheer en onderhoud openbare ruimte.

2.2 Exploitatiekosten

Het eerste deel van de tweede onderzoeksvraag luidt:

2a. In hoeverre wordt de rioleringstaak goed gebudgetteerd en wordt hij binnen de beschikbare budgetten uitgevoerd?

In deze paragraaf wordt deze vraag beantwoord voor de exploitatiekosten.

⁹ Flankerende beleidsvelden zijn beschreven in bijlage 4 van ons onderzoeksrapport.

Kostenbeheer exploitatie

In tabel 2.1 zijn de exploitatiekosten weergegeven voor de jaren 2009 tot en met 2011.

Tabel 2.1 - Exploitatie kosten riolering 2009 t/m 2011¹⁰

In miljoenen euro's	2009		2010		2011	
	begroting	realisatie	begroting	realisatie	begroting	realisatie
Apparaatskosten	0,90	0,84	0,85	0,76	0,69	0,75
Toegerekende kosten	0,13	0,13	0,55	0,55	0,55	0,55
Interne uitvoering	2,42	2,51	2,45	2,14	2,09	1,88
Externe kosten	1,78	1,72	1,68	1,48	2,13	2,25
Totaal beheerskosten	5,23	5,20	5,53	4,93	5,46	5,43
Kapitaalslasten	8,13	8,23	8,71	8,71	9,20	9,20
Totaal exploitatiekosten	13,36	13,43	14,25	13,65	14,67	14,63
Relatieve omvang t.o.v. de totale lasten jaarrekening		3,3%		3,4%		3,5%

De totale gerealiseerde exploitatiekosten voor riolering zijn toegenomen van € 13,43 miljoen in 2009 tot € 14,63 miljoen in 2011. De werkelijke beheerskosten zijn altijd binnen het jaarbudget gebleven. De toename van de exploitatiekosten wordt grotendeels verklaard door de toename van de kapitaallasten (bijna € 1 miljoen), externe kosten (€ 0,5 miljoen) en de door het concern toegerekende kosten aan de riooltaak (€ 0,4 miljoen). De totale interne kosten van de sector Uitvoering zijn in 2011 opmerkelijk gedaald met ruim € 0,6 miljoen. Nadere analyse laat zien dat de werkelijk doorbelaste interne uitvoeringskosten echter gemiddeld 10% hoger zijn dan vooraf was afgesproken.¹¹ Verder viel op dat de kosten van de afhandeling van meldingen in 2011 een opvallende stijging lieten zien (zie kader 2.1).

Kader 2.1 – Meldingen over riolering

In het onderzoek is de afhandeling van meldingen over de riolering een casus die nauwkeuriger is bekeken. In het onderzoeksrapport is één en ander uitgebreid beschreven. Hier volgen nog kort enkele bevindingen. De kosten voor de afhandeling van meldingen over riolering bestaan uit de uitvoeringskosten voor de afhandeling van meldingen en aanvullend de apparaatskosten. De totale gerealiseerde kosten in 2009 waren € 628.000, in 2010 € 522.000 en in 2011 € 677.000. In 2010 was er dus sprake van een afname in kosten, om vervolgens in 2011 weer hoger uit te komen dan de twee voorgaande jaren. Het overgrote deel van de kosten zit in de daadwerkelijke afhandeling van de meldingen. Het is daarom ook opmerkelijk dat deze kosten in 2011 weer stijgen, aangezien er sprake is van een afnemend aantal meldingen. Op basis van deze neergaande trend in het aantal meldingen zou juist een afname in kosten zijn te verwachten.

¹⁰ Budgetoverzicht exploitatie 2009-2011, aangeleverd door de gemeente Zaanstad.

¹¹ Dit blijkt uit bestudering van het mandaatcontract Riolen.

De kapitaallasten zullen vanwege geplande rioolinvesteringen de komende jaren blijven stijgen. Bij ongewijzigd beleid zal dit grote gevolgen hebben voor de rioleringsheffing. Vanuit het concern worden steeds meer bedragen toegerekend aan het rioleringsbudget, zoals bijvoorbeeld in 2010 en 2011 een bedrag van € 250.000 voor het gemeentelijke project risicomanagement.

Beoordeling kostenbeheer exploitatie

De werkelijke exploitatiekosten zijn voor de jaren 2009, 2010 en 2011 respectievelijk € 13,43 miljoen, € 13,65 miljoen en € 14,63 miljoen. De kapitaalslasten zijn ver uit de grootste kostenpost (2011: € 9,2 miljoen) en zullen in de toekomst bij ongewijzigd beleid verder stijgen. De rioleringstaak wordt geheel binnen de beschikbare exploitatiebudgetten uitgevoerd.

Het feit dat de kosten van de interne uitvoering in 2011 gemiddeld 10% hoger zijn dan begroot en de kostenstijging in 2011 voor het afhandelen van meldingen wekt de indruk dat de sector Uitvoering de activiteiten niet doelmatig uitvoert. Dit is echter door de organisatie niet nader onderzocht.

Vanaf 2010 brengt het concern steeds meer kosten ten laste van de rioleringstaak, zoals de bijdrage van € 250.000 aan het gemeentelijke project risicomanagement. Gelet op het feit dat de rioolheffing een doelheffing is, is nader onderzoek nodig om te bepalen of het verdedigbaar is dat deze kosten en voor deze omvang ten laste van de rioolheffing worden gebracht.

De kostenregistratie zou en moet beter kunnen. Kosten worden in de financiële administratie niet altijd op het juiste activiteiten(detail)budget geboekt. Dit bemoeilijkt de kostenbewaking en het uitvoeren van kostenanalyses.

2.3 Investeringskosten

Het eerste deel van de tweede onderzoeksvraag luidt:

2a. In hoeverre wordt de rioleringstaak goed gebudgetteerd en wordt hij binnen de beschikbare budgetten uitgevoerd?

In deze paragraaf wordt deze vraag beantwoord voor de investeringskosten.

Kostenbeheer investeringen

De investeringskosten voor de riolering zijn samengevat in tabel 2.2.

Tabel 2.2 - Investeringskosten 2009 t/m 2011

	2009		2010		2011	
In miljoenen euro's	Begroting	Realisatie	Begroting	Realisatie	Begroting	Realisatie
Investeringskosten (netto)						
- V&T*		1,07		1,36		2,23
- V&T (extern)		0,45		0,14		0,27
- uitvoeringskosten		7,06		6,68		13,98
- toerekening wegen		0,94		2,28		-,--
- bijdragen		-0,28		-0,04		-0,27
Totaal	9,36	9,24	13,7	10,42	16,1	16,21
Relatieve omvang rioolinvesteringen ten opzichte van gemeentelijke investeringen (netto)		14%		17%		28%
Kosten V&T ten opzichte van uitvoeringskosten		21,5%		22,4%		17,8%

* V&T = kosten voor voorbereiding en toezicht.

De investeringskosten bedroegen € 9,24 miljoen in 2009, € 10,42 miljoen in 2010 en €16,21 in 2011 en zijn in die jaren binnen de begroting gebleven.

De kosten voor voorbereiding en toezicht (V&T) varieerden van 17,8% tot 22,4% van de uitvoeringskosten. De V&T-kosten worden gezien als onderdeel van de uitvoering en ook geactiveerd. De gemeente Zaanstad heeft voor zover we kunnen nagaan geen richtlijn vastgesteld voor de V&T-kosten.

De investeringkosten omvatten ook (zie tabel 2.2) de *toerekening van wegen*. Het beleid is dat bij renovatie en vervanging 50% van de kosten het herstel van de wegen mag worden toegerekend aan de rioleringsstaak.¹² In de praktijk wordt dit beleid niet altijd gevolgd; in 2011 zijn bijvoorbeeld geheel geen kosten van de wegen toegerekend. Dit komt omdat binnen de ambtelijke organisatie een andere regel is geformuleerd. De hoogte van de toerekening vindt plaats op basis van een beoordeling van de waardevermindering van wegen door de rioleringswerken.

¹² De toerekening van 50% van de kosten van herstel- en bestratingskosten aan wegen aan een rioleringswerk ligt vast in het GRP II 2001-2005 en in de door de raad vastgestelde nota *Kostentoerekening tarieven 2009-2011*.

Het feit dat het totale investeringsbedrag binnen de begroting is gebleven wil niet zeggen dat bij alle projecten begroting en realisatie in evenwicht waren. Onderzoek naar rioolprojecten boven de één miljoen euro laat zien dat daarvoor in het totaal ruim 20% meer budget nodig was dan oorspronkelijk begroot (zie tabel 2.3).¹³

Tabel 2.3 – Begrote investeringsbedragen rioleringswerken

		MIP 2009 (in miljoenen)	MIP 2011 (in miljoenen)
1	Inverdan aanleg persleiding	€ 4,1	€ 4,5
2	Rioleringsproject Molletjesveer	€ 3,0	€ 4,9
3	Wormerveer persleiding	€ 3,0	€ 2,9
4	Rioleringsproject Zuidwijk	€ 1,8	€ 2,0
	Totaal	€ 11,9	€ 14,3

Het rioleringsproject Molletjesveer, dat de grootste kostentoename laat zien (63%) is door ons nauwkeuriger onderzocht. Daarbij is ons gebleken dat de redenen van deze forse kostenstijging niet altijd goed zijn te achterhalen en het management investeringskredieten eenvoudig kan bijstellen. Om het vastgestelde investeringsplafond niet te overschrijden, kunnen zo nodig andere werken worden uitgesteld (zie kader 2.2).

Kader 2.2 – Rioleringsproject Molletjesveer

In het onderzoeksrapport is de casus Molletjesveer uitgebreid beschreven. Hier volgen nog kort enkele belangrijke bevindingen. Het investeringsproject rioleringsproject Molletjesveer is aanmerkelijk duurder uitgevallen dan oorspronkelijk voorzien. Volgens de MIP's 2009 en 2011 is het benodigde krediet gestegen van € 3,0 miljoen naar € 4,9 miljoen. Het project is in die jaren dus 63% duurder geworden. Belangrijke oorzaken van de hogere investeringskosten zijn: een hoger aanbestedingsbedrag dan voorzien (circa € 150.000), twee uitbreidingen van het rioleringswerk met circa 100 meter, niet begrote saneringskosten (circa € 450.000), extra kosten vanwege technische problemen bij de uitvoering en kosten voor tijdelijke verkeersvoorzieningen. De budgetbijstellingen zijn niet in alle gevallen gefiatteerd door het daartoe bevoegde management. Wel zijn de kredietaanpassingen in het MIP verwerkt. De in het dossier aangetroffen budgetbijstellingsformulieren bevatten over het algemeen weinig informatie over de aanleiding en de noodzaak van de hogere kosten.

Bij de casestudie is gebleken dat het management vastgestelde investeringskredieten eenvoudig kan aanpassen als vanwege de werkelijke of nog te verwachten kosten een aangepast krediet (budget voor een investeringswerk) nodig is.

¹³ Oorspronkelijk waren er acht grote projecten gepland. Vier zijn er uiteindelijk niet doorgegaan zodat het begrijpelijk is dat ondanks deze forse budgetstijging het totaal begrote investeringsbudget niet is overschreden.

Beoordeling kostenbeheer investeringskosten

De kosten van de investeringen in het riool zijn in de jaren 2009 en 2010 binnen de vastgestelde investeringsplafonds gebleven. In 2011 was er een kleine overschrijding. Nader onderzoek naar grote rioleringsprojecten (boven de één miljoen euro) laat echter zien dat de kosten ten opzichte van 2011 ruim 20% hoger zijn uitgevallen; het rioleringsproject Molletjesveer is zelfs 63% duurder geworden. Het management vangt dergelijke kostenoverschrijdingen binnen het investeringsplafond op door de investeringkredieten aan te passen en andere geplande investeringswerken uit te stellen.

Het beleidsuitgangspunt om 50% van de herstel- en herbestravingskosten aan wegen toe te rekenen aan de rioleringstaak, wordt niet toegepast. De ambtelijk organisatie beoordeelt elke kostentoerekening afzonderlijk. Wellicht is een wijziging van de beleidsregels nuttig. Op zich is de stelselwijziging verdedigbaar, maar biedt het ambtelijk apparaat wel extra mogelijkheden om achteraf de kosten zodanig toe te rekenen dat het vastgestelde investeringsplafond niet wordt overschreden. Het is beter om vooraf bij het vaststellen van het investeringskrediet van een rioleringsproject aan te geven welk deel van de herbestravingskosten aan het project zullen worden toegerekend. Het ligt voor de hand om de uitvoeringsregels van deze kostentoerekening in de nota *Kostentoerekening tarieven* vast te leggen en door de raad te laten bekrachtigen.

Ten aanzien van de voorbereiding- en toezichtkosten voor investeringskosten hebben we geconstateerd dat de gemeente geen richtlijn heeft voor deze V&T-kosten. Voor een goede bewaking van deze kosten is het wenselijk om op geaggregeerd niveau inzicht te hebben in de omvang en samenstelling van deze kosten, zodat het management de kosten kan volgen en zo nodig de bedrijfsvoering kan bijstellen.

2.4 Rioleringskosten: Zaanstad vergeleken met andere gemeenten

Het tweede deel van de tweede onderzoeksvraag luidt:

2b. In hoeverre zijn de kosten van de rioleringstaak redelijk in vergelijking met die van vergelijkbare gemeenten en is er een verklaring voor eventuele kostenverschillen?

De stichting Rioned heeft in 2010 een benchmark uitgevoerd onder alle Nederlandse gemeenten. Met behulp van die gegevens kunnen de rioleringskosten van Zaanstad vergeleken worden met de landelijk gemiddelde kosten (zie tabel 2.4).

Tabel 2.4 - Kosten rioleringstaak gemeenten Zaanstad ten opzichte van het landelijk gemiddelde 2009

Kosten per kilometer "systeembuis" ¹⁴	Landelijk	Zaanstad	Hogere kosten Zaanstad in %
Beheerskosten	€ 4.650	€ 7.200	55%
Kapitaallasten ¹⁵	€ 5.650	€ 11.400	101%
Totaal	€ 10.300	€ 18.600	81%

De riolering in Zaanstad is relatief duur. De tabel laat zien dat in Zaanstad zowel de beheerskosten (55%) als de kapitaallasten (101%) aanzienlijk hoger zijn dan het landelijk gemiddelde.

In hoeverre de hogere beheerskosten en hogere kapitaallasten worden veroorzaakt door de bodemgesteldheid en de mate van verstedelijkt gebied is niet bekend. Een nadere analyse is niet goed mogelijk omdat Zaanstad onvoldoende gegevens heeft aangeleverd voor de landelijke benchmark en anderzijds ook niet beschikt over de gegevens van gemeenten die ongeveer voldoen aan dezelfde kenmerken.

Gezien dat de gemeente Zaanstad relatief hoge kosten heeft, zou je verwachten dat zij gretig zou deelnemen aan een benchmarkonderzoek onder 430 gemeenten. Echter in ons onderzoek zagen we dat de vragenlijst door Zaanstad erg summier is ingevuld. Als wij onze gesprekspartner in de ambtelijke organisatie vragen naar de oorzaak horen we tijdgebrek. In de reactie op ons onderzoeksrapporten horen we een uitgebreidere toelichting. Tijdgebrek betekent dat men gebrek aan tijd heeft gehad om goede gegevens te verzamelen en dat de wel aanwezige gegevens van de gemeente niet toereikend zijn om de vragenlijst in te vullen (zie tekstblok 1).

Tekstblok 1 – Benchmarkgegevens

U geeft aan dat de gemeente niet alle gegevens heeft aangeleverd voor de benchmark omdat het een tijdrovende zaak zou zijn. Ik wil hierbij opmerken dat ik het van belang vind dat de gemeente mee doet met een dergelijke benchmark. Ik wil erop wijzen dat de benchmark 2010 voor het eerst is dat 430 gemeenten aan deze benchmark hebben meegedaan. Om lessen te leren van de uitkomsten van deze vergelijking tussen gemeenten, is het van belang dat de aangeleverde gegevens gelijk zijn.

¹⁴ Een systeembuis is een door de Stichting Rioned ontwikkelde rekeneenheid, waarmee verschillende rioolstelsels van de gemeenten in kostentechnische zin met elkaar vergeleken kunnen worden. We hebben voor Zaanstad de kosten uitgedrukt in deze rekeneenheid. In onze berekeningen zijn we uitgegaan van 720 kilometer systeembuis en van € 5,2 miljoen beheerskosten 2009 (vanwege de globale benadering zijn de bedragen per km systeembuis afgerond op € 50).

¹⁵ Bij andere gemeenten komt het voor dat er investeringen in het riool direct worden afgeboekt en dus als lasten worden genomen. Deze 'afschrijvingen ineens' zijn onder de kapitaallasten 2009 meegeteld. van investeringen niet voor.

Mijn streven is om ook in de toekomst mee te doen en al gaandeweg te zorgen dat de registratie van data overeen gaat stemmen met de informatiebehoefte zoals nodig voor de benchmark.¹⁶ Het gegeven dat u kennis heeft kunnen nemen van de interne notitie, geeft mijns inziens aan dat de gemeente de moeite heeft genomen om de benchmark te analyseren en te bezien op welke wijze de gemeente in de toekomst beter kan aansluiten op deze benchmark. Met deze analyse van de benchmark zijn de volgende punten onder meer naar voren gekomen zoals:

- de hoge kapitaalslasten*
- de noodzaak om inspectiegegevens te actualiseren*
- het opstellen van nieuwe verhardingskaarten en een nieuw BRP.*

Sommige gemeenten brengen investeringskosten (gedeeltelijk) direct ten laste van de exploitatie. Dit heeft als voordeel dat deze gemeenten in de toekomst minder afschrijvingslasten én rentelasten hebben. In het jaar dat de investeringen direct worden genomen, zijn de exploitatielasten echter wel hoger.

2.5 Uitvoering riolering

In deze paragraaf geven we antwoord op onderzoeksvraag 3a en 3b over de uitvoering van de rioleringstaak:

- 3a. In hoeverre is de uitvoering van de rioleringstaak goed onderbouwd?
- 3b. In hoeverre is de uitvoering van de rioleringstaak volgens een afgesproken schema uitgevoerd?

In deze paragraaf zullen we allereerst ingaan op de uitvoering en planning van de exploitatie en de rioolinvesteringen. Bevindingen ten aanzien van de twee casussen – exploitatietaak meldingen openbare ruimte en investeringsproject Molletjesveer – nemen we ter illustratie mee. We besluiten deze paragraaf met een beoordeling. De beantwoording van vraag 3c over de doeltreffendheid en doelmatigheid komt in de volgende paragrafen 2.6 en 2.7 aan bod.

Planning exploitatieactiviteiten

In het GRP II van 2001 zijn uitgangspunten opgenomen voor de planning van de jaarlijks uit te voeren activiteiten. Zo dient bijvoorbeeld jaarlijks zo'n 100 kilometer riolering te worden gereinigd, zodat het gehele rioleringsstelsel eens in de 6 jaar is gedaan. Tevens is vastgelegd dat de in het GRP opgenomen aanpak jaarlijks moet worden uitgewerkt in operationele plannen per kern. Deze operationele plannen zijn een vertaling van onder meer de inspectiegegevens naar een maatregelenplanning. In het kader 2.3 geven we weer wat over de operationele (rioolbeheer-)plannen is vermeld.

¹⁶ De rekenkamer wijst erop dat deze benchmark niet nieuw nog verrassend was. De stichting Rioned heeft de afgelopen jaren vijf benchmarks uitgevoerd, waaronder in 2005, de Rioleringsatlas 2005. Aan deze benchmark nam 76% van de Nederlandse gemeenten deel (83% van de bevolking).

Kader 2.3 - Procedure en planstructuur uit het GRP II 2001-2005

De in het GRP beschreven aanpak wordt jaarlijks nader uitgewerkt in een operationeel plan voor aanleg, onderzoek en maatregelen. Daarbij vindt telkens een evaluatie plaats van het voorgaande operationele plan en wordt er nagegaan of men nog “spoort” met het in het GRP uitgezette beleid.

De onderhoudswerkzaamheden aan het riool worden voor het overgrote deel door de sector Uitvoering uitgevoerd. Om de werkzaamheden te kunnen aansturen wordt via een jaarlijks op te stellen mandaatcontract Riolen, aangegeven wat de sector Uitvoering moet doen. De rekenkamer merkt op dat het mandaatcontract blijkt dat het onderhoud aan gemalen tegenwoordig ook wordt uitgevoerd door de sector Uitvoering. In het GRP II stond nog vermeld dat dit jaarlijks door een externe leverancier zou worden gedaan.

Voor de casus meldingen over de riolering – onderdeel van het mandaatcontract Riolen – hebben we gekeken naar de planning en realisatie zoals weergegeven in kader 2.4 hieronder.

Kader 2.4 – Afhandeling meldingen riolering

Het college heeft zich tot doel gesteld de tevredenheid van burgers over de afhandeling van meldingen over de openbare ruimte te vergroten. Verder is in de begroting het voornemen vastgelegd dat in 2012 90% van de meldingen binnen de gestelde termijn moet zijn afgehandeld. De rekenkamer concludeert dat dit in 2009 (91,5%) en 2010 (94%) het geval is, maar in 2011 niet (84,5%). Hierbij moet wel worden opgemerkt dat in het huidige registratiesysteem vaker geen onderscheid wordt gemaakt tussen interne doorverwijzing en daadwerkelijk afgehandeld. In een aankomend nieuw systeem betekent afgehandeld ook daadwerkelijk afgehandeld.

Planning investeringen

Bij de beoordeling van de planning hebben we nader onderzoek gedaan naar rioolprojecten boven de één miljoen euro in de jaren 2009 tot en met 2011. Dat waren in totaal acht projecten. Vier van deze projecten zijn uiteindelijk niet doorgegaan. Het voorlopig uit de planning halen van de investeringsprojecten is voornamelijk ingegeven doordat de gemeente eerst inzicht wil krijgen of de maatregelen kosteneffectief zijn om de basisinspanning te realiseren. Uit de tabel 2.5 blijkt dat van de projecten die wel doorgang vonden, deze meestal later gereed zijn dan in het MIP is vermeld.

Tabel 2.5 – Planning rioleringswerken

	Investeringsproject	Tijdsplanning
1	Inverdan aanleg persleiding	Uitvoering grotendeels uitgesteld tot 2016.
2	Riolering Molletjesveer	Oorspronkelijke einddatum 2009. Afgerond in 2011.
3	Wormerveer persleiding	Oorspronkelijke einddatum 2010. Afronding 2012.
4	Riolering Zuiddijk	Oorspronkelijke einddatum 2010. Afronding 2012.

Uit de tabel 2.5 blijkt dat drie van de vier projecten circa 2 jaar vertraging hebben opgelopen. De aanleg van de persleiding in Inverdan is doorgeschoven naar het jaar 2016.

In kader 2.5 hebben we de achtergronden voor wijzigingen in de planning voor investeringsproject Molletjesveer nader toegelicht.

Kader 2.5 – Rioolproject Molletjesveer: planning

Oorspronkelijk was voor de uitvoering van het investeringsproject Molletjesveer een doorlooptijd van 14 maanden gepland. Het werk is een maand later van start gegaan dan in het bestek was beschreven begindatum van 15 september 2008. Daarnaast is het project later dan voorzien opgeleverd doordat het project te kampen heeft gehad met technische problemen en bodemverontreinigingen. Al met al heeft dit ertoe geleid dat het project een doorlooptijd heeft gehad van circa anderhalf jaar. In het eerste kwartaal 2010 is het werk fysiek opgeleverd.

Beoordeling uitvoering riolering

In het GRP II uit 2001 zijn de uitgangspunten wat betreft de planning van de rioleringstaak vastgelegd. In het GRP is een maatregelenplanning opgenomen en is vastgelegd met welke frequentie bijvoorbeeld reinigingswerkzaamheden en inspecties plaats dienen te vinden. Tevens is als uitgangspunt opgenomen dat de in het GRP opgenomen aanpak jaarlijks moet worden uitgewerkt in operationele beheerplannen.

De exploitatietaak wordt wat betreft de interne uitvoering van beheerwerkzaamheden door de sector Stadsuitvoering planmatig uitgevoerd aan de hand van een mandaatcontract. De rekenkamer constateert dat in 2010 en 2011 minder riool is gereinigd dan vooraf begroot.

De reden die gemeente hiervoor geeft is dat er sprake was van overlap met de rioolinspecties, waardoor een deel van de reinigingswerkzaamheden niet hoefde te worden uitgevoerd. In de jaren 2010 en 2011 werd namelijk een achterstand in

rioolinspecties ingehaald. Het mandaatcontract is evenwel niet aangepast aan de gewijzigde opdracht aan de sector uitvoering. Verder ontbreken de jaarlijkse operationele rioolbeheerplannen voor de periode 2007-2009. Vanwege onder meer achterstanden in de uitvoering van inspecties¹⁷ en het beperkte inzicht in de kosteneffectiviteit van maatregelen was het ook niet mogelijk om goede plannen op te stellen.

Wat betreft de investeringen zijn de plannings vastgelegd in de MIP's (meerjaren investeringsprogramma). Op basis van vergelijking van MIP's in de periode 2009-2011 komt de rekenkamer tot de conclusie dat van de 8 onderzochte rioolprojecten er 4 niet zijn doorgegaan en van de 4 die wel doorgang hebben gevonden bleken 3 circa 2 jaar vertraging te hebben opgelopen. Het voorlopig uit de planning halen van deze projecten is vooral ingegeven doordat de gemeente eerst inzicht wil krijgen of de maatregelen al voldoende effect sorteren. Dit lijkt ons een legitieme reden. Wel constateert de rekenkamer dat voor de niet gerealiseerde werken al wel voorbereidingskosten zijn gemaakt van circa € 400.000 die wellicht niet noodzakelijk zijn geweest. Een beter inzicht in de kwaliteit van het riool en de effectiviteit van de verschillende maatregelen had die kosten kunnen voorkomen.

2.6 Doeltreffendheid van het beleid

Onderzoeksvraag 3c luidt:

In hoeverre is de uitvoering van de rioleringstaak doeltreffend en doelmatig geweest?

In deze paragraaf geven we antwoord op onderzoeksvraag 3c met betrekking tot het onderdeel doeltreffendheid van het gevoerde rioleringsbeleid. Hierbij gaat het over de vraag of de gewenste maatschappelijke effecten zijn gerealiseerd.

In het GRP II is niet aangegeven in welke mate er in 2001 werd voldaan aan de basisinspanning.¹⁸ Ook voor de effectdoelstelling met betrekking tot het *waterdicht zijn van het rioolstelsel*, is geen nulmeting vermeld. Verder bleek uit het GRP II van 2001 dat er nog een incompleet beeld was van de kwaliteit van de riolering en daardoor was onvoldoende inzicht in het functioneren van de riolering. Dit incomplete beeld werd veroorzaakt doordat nog niet alle rioolstrengen waren geïnspecteerd en planmatige inspecties waren nog niet opgestart. Het ontbreken van de nulmetingen van de effectdoelstellingen bemoeilijkt het beoordelen van de doeltreffendheid van het rioleringsbeleid.

¹⁷ Het systematisch uitvoeren van rioolinspecties is volgens de rekenkamer van belang om goed inzicht te krijgen in de staat van het onderhoud en een belangrijke randvoorwaarde om een goede operationele planning voor het rioolbeheer te kunnen opstellen.

¹⁸ De basisinspanning houdt in dat de gemeente de uitstoot van vervuild rioolwater door overstorten terugbrengt tot een aanvaardbaar niveau.

De maatregelen benodigd om de verschillende maatschappelijke effecten te realiseren zijn op onderdelen wel verder uitgewerkt in het GRP II. Voor deze maatregelen zijn prestatiedoelstellingen geformuleerd. Met tabel 2.6 willen we inzicht geven in de mate waarin de belangrijkste prestatiedoelstellingen in 2011 zijn gerealiseerd.

Tabel 2.6 – Realisatie prestatiedoelstellingen GRP II

	Planning 2001	Realisatie 2011	Opmerkingen
Basisinspanning			
Bergbezinkbassins	22	14	In overleg met het HHNK is het totale te realiseren aantal teruggebracht naar 17. Aanvullend is begin 2011 besloten tot uitstel van de aanleg van 3 bergbezinkbassins.
Afkoppeling verhard oppervlak (ha)	23,1	n.b.	De gemeente is voornemens afkoppeling in meerdere wijken te laten plaatsvinden. ¹⁹
Riooloverstorten	203	57 (2010)	Het aantal riooloverstorten in gemengde rioolstelsels is met 57 verminderd tot 146 overstorten.
Knelpunten riooloverstorten (waterkwaliteit)	27-30	7-10 (2010) ²⁰	De gemeente heeft de ambitie de 20 resterende knelpunten voor 2015 op te lossen.
Inzameling en transport afvalwater			
Huisaansluitingen	1.234	469 (38%)	Begin 2011 waren er nog 630 woningen en 80 woonboten niet aangesloten op de riolering, waarvan 135 woningen en 54 woonboten een ontheffing hebben gekregen.
Beperking wateroverlast			
Meldingen riolering	4.200 (2007)	1.634	Afname van 61% in de periode 2007-2011.
Duurzaamheid (doelmatig beheer en gebruik)			
Opstellen ORP's	Jaarlijks	Periode 2007-2009 niet.	
Afstemming met andere gemeentelijke taken		continu	Procedures en opstellen operationele plannen
Duurzame materialen	n.b.	n.b.	

¹⁹ Hierbij gaat het om Poelenburg, Kleurenbuurt, Kogerveld, Peldersveld en Rosmolenwijk. Bij uitvoering van alle maatregelen zal 52 ha zijn afgekoppeld.

²⁰ Opmerkelijk is dat de peilbeheerders van het HHNK slechts 7 probleemlocaties onderkennen.

Een belangrijke effectdoelstelling is het voldoen aan *de basisinspanning*. In 2009 heeft DHV berekend dat de gemeente in 2008 voor 81 % aan deze effectdoelstelling voldoet. Een vergelijking met de situatie in 2001 is niet mogelijk wegens het ontbreken van relevante gegevens in de beleidsdocumenten. Ook in de tussenliggende jaren zijn deze berekeningen niet gemaakt.

Verder hebben we in tabel 2.6 vermeld dat 3 bergbezinkbassins in 2011 zijn uitgesteld. De gemeente wil eerst de noodzaak en kosteneffectiviteit van de effecten van gedane en eventuele andere maatregelen onderzoeken. Zo wil de gemeente voorkomen dat er mogelijk overbodige investeringen worden gedaan.

Daarnaast merken we nog op dat interne afstemming van de investeringsplanning van riolering en wegen van belang is, maar dat dit niet altijd een directe kostenbesparing zal betekenen. Zo kunnen wegenprojecten ook leiden tot vervroegde vervanging van het riool met versnelde afschrijvingskosten als resultaat.

Beoordeling van de doeltreffendheid van het beleid

De uitvoering van het GRP II is in 2004 verder getemporeerd tot 2014. Formeel hoeft de gemeente nu dus ook nog niet alle doelstellingen te hebben gerealiseerd. Vanwege het ontbreken van tussenliggende streefwaarden voor de effectdoelstellingen is het niet mogelijk om een uitspraak te doen over hoe doeltreffend de uitvoering van het rioleringsbeleid precies is geweest.

Voor een van de belangrijkste doelstellingen, het *voldoen aan de basisinspanning* heeft DHV in 2009 berekend dat de gemeente hieraan voor ongeveer 80% zou voldoen. Verder is het aantal meldingen over de riolering de afgelopen jaren sterk afgenomen. Ook dit is een belangrijke indicatie dat het rioolstelsel beter functioneert.

2.7 Doelmatigheid van de bedrijfsvoering

Onderzoeksvraag 3c luidt:

In hoeverre is de uitvoering van de rioleringstaak doeltreffend en doelmatig geweest?

In deze paragraaf geven we antwoord op onderzoeksvraag 3c met betrekking tot het onderdeel doelmatigheid van het gevoerde rioleringsbeleid. Om ons een beeld te vormen of de gemeente doelmatig de rioleringstaak uitvoert hebben we verschillende aspecten van de bedrijfsvoering beoordeeld, namelijk:

- Kosteneffectiviteit ingezette maatregelen;
- Economisch meest gunstige inkoop en inbesteding van rioolactiviteiten;
- Personele inzet;
- Procesdoelmatigheid.

** Kosteneffectiviteit van ingezette maatregelen*

Inzicht in de kosteneffectiviteit van maatregelen én de onderhoudstoestand zijn belangrijk om de juiste maatregelen te treffen en doelmatig te kunnen werken. Bij opstelling van het GRP II speelde deze kosteneffectiviteit een minder grote rol, omdat in een relatief kort tijdsbestek aan de basisinspanning zou moeten worden voldaan. Later zijn naar aanleiding van een onderzoek in 2009 enkele investeringsmaatregelen uitgesteld. Hierdoor is het mogelijk om onderzoek te doen naar de mate waarin de maatregelen bijdragen in het terugdringen van de vuilemissie en de kosten van de betreffende maatregelen. Vanuit kosten oogpunt is dit een juiste beslissing. Bij het nemen van investeringsbeslissingen is het noodzakelijk dat er juiste gegevens over het (functioneren van) de riolering beschikbaar zijn en de kosteneffectiviteit van de maatregelen. Op dit moment zijn deze gegevens nog niet beschikbaar.

** Economisch meest gunstige inkoop en inbesteding van rioolactiviteiten*

Wat betreft van de inkoop van materialen en diensten hebben we vastgesteld dat de gemeente procedures heeft die moeten leiden tot de economisch meest gunstige aanbiedingen. In verhouding tot andere gemeenten voert Zaanstad relatief veel onderhoudswerkzaamheden aan het rioleringsstelsel zelf uit. Ten opzichte van het GRP II uit 2001 zijn de intern uit te voeren beheersactiviteiten zelfs nog vergroot. De intern doorberekende kosten worden niet periodiek getoetst door middel van een marktverkenning. De doelmatigheid van de interne aanbesteding van onderhoudswerkzaamheden kunnen we daarom niet beoordelen.

Op de constatering in ons onderzoeksrapport dat er niet wordt nagaan of de interne uitbesteding aan de sector Uitvoering doelmatig is, krijgen we als ambtelijk commentaar dat – kort door de bocht samengevat - interne uitbesteding best wat meer mag kosten (zie tekstblok 2). Afgezien van de vraag of dat het beleidsuitgangspunt is, kan het toch niet betekenen dat de informatie over hoeveel meer de interne uitbesteding dan daadwerkelijk kost, niet zinvol zou zijn.

Tekstblok 2– Kosten interne werkzaamheden

U bent van mening dat onderhoudswerkzaamheden aan de sector Uitvoering moeten worden gezien als “inkoop” en dat het zaak is om geregeld de kosten van verschillende activiteiten te vergelijken met de kosten die aannemers en leveranciers in rekening brengen. Ten aanzien van deze constatering wil ik opmerken dat het hebben van een eigen uitvoeringsorganisatie voortkomt uit een brede visie op de gemeentelijke organisatie. Daarbij wordt niet alleen gekeken naar de kostprijs van de sector Uitvoering maar ook gekeken naar het wijkgericht werken, het overbruggen van de kloof tussen overheid en gemeente door in wijken aanwezig te zijn en hoe een uitvoeringsbedrijf maatschappelijk een toegevoegde waarde kan hebben door bijvoorbeeld re-integratie te faciliteren van langdurig werklozen in het arbeidsproces. Met het kiezen van een dergelijke visie op de organisatie wordt geaccepteerd dat de kosten gemaakt worden om deze maatschappelijke toegevoegde waarde te leveren in de stad.

Zoals in de paragraaf over de kosten is vermeld, is uit het onderzoek gebleken dat in 2011 de tarieven van de afdeling Uitvoering gemiddeld 10% hoger zijn dan die in het interne mandaatcontract zijn opgenomen. Dit zou een indicatie kunnen zijn dat een meer doelmatige werkwijze mogelijk is.

** Personele inzet*

Op basis van de benchmark Rioleringszorg 2010 kan worden geconcludeerd dat de gemeente Zaanstad wat betreft de omvang van de personeelsformatie van de binnendienst gemiddeld scoort, terwijl de buitendienst relatief groot is in vergelijking met andere gemeenten. De verklaring die Zaanstad hiervoor geeft is dat de buitendienst relatief veel taken zelf uitvoert welke andere gemeenten (deels) hebben uitbesteed (zie ook vorige punt).

Ten aanzien van de inzet van het personeel voor voorbereiding en toezicht bij investeringsprojecten zijn voor zover wij konden nagaan, geen normen en nadere analyses aanwezig op basis waarvan we deze kostenpost kan worden beoordeeld. In de literatuur komen we veelal een percentage van 18% tegen voor deze V&T-kosten. De totale V&T-kosten liggen in de jaren 2009-2011 tussen de 17 en 22%. De relatief hoge V&T-kosten in 2009 en 2010 worden veroorzaakt door projectvoorbereidingskosten om in het jaar erna een hoger investeringsniveau te kunnen realiseren. Voor een goede bewaking van deze kostenpost is het wenselijk dat er een goed inzicht is in de omvang en de samenstelling van de totale V&T-kosten. Op basis van dergelijke gegevens kan het management op geaggregeerd niveau de kosten volgen en eventueel nadere analyses (laten) uitvoeren.

** Procesdoelmatigheid*

Goede (planning-)procedures, (project)administraties, projectdossiers en gestroomlijnde systemen van informatievoorziening dragen bij aan het doelmatig uitvoeren van de werkzaamheden. We hebben vastgesteld dat dit beheersings-instrumentarium in opzet aanwezig is. Om de doelmatigheid te realiseren moeten de vastgestelde procedures ook worden opgevolgd. Bij onze casusstudie riolerings-project Molletjesveer is onderzocht op welke wijze het beheersingsinstrumentarium in de praktijk functioneert. De bevindingen staan samengevat in tabel 2.7.

Tabel 2.7 – Scores toetsingspunten beoordeling rioleringsproject Molletjesveer

Toetsingspunten	oordeel
Onderbouwing en voorbereiding investeringswerk is toereikend.	- -
Ramingen voor de bepaling van de omvang van het benodigde krediet zijn adequaat.	-
De kredietbewaking is transparant.	-
Processen en procesmanagement zijn helder beschreven en actueel.	+
Risicomanagement is helder vormgegeven.	-
Inkoop is transparant en vindt rechtmatig plaats.	++
Er is goed toezicht op goede uitvoering werk en meer- en minderwerk	+
De kosten van voorbereiding en toezicht (V&T-kosten) worden goed vastgesteld en bewaakt	-
De interne beheersorganisatie, de administratie en de dossiervorming zijn op orde.	-
Er wordt voldoende aandacht besteed aan verantwoording en evaluatie	0

Scores: (++) = voldoende; (+) = deels voldoende; (0) = voldoende/niet onvoldoende; (-) = deels onvoldoende; (- -) = onvoldoende.

Uit de tabel kan worden opgemaakt dat de rekenkamer van oordeel is dat bij het rioleringsproject Molletjesveer verschillende onderdelen van de projectbeheersing niet op orde waren. Hoewel in opzet de procedures wel aanwezig zijn, worden deze in de praktijk niet altijd goed nageleefd. Hierdoor is een doelmatige werkwijze niet geborgd.

Beoordeling doelmatigheid van de bedrijfsvoering

Met betrekking tot de doelmatigheid concludeert de rekenkamer dat er binnen de organisatie onvoldoende gegevens aanwezig zijn om een goede beoordeling te kunnen uitvoeren. Om die reden is de rekenkamer van oordeel dat de doelmatigheid onvoldoende is gewaarborgd. Zoals in paragraaf 2.4 is aangegeven ontbreken ook gegevens om de gemeente Zaanstad te vergelijken met gemeenten die qua bodemgesteldheid en verstedelijking vergelijkbaar zijn.

2.8 Informatievoorziening aan raad

Om de kaderstellende en controlerende rol met betrekking tot de rioleringstaak goed te kunnen uitoefenen heeft de raad informatie nodig, bijvoorbeeld over de verschillende mogelijkheden hoe deze taak kan worden ingevuld en de resultaten van de uitvoering. In deze paragraaf rapporteren we onze belangrijkste bevindingen ten aanzien van de volgende onderzoeksvraag.

In hoeverre is de gemeenteraad in staat gesteld invulling te geven aan zijn kaderstellende en controlerende rol?

Bij de opstelling en verlenging van het gemeentelijke rioleringsplan in de periode 2001-2005 vervulde de gemeenteraad vooral een kaderstellende rol. Aanvullend hebben we ook gekeken naar de informatievoorziening gedurende de periode 2009-

2011. Tijdens deze periode is de rol van de raad zowel kaderstellend als controlerend geweest.

Kaderstellende rol

Het is een wettelijke bevoegdheid van de gemeenteraad om het GRP vast te stellen. De rekenkamer concludeert dat bij vaststelling van het GRP II in 2001 de raad uitgebreid is geïnformeerd over de doelstellingen en het maatregelenpakket om deze doelstellingen te bereiken. Daarnaast bevatte het GRP ook een globale maatregelenplanning, investerings- en exploitatieoverzichten en een overzicht van de jaarlijkse toekomstige rioolheffingen. In deze nota staan dan ook de beleidsmatige en financiële uitgangspunten die voor het college en het ambtelijk apparaat leidend moeten zijn bij de uitvoering.

Verder vindt de rekenkamer dat de verschillende doelen in de beleidsnota in zijn algemeenheid goed zijn uitgewerkt in doelstellingen over het gewenste resultaat. Echter doordat er in de beleidsnota veelal geen informatie is opgenomen over de feitelijke situatie (nulmeting) en de streefwaarden voor de verschillende jaren, beperkte de kaderstelling zich tot het vaststellen van uitgangspunten voor het toekomstig beleid.

Gelet op het feit dat was overeengekomen dat de gemeente aan de basisinspanning wilde voldoen, lag het voor de hand dat de gemeente toentertijd inzette in het investeren in zogenaamde bergbezinkbassins. Een ander alternatief, het zogenaamde afkoppelen, was in 2001 nauwelijks een realistisch alternatief om de basisinspanning vóór 2010 te realiseren. Ook ontbraken toen gegevens over kosteneffectiviteit van de (nieuw) in te zetten maatregelen. De rekenkamer vindt het dan ook begrijpelijk dat in de betreffende beleidsnota geen kostenafweging tussen de verschillende maatregelen is opgenomen en aan de gemeenteraad is voorgelegd.

In 2004 kwam het college tot de conclusie dat het verstandig zou zijn om de uitvoering van het GRP II te vertragen met als consequentie dat de basisinspanning pas in 2014 zou worden gerealiseerd en dat de uitvoering van de investeringen zouden worden getemporeerd. In verband met de kaderstellende bevoegdheid van de raad diende het college deze ingrijpende wijziging aan de raad voor te leggen.

Bij de verlenging van het rioleringsplan in 2004 is de gemeenteraad middels de kadernota en begroting 2005 op hoofdlijnen geïnformeerd over de redenen en achtergrond van de temporisering. Een nadere uitwerking van de consequenties van het uitstel van de maatregelen uit het rioleringsplan was toen nog niet beschikbaar, maar is begin 2005 aan de raad verstrekt. Dit was informatief over de stand van zaken wat betreft gedane investeringen en de financiële gevolgen van de temporisering, maar gaf de raad onvoldoende handvatten om te kunnen beoordelen wat er tot en met 2005 beleidsmatig was gerealiseerd. De rekenkamer is van mening dat er op dat moment, op basis van ervaringscijfers over kosten en effecten, nagedacht had moeten worden over of de gemeente de doelstellingen niet op een andere wijze meer

kosteneffectief had kunnen uitvoeren. Dit is niet gebeurd mede omdat de gemeente niet systematisch gegevens verzamelde over de effecten van de verschillende maatregelen. Vanwege de beperkte gegevens over de effecten van het beleid en de kosteneffectiviteit van de maatregelen was de raad niet in staat om goede kaders aan het college en het ambtelijk apparaat mee te geven.

Tot slot constateren we dat de raad in de financiële verordening met het college is overeengekomen dat zij minimaal eens in de vier jaar een onderhoudsplan voor de riolering ontvangt.²¹ Door het voorleggen van een dergelijk plan biedt dit het de raad de mogelijkheid om vragen te stellen en eventueel ook een andere prioritering aan te geven en kaders te stellen voor het (toekomstige) onderhoudsniveau. Het voorgeschreven onderhoudsplan heeft het college niet aan de raad aangeboden. Wel is er in 2009 een presentatie gehouden over de onderhoudsachterstanden in de riolering.²²

De rekenkamer merkt verder op dat de gemeenteraad met het vaststellen van de documenten uit de P&C-cyclus ook een kaderstellende rol vervult. Immers, met deze documenten wordt het (financiële) beleid vastgelegd; zo wordt bijvoorbeeld in de begroting jaarlijks het investeringsplafond voor investeringen in de riolering vastgesteld. Daarnaast biedt het college de raad de gelegenheid haar kaderstellende rol te vervullen door jaarlijkse de verordening op de rioolheffing ter vaststelling voor te leggen.

Ten aanzien van het vaststellen van het investeringsplafond merkt de rekenkamer het volgende op. De gemeenteraad stelt niet de kredieten vast voor individuele investeringsprojecten. De huidige procedure binnen de gemeente is zo, dat dit op ambtelijk niveau gebeurt. Bij ons onderzoek naar het rioleringsproject Molletjesveer is ons gebleken dat ook grote aanpassingen van dergelijke kredieten niet aan de raad worden gerapporteerd. Dit vindt de rekenkamer geen goede zaak, gelet op dat daardoor andere investeringswerken niet of later kunnen worden gerealiseerd. Het raakt derhalve het budgetrecht van de raad.

Controlerende rol

Het college informeert de raad door middel van documenten uit de P&C-cyclus; kadernota's, programmabegrotingen, bestuursrapportages en jaarstukken. Bij beoordeling van de informatievoorziening aan de raad middels de documenten uit de P&C-cyclus hebben we gekeken in hoeverre deze informatie geven over:

- Beleid en bereikte resultaten;
- Financiën en risico's;
- Belangrijke ontwikkelingen.

²¹ Financiële verordeningen 2008, 2010 en 2012.

²² Vragen van raadsleden over de stand van zaken ten aanzien van riolering bij de bespreking van de kadernota 2009 en jaarstukken 2008 hebben geleid tot de presentatie over de onderhoudsachterstanden in de raad.

Ten aanzien van het *beleid en de bereikte resultaten* concludeert de rekenkamer dat vooral in de begrotingen en jaarrekeningen hieraan wel aandacht is besteed. Zo wordt onder andere ingegaan op de ontwikkeling van het aantal meldingen over de openbare ruimte en riolering, de omvang van de onderhoudsachterstanden (€ 60-70 miljoen) en – op hoofdlijnen – welke investeringen hiervoor moeten worden gedaan. De verantwoordingsstukken geven de raad echter slechts beperkt inzicht hoe het staat met het behalen van doelstellingen op het gebied van riolering. Er wordt niet ingegaan op in hoeverre de uitvoering, bijvoorbeeld ten aanzien van het behalen van de basisinspanning in 2014, op schema ligt. In de documenten van de P&C-cyclus worden de doelstellingen van het rioleringsbeleid niet verantwoord via het presenteren van (belangrijke) kwantitatieve effect- en prestatie-indicatoren. Hierdoor is het niet goed mogelijk om de voortgang van het beleid te beoordelen.

Wat betreft de *financiën en risico's* is er in alle documenten uit de P&C-cyclus, maar toch vooral in de begrotingen en jaarstukken aandacht voor financiële aspecten ten aanzien van de riolering. De belangrijkste onderwerpen die we tegenkwamen, waren de ontwikkeling van de rioolheffing, de omvang van de onderhoudsachterstanden en de geraamde en gerealiseerde onderhouds- en investeringsbudgetten voor het desbetreffende (begrotings)jaar. Over mogelijke risico's ten aanzien van riolering wordt – de programmabegrotingen uitgezonderd – slechts heel beperkt gerapporteerd.

De rekenkamer concludeert dat ten aanzien van *belangrijke ontwikkelingen* vooral in de programmabegrotingen hierover wordt gerapporteerd. Denk hierbij aan relevante wetwijzigingen en de gevolgen daarvan voor het rioleringsbeleid. Hoewel het goed is dat de raad van dergelijke ontwikkelingen op de hoogte wordt gebracht, is naar onze mening de programmabegroting niet het document om een goede beleidsafwegingen te kunnen maken voor het betreffende beleidsveld. Hiervoor zijn specifieke beleidsnotities beter geschikt, omdat daarin ook allerlei alternatieven aan de raad kunnen worden gepresenteerd.

De rekenkamer constateert verder dat in diverse documenten informatie is opgenomen die van belang is voor de volksvertegenwoordigende rol van de raadsleden. Zo wordt bijvoorbeeld informatie verstrekt over het aantal meldingen en de funderingsproblematiek in relatie tot de riolering. Ook wordt ingegaan op de mogelijkheden om riolering en herbestrating te combineren, waardoor de overlast bij burgers wordt beperkt. Dergelijke informatie wordt door de rekenkamer als positief aangemerkt.

Beoordeling informatievoorziening aan de raad

De rekenkamer concludeert dat de raad ten aanzien van de riolering op verschillende momenten haar kaderstellende rol kan vervullen. Echter omdat er sinds 2001 aan de raad nauwelijks informatie is verstrekt over de effecten van de verschillende maatregelen en het gevoerde beleid, hadden de kaders slechts betrekking op de

kostenomvang. De raad is niet in de gelegenheid gesteld om op basis van inzichten in de kosteneffectiviteit van maatregelen de kaders vanuit 2001 bij te stellen.

Verder vindt de rekenkamer dat de gemeenteraad ook geïnformeerd moet worden over investeringskredieten die – binnen het totaal vastgestelde investeringsplafond – aanzienlijk worden aangepast. We constateerden dat dit niet altijd gebeurt. Hierbij komt naar de mening van de rekenkamer het budgetrecht van de raad in het gedrang.

Ten aanzien van de controlerende rol constateert de rekenkamer dat vooral in begrotingen en jaarrekeningen wordt gerapporteerd over de onderhoudsachterstand in de riolering en (geplande) rioleringsinvesteringen. De verantwoordingsstukken geven echter beperkt inzicht in de resultaten van het beleid, bijvoorbeeld of de gemeente met betrekking tot de basisinspanning nog op schema ligt.

3 Analyse en aanbevelingen

De rekenkamer heeft het rioleringsbeleid in de gemeente Zaanstad onderzocht en aandacht besteed aan het beleid, de uitvoering en de kosten. In het rapport zijn deze drie zaken bekeken vanuit het perspectief van doeltreffendheid en doelmatigheid. Ook is gekeken of de informatievoorziening voor de raad goed genoeg was om zijn kaderstellende en controlerende rol te kunnen vervullen.

3.1 Hoofdconclusie

De gemeentelijke riolering kost veel geld en vooral de rioolinvesteringen zijn een grote kostenpost. In 2011 bedroegen de rioolinvesteringen € 16,2 miljoen of ruim 28% van de totale gemeentelijke investeringen. Ook nemen de kapitaallasten jaarlijks toe. In 2011 zijn deze ten opzichte van 2010 gestegen met € 0,5 miljoen tot € 9,2 miljoen. Gemeenten hebben met de *Wijzigingswet gemeentelijke watertaken* van 2008 naast de al bestaande zorgplicht voor afvalwater ook verantwoordelijkheden gekregen voor het hemelwater en het grondwater. Voor eind 2012 zal de gemeenteraad een nieuw rioleringsbeleid moeten vaststellen waarin de doelstellingen en uitgangspunten voor de drie zorgtaken worden bepaald. Nieuw daarbij is dat helder moet worden aangegeven hoe de zorgtaken van de gemeenten zich gaan verhouden tot die van burger. De verschillende opties hebben ieder hun eigen financiële consequenties, zowel voor de burger als voor de gemeente.

Beleid

Het tweede rioleringsplan uit 2001 is tot de dag van vandaag nog steeds het geldende beleidskader. Hoewel de doelen helder zijn geformuleerd, zijn deze niet altijd concreet uitgewerkt in kwantitatieve maatstaven en nulmetingen. In het GRP II ontbreken de streefwaarden voor doelrealisering voor de tussenliggende jaren.

De in de planning opgenomen maatregelen uit het GRP II zijn niet gebaseerd op gegevens over de kosteneffectiviteit, omdat deze gegevens ontbraken. Ook toen in 2004 werd besloten dat de basisinspanning pas in 2014 gerealiseerd behoefde te worden en er dus meer tijd was, is niet gekeken naar de kosteneffectiviteit. Belangrijke beleidskeuzes zoals de keuze tussen bergbezinkbassins en gescheiden rioolstelsels om de lozing op oppervlaktewater te verminderen, zijn daarom onvoldoende onderbouwd.

Kosten en uitvoering

De rioleringstaak is in de jaren 2009, 2010 en 2011 nagenoeg in alle gevallen binnen de door de raad beschikbare budgetten uitgevoerd. Grote overschrijdingen kunnen echter eenvoudig budgettair-technisch worden opgelost, doordat de ambtelijke organisatie ruime bevoegdheden heeft om investeringskredieten bij te stellen en investeringsprojecten uit te stellen. Vier investeringsprojecten van boven één miljoen euro lieten gezamenlijk een budgetstijging van ruim 20% zien. De rekenkamer vindt de ruime ambtelijke bevoegdheden op gespannen voet staan met het budgetrecht van

de raad en vindt daarnaast de ambtelijke procedures bij het gebruik van die bevoegdheden onvoldoende transparant.

Doeltreffendheid en doelmatigheid

In 2011 zijn de doelstellingen uit het GRP II nog niet gerealiseerd. Eén van de belangrijkste effectdoelstellingen, het voldoen aan de basisinspanning, was in 2010 voor 81% gerealiseerd. In de oorspronkelijke planning zouden alle maatregelen uiterlijk in 2010 moeten zijn ingevoerd. Dat is echter in 2004 verder uitgesteld tot 2014. Formeel hoeft de gemeente momenteel dus ook nog niet alle doelstellingen te hebben gerealiseerd. Het verdient echter niet de schoonheidsprijs om gebrek aan doeltreffendheid te voorkomen door de realisatiedatum van maatregelen steeds verder op te schuiven.

De gemeente mist belangrijke informatie om te waarborgen dat zij doelmatig werkt. Dat betekent dat ook wij niet kunnen aantonen dat er doelmatigheid of ondoelmatig wordt gewerkt. Er zijn echter wel risico's aan te wijzen. Zo worden de interne doorberekende kosten voor onderhoudswerkzaamheden niet periodiek getoetst op marktconformiteit en zijn belangrijke beleidsbeslissingen niet onderbouwd door een analyse van de kosteneffectiviteit van verschillende opties.

Bestuurlijke informatievoorziening

De raad krijgt nauwelijks meer informatie over de uitvoering van rioleringstaak dan de formele informatie uit de Planning en Controle cyclus. Gegevens over de voortgang en de realisatie van geplande maatschappelijke effecten, worden slechts beperkt verstrekt. De raad wordt ook onvoldoende geïnformeerd over omvangrijke financiële wijzigingen op projectniveau en mist daardoor mogelijkheden om het beleid te beoordelen en eventueel bij te sturen. Overigens geven documenten uit de P&C-cyclus wel andere nuttige informatie voor raadsleden over zaken als klachten en tarieven.

3.2 Verbeter het beleid

Uit het onderzoek is gebleken dat het beleid en de bedrijfsvoering beter kan en moet. Onze analyse is dat er vanwege allerlei begrijpelijke redenen een te grote kloof is ontstaan tussen de kaderstelling door de raad en de feitelijke uitvoering. Die kloof betekent niet dat de uitvoering in strijd is met de kaders, maar meer dat de kaders te weinig sturend zijn. Behalve dat hierdoor wellicht belangrijke keuzes buiten het gezichtsveld van de raad zijn genomen, heeft dit weinig sturende karakter misschien ook als neveneffect gehad dat geleidelijk aan de scherpte in beleid en bedrijfsvoering is verdwenen.

Daarom lijkt het ons nuttig dat het beleid zoals dat wordt geaccordeerd door de raad concreter en meer meetbaar wordt geformuleerd. Om vast te kunnen stellen of beleid en bedrijfsuitvoering doeltreffend of doelmatig zijn, moet in het beleid helder zijn

vastgelegd wat de gewenste maatschappelijke doelen zijn (effectdoelstellingen) en welke maatregelen daarvoor zullen worden genomen (prestatiedoelstellingen).

Aanbeveling 1:

Zorg ervoor dat de uitgangssituatie bij de effect- en prestatiedoelstellingen bekend is, bepaal streefwaarden voor de te realiseren maatschappelijke effecten voor de tussenliggende jaren en laat deze concretisering van het beleid periodiek door de raad vaststellen.

De prestatiedoelstelling omvat de maatregel(en) en activiteiten waarmee een doel uit het gemeentelijke rioleringsbeleid kan worden bereikt. Om het effect van de genomen maatregelen te kunnen bepalen moet de uitgangssituatie bekend zijn. Door streefwaarden voor de maatschappelijke doelstellingen vast te leggen heeft de raad houvast om te beoordelen of het gevoerde beleid succesvol is. Indien de resultaten tegenvallen, kan tijdig bijgestuurd worden.

Een belangrijke voorwaarde voor een doeltreffende en doelmatige uitvoering is dat de gemeente beschikt over de juiste en actuele gegevens over de staat van de riolering. Uit onderzoeken van 2006 en 2009 bleek dat er binnen de gemeente onvoldoende zicht was op de kwaliteit van de riolering. Dat moet beter.

Aanbeveling 2:

Zorg voor voldoende kennis over de kwaliteit van de riolering, de reeds gerealiseerde effecten en de kosteneffectiviteit van de maatregelen.

Door planmatige rioolinspecties en metingen aan de riolering uit te voeren wordt de kennis over de staat van de riolering vergroot. Om gerealiseerde effecten te kunnen registreren moeten betrouwbare (meet-, rioolberekenings- en monitor-)systemen aanwezig zijn. Door deze gegevens te koppelen aan gerealiseerde maatregelen kan een indruk worden gekregen van de kosteneffectiviteit van maatregelen.

Het is goed en leerzaam om eigen gegevens te toetsten aan de literatuur en aan gegevens van de brancheorganisatie. Samenwerking met andere gemeenten en het hoogheemraadschap is nuttig omdat het mogelijkheden biedt om kennis te delen en afspraken te maken over bestuurlijke samenwerking. Er is ook een wettelijke plicht om dit soort bestuurlijke afspraken te maken.

Aanbeveling 3:

Kom tot bestuurlijke samenwerking met het hoogheemraadschap en betrek daarbij de gemeenteraad.

Bestuurlijke afspraken bieden de mogelijkheid om meer maatwerk te leveren, mede om de rioleringsfunctie tegen zo laag mogelijke maatschappelijke kosten uit te voeren. 73% van de gemeenten in Nederland heeft al dit soort afspraken gemaakt. Zaanstad heeft dat echter nog niet gedaan. Bij sommige afspraken is het nuttig dat de raad wordt geïnformeerd en soms is ook wellicht toestemming van de raad nodig.

3.3 Verbeter de bedrijfsvoering

Een belangrijk deel van de maatregelen uit het tweede gemeentelijke rioleringsplan is gericht op het behalen van de basisinspanning, dat wil zeggen op de beperking van de lozing op het oppervlaktewater. Met modellen kan worden uitgerekend of aan de normen wordt voldaan. Bij de totstandkoming van het GRP II zijn de modellen met behulp van theoretische aannamen gevuld.²³ Het is belangrijk dat de theoretische rekenmodellen worden getoetst aan resultaten van metingen zodat overbodige of onjuiste investeringen worden voorkomen. Dat vraagt om een goed rioolbeheerbestand waarin adequate informatie is te vinden over de onderhoudsstaat van het riool.

Aanbeveling 4:

Zorg er voor dat het rioolbeheerbestand betrouwbare en actuele informatie bevat.

Voor het opstellen van goede operationele rioolbeheer- en investeringsplannen is een actueel en betrouwbaar rioolbeheerbestand een essentiële voorwaarde. De in 2010 gestarte actie om extra rioolinspecties uit te voeren, zijn van het grootste belang om een goed inzicht te krijgen in de kwaliteit van het rioolstelsel. Die metingen moeten worden bijgehouden en hun plaats krijgen in het rioolbeheerbestand.

Met behulp van adequate gegevens over de stand van zaken van het riool moeten vervolgens jaarlijks goede operationeel plannen worden uitgewerkt. Die plannen zijn nuttig omdat daarmee prioriteiten worden gesteld en afstemming kan plaatsvinden met wegonderhoud. In de jaren 2007-2009 waren er, vanwege gebrek aan gegevens, geen operationele plannen. Gebrek aan planvorming is echter ook een chronisch probleem in Zaanstad. Het vigerende beleidsplan is uit 2001 en dus oud. De technische basis van dit beleidsplan (de basisrioleringsplannen) is zelfs uit 1998. De ontwikkelingen sinds die tijd vragen om aanpassingen. Dat is tot nu toe steeds op ad hoc basis gebeurd en de aanpassingen kwamen vaak neer op het uitstellen van maatregelen. De gemeente heeft nog steeds geen nieuw integraal plan opgesteld en de basisrioleringsplannen uit 1998 zijn niet aangepast.

Aanbeveling 5:

Zorg ervoor dat de planvorming op alle niveaus op orde is.

Bij de plannen kan een onderscheid gemaakt worden tussen enerzijds plannen voor de interne sturing en beheersing, zoals de basisrioleringsplannen (BRP's), de operationele rioleringsplannen (ORP's) en anderzijds de beleidsdocumenten voor het bestuur, zoals het gemeentelijk rioleringsplan (GRP), de jaarlijkse investeringsbegroting en de vierjaarlijkse onderhoudsplannen voor het riool. Voor een transparant beheer en beleid dienen de verschillende documenten goed op elkaar te worden afgestemd.

²³ Witteveen en Bos (in opdracht van de gemeente Zaanstad), *Nader onderzoek rioleringsbeleid*, 7 februari 2006

Goede (plannings)procedures, (project)administraties, (project)dossiers en gestroomlijnde systemen van informatievoorziening dragen bij aan het doelmatig uitvoeren van de rioleringswerkzaamheden. Dit beheersingsinstrumentarium is bij de gemeente Zaanstad in opzet aanwezig, maar bij het rioleringsproject Molletjesveer liet de naleving van de procedures op onderdelen te wensen over. Dat is een management verantwoordelijkheid. Het is echter voor het management moeilijk om haar verantwoordelijkheid waar te maken omdat goede informatie ontbreekt over de bedrijfsvoering en de bereikte resultaten, zowel inhoudelijk als financieel.

Aanbeveling 6:

Zorg voor een systematische registratie van gegevens over het uitvoeringsproces en doe dat zodanig dat de gemeente de beschikking krijgt over goede managementinformatie om de doelmatigheid van de eigen organisatie te kunnen beoordelen.

De gemeente kan waardevolle informatie verkrijgen door systematisch de prestaties en de kosten van de rioleringstaak van de gemeente Zaanstad te vergelijken met andere gemeenten die qua bodemgesteldheid en verstedelijking enigszins vergelijkbaar zijn. Tot op heden is dit niet gebeurd. Een voorwaarde is dat de eigen administraties van de gemeenten met betrekking tot de financiën, de gerealiseerde effecten en het aanwezige rioolstelsel, inclusief gemalen e.d. op orde is. Dat wil zeggen dat de gegevens die aan de administraties worden ontleend betrouwbaar, relevant en actueel zijn (zie ook aanbeveling 4). Een goede registratie van dit soort gegevens is ook noodzakelijk om na te kunnen gaan of bij de interne processen de beheersingsafspraken worden nagevolgd.

3.4 Verbeter de bestuurlijke informatievoorziening

Uit ons onderzoek is gebleken dat de raad over riolering alleen op hoofdlijnen wordt geïnformeerd. Dat geeft de raad onvoldoende houvast om de voortgang van het rioleringsbeleid en belangrijke financiële wijzigingen te kunnen beoordelen. Hoe komt dit en waarom schiet de informatievoorziening aan de raad tekort? We zien meerdere redenen die hieraan ten grondslag liggen.

In Zaanstad is de laatste jaren er bewust voor gekozen om de informatie aan de raad via de P&C-documenten te vereenvoudigen, zodat de informatiestroom richting de raad enigszins hanteerbaar blijft. We kunnen ons de behoefte van de raad om informatieoverlast te voorkomen heel goed voorstellen. Teveel gegevens betekent meestal weinig informatie. Maar dat wil natuurlijk niet zeggen dat de raad geen belangrijke zaken meer zou willen weten. Toch heeft, zo bleek bij ons onderzoek, in de ambtelijke organisatie de mening post gevat, dat de raad niet met de uitvoering wil worden lastig gevallen en dat daarom allerlei zaken zonder tussenkomst van de raad moeten worden afgehandeld. Wij vragen ons af of dit verstandig is en of dat nog steeds in al zijn consequenties de mening van de raad dekt.

Aanbeveling 7:

Heroverweeg de eerder gemaakte afspraken over de informatievoorziening.

We pleiten er absoluut niet voor om de raad te gaan overstelpen met gegevens over allerlei uitvoeringszaken. Wel kan de wijze van informatieverstrekking op een andere manier worden ingevuld. De raad zou standaard kunnen worden geïnformeerd over de voortgang van de uitvoering van (beleids)doelstellingen, belangrijke aanpassingen in investeringsprojecten en belangrijke financiële wijzigingen.

Maar zelfs als de raad niet op gereguleerde wijze over de uitvoering rioleringstaak wil worden geïnformeerd heeft het college nog steeds een actieve informatieplicht waarbij het college zelf moet afwegen of informatie al dan niet dusdanig belangrijk is dat de raad het toch moet weten. Wij hebben een voorbeeld gezien van een project waarbij het investeringskrediet ambtelijk werd aangepast vanwege meerkosten. Dergelijke kredietaanpassingen kunnen budgettair-technisch worden opgelost door andere investeringsprojecten uit te stellen. Dit lijkt ons toch wel zodanig ingrijpend dat het informeren van de raad minimaal had moeten worden overwogen. Maar voor zover wij hebben kunnen nagaan is het niet informeren zodanig standaard dat het college aan dit soort overwegingen niet toekomt.

Aanbeveling 8:

Maak afspraken over de betrokkenheid van de raad bij belangrijke (financiële) wijzigingen op het gebied van riolering.

De actieve informatieplicht is maatwerk en een verantwoordelijkheid van het college. Gegeven de gegroeide gewoonte om de raad slechts summier te informeren, lijkt het ons nuttig om afspraken te maken in welke situaties informeren wenselijk is. Ons inziens is het belangrijk om de raad te informeren over verschuivingen in de grotere projecten en de redenen en consequenties van die verschuiving. Dat geeft de raad de mogelijkheid om zijn kaderstellende rol uit te oefenen.

En tot slot. Ook als de raad niet hoeft te worden geïnformeerd, moet het gegevensbeheer nog wel zodanig op orde zijn dat de informatie met relatief weinig inspanning kan worden geproduceerd. Ook voor een goede bedrijfsvoering is er immers behoefte aan informatie waarmee kan worden nagegaan of men doeltreffend en doelmatig opereert. Onze indruk is - we hebben daar bij de samenvatting van onze bevindingen een aantal voorbeelden van gegeven - echter dat helderheid en transparantie binnen de ambtelijke organisatie geen prioriteit heeft.

4 Bestuurlijke reactie en nawoord rekenkamer

De rekenkamer heeft dit rapport op 12 juni 2012 voor bestuurlijk wederhoor voorgelegd aan het college van burgemeester en wethouders van Zaanstad met het verzoek om te reageren op de conclusies en aanbevelingen. Op 26 juni ontving de rekenkamer de bestuurlijke reactie van het college.

In de bijlage hebben we integraal de bestuurlijke reactie van het college van B&W opgenomen.

De rekenkamer is verheugd dat het college van B&W positief reageert op ons rapport en de aanbevelingen. Het college vindt het onderzoeksrapport een goede aanvulling op de al ingezette ontwikkelingen en ingezette kwaliteitsverbetering voor de rioleringstaak. Het college geeft aan de aanbevelingen dan ook ter harte te nemen, en zal op basis van de aanbevelingen de noodzakelijke maatregelen nemen om tot verdere verbeteringen te komen.

Hierna treft u per aanbeveling de reactie van het college aan, voorzien van een nawoord van de rekenkamer. In ons nawoord geven we allereerst aan in hoeverre naar onze mening het college onze aanbeveling heeft overgenomen. Vervolgens lichten we dit nader toe, eventueel aangevuld met opmerkingen van de rekenkamer die voor het debat tussen raad en college relevant zouden kunnen zijn.

Aanbeveling 1

Zorg ervoor dat de uitgangssituatie bij de effect- en prestatiedoelstellingen bekend is, bepaal streefwaarden voor de te realiseren maatschappelijke effecten voor de tussenliggende jaren en laat deze concretisering door de raad vaststellen.

Reactie college

Wij zullen deze aanbeveling overnemen. Door het verlengen van de doorlooptijd van het GRP 2 is de tijdspanne tussen vaststelling huidige beleid in het kader van het GRP 2 en het actualiseren ervan, te groot geworden. Om die reden zullen we in de toekomst het rioleringsbeleid om de vijf jaar gaan herijken. Op dit moment wordt het huidige rioleringsbeleid geactualiseerd. Het ontwerp Verbreed Gemeentelijk Rioleringsplan (VGRP) wordt dit jaar ter besluitvorming voorgelegd. Met dit VGRP worden de beleidsdoelen voor de komende vijf jaren vastgelegd. Deze beleidsdoelen zullen nadien worden vertaald in maatschappelijk effecten (effectindicatoren) en een concreet investeringsplan voor de komende periode (prestatie-indicatoren).

Nawoord rekenkamer

Het college neemt de aanbeveling van de rekenkamer gedeeltelijk over. In het ontwerp Verbreed Gemeentelijk Rioleringsplan (VGRP) zullen de beleidsdoelen voor de komende vijf jaar worden vastgelegd en *nadien* worden vertaald in maatschappelijke effecten (effectindicatoren) en een concreet investeringsplan. De rekenkamer mist daarbij het voornemen om ook voor de tussenliggende jaren streefwaarden vast te leggen en dit door de raad te laten vaststellen. We hebben ook geen argumenten gezien waarom dit onderdeel van onze

aanbeveling niet belangrijk is. Ons argument is dat concrete streefwaarden de raad ijkpunten geeft om de beleidsuitvoering op zijn effecten te kunnen beoordelen.

Aanbeveling 2

Zorg voor voldoende kennis over de kwaliteit van de riolering, de reeds gerealiseerde effecten en de kosteneffectiviteit van de maatregelen.

Reactie college

Wij onderkennen dat een actuele informatie over de kwaliteit van het rioolstelsel nodig is voor een doelmatig beheer van de riolering. Op blz. 28 van het onderzoeksrapport 'Riolering in Zaanstad' geeft u aan dat op basis van onderzoeken in 2006 en 2009 is aangegeven dat de gemeente in voldoende mate over gegevens beschikt betreffende de geometrie van het rioleringsstelsel maar onvoldoende informatie bekend is over de actuele technische staat van de riolering. In 2010 en 2011 heeft de gemeente een inhaalslag uitgevoerd om deze technische kwaliteitsgegevens op orde te brengen door middel van extra video-inspecties van het gemeentelijk rioolstelsel. Doel is nu om dit informatieniveau in stand te houden. De beheerinformatie zal worden gebruikt voor het opstellen van basisrioleringsplannen (BRP).

Concrete maatregelen ter verbetering van het rioolsysteem en bedoeld om gemeentelijke beleidsdoelstellingen te realiseren, zijn gebaseerd op een BRP. Bij het opstellen van een BPR zullen deze maatregelen op kosteneffectiviteit worden beoordeeld.

Nawoord rekenkamer

Het college neemt de aanbeveling van de rekenkamer gedeeltelijk over.

De kennis over de kwaliteit van het riool is in de jaren 2010 en 2011 op orde gebracht door een inhaalslag en het college wil deze informatievoorziening op peil houden. Het college gaat echter niet in op de benodigde kennis over de kosteneffectiviteit van de maatregelen en reeds gerealiseerde effecten (bijv. inzicht in de mate waarin riooloverstorten nog vervuilen) en geeft ook geen argument waarom dit deel van de aanbeveling niet van belang zou zijn. Dergelijke gegevens zijn essentieel om belangrijke beleidskeuzes te kunnen maken tussen diverse beheers- en investeringsmaatregelen.

Aanbeveling 3

Kom tot bestuurlijke samenwerking met het Hoogheemraadschap en betrek daarbij de gemeenteraad.

Reactie college

Zaanstad staat open voor samenwerking met het Hoogheemraadschap en gemeenten in de regio. Dit neemt niet weg dat de samenwerking zoals bedoeld in Bestuursakkoord Water in de regio Noord-Holland door het Hoogheemraadschap zal worden vormgegeven. Het college zal via de bestaande overlegstructuren opnieuw hierover in overleg treden met het Hoogheemraadschap. Een dergelijk voornemen is ook opgenomen in het ontwerp-VGRP zoals dat op dit moment in voorbereiding is. Met deze inspanning geven wij invulling aan uw aanbeveling.

U constateert in uw rapport 'Riolering in Zaanstad' op blz. 64 dat Zaanstad geen bestuurlijke afspraken heeft met het Hoogheemraadschap ten aanzien van de uitvoering van de rioleringstaak. In hoeverre het intensiveren van overleg en afstemming met het Hoogheemraadschap zal leiden tot bestuurlijke afspraken met het Hoogheemraadschap is moeilijk te zeggen. Afspraken zullen door Zaanstad worden gemaakt als daar per saldo voordelen mee halen zijn.

Nawoord rekenkamer

Het college neemt de aanbeveling van de rekenkamer onder voorwaarden over. De voorwaarde is dat de samenwerking per saldo voordelen op moet leveren voor Zaanstad. Dat lijkt ons geen houdbare voorwaarde. De bedoeling van de bestuurlijke samenwerking volgens het landelijke Bestuursakkoord Water is om de kosten van de *hele* waterketen zo laag mogelijk te maken. Het afstemmen van grote investeringen tussen gemeenten en het hoogheemraadschap is daarvoor essentieel. Het is niet de bedoeling dat Zaanstad alleen een afweging maakt op basis van zijn eigen voordelen. Inmiddels heeft al 73% van de Nederlandse gemeenten bestuurlijke afspraken met het regionale waterschap en er wordt al wetgeving voorbereid voor het geval dat deze verdieping van de samenwerking te traag verloopt. Overigens wordt op ambtelijk niveau inmiddels al samengewerkt bij metingen van riooloverstorten.

Aanbeveling 4

Zorg ervoor dat het rioolbeheerbestand betrouwbare en actuele informatie bevat.

Reactie college

Zoals is aangegeven naar aanleiding van aanbeveling 2 heeft de gemeente maatregelen genomen om de informatieachterstand in te lopen ten aanzien van de technische kwaliteit van het rioolstelsel.

Nu de inhaalslag van extra camera-inspecties gemaakt is en de gegevens over de technische staat van de riolering op orde is, zal het gemeentelijk rioolstelsel vanaf 2013 cyclisch geïnspecteerd worden volgens een inspectieplan. Dit sluit aan bij de systematiek die wij hanteren bij het inspecteren van de wegen. Dit moet naar de toekomst garanderen dat het bestandsbeheer op orde is en blijft zodat de voorwaarden aanwezig zijn voor een doelmatige uitvoering van de rioleringstaak.

Nawoord rekenkamer

Het college neemt deze aanbeveling over. Het college geeft ook aan hoe er voor gezorgd kan worden dat er betrouwbare actuele informatie aanwezig is. Daar zouden we nog een enkele opmerking over willen maken. Goede procedures moeten zekerheid geven dat deze inspecties ook worden uitgevoerd, de inspectiegegevens betrouwbaar zijn én goed in de administratie worden vastgelegd. Dat gaat niet vanzelf. Het management moet zich hiervoor verantwoordelijkheid voelen. In Zaanstad worden doorstroomgegevens van het rioolstelsel nu nog niet systematisch verzameld. Andere gemeenten doen dat wel (in 2009: 41%) omdat daarmee het rioolbeheer doelmatiger kan worden aangestuurd.

Aanbeveling 5

Zorg ervoor dat de planvorming op alle niveaus op orde is.

Reactie college

Wij zullen uw aanbeveling overnemen. De gemeente werkt aan het ontwerp-VGRP en dit zal in 2012 ter besluitvorming worden voorgelegd. Vervolgens zal een vertaling plaatsvinden naar concrete effect- en prestatie-indicatoren.

U constateert dat er geen operationale rioleringsplannen (ORP's) zijn opgesteld in de periode 2007-2009. De gemeente heeft vanaf 2010 deze plannen geactualiseerd en wij zullen erop toe zien dat dit in de toekomst zal blijven gebeuren. Aangezien een ORP inzicht geeft in noodzakelijke beheer- en onderhoudsactiviteiten voor de komende vier jaren, zijn wij van mening dat een actualisatie van de ORP's één keer per twee jaar volstaat voor een doelmatig beheer van de riolering.

Nawoord rekenkamer

Het college neemt de aanbeveling van de rekenkamer gedeeltelijk over. Er komt wel een nieuw verbreed GRP, maar daar zullen nog geen concrete effect- en prestatie-indicatoren in staan. We gingen daar bij aanbeveling 1 al op in.

Het is ook belangrijk om in het GRP helder vast te leggen welke uitgangspunten de gemeente bij de rioleringstaak hanteert voor de verhouding tussen de gemeente en de burgers en bedrijven. Bijvoorbeeld spelregels over het (gedeeltelijk) in rekening brengen van aansluitkosten bij nieuwe (verplichte) aansluitingen horen thuis in een door de raad geaccordeerde beleidsnota. Deze hebben immers ook financiële consequenties voor de gemeente en raken derhalve het budgetrecht van de raad.

Het is positief dat het college in de toekomst met de operationele rioleringsplannen (ORP's) inzicht wil gaan geven in de noodzakelijke beheer- en onderhoudsactiviteiten voor de komende vier jaar, en deze plannen één keer per twee jaar zal actualiseren.

Aanbeveling 6

Zorg voor een systematische registratie van gegevens over het uitvoeringsproces en doe dat zodanig dat de gemeente de beschikking krijgt over goede managementinformatie om de doelmatigheid van de eigen organisatie te kunnen beoordelen.

Reactie college

De gemeente werkt op diverse vlakken aan het verbeteren van de registratie van gegevens over het werkproces. Ten aanzien van de afwikkeling van de meldingen wordt in 2012 geen gebruik meer gemaakt van het informatiepakket ARIS. U heeft terecht geconstateerd dat het leveren van goede managementinformatie uit ARIS zeer moeilijk is. In plaats van ARIS is het zaakstelsel Meldingen Openbare Ruimte (MOR) geïmplementeerd dat goede mogelijkheden biedt voor het leveren van managementinformatie. Daarnaast zal de gemeente in het kader van administratie lastenverlichting komen tot vereenvoudiging van het financiële registratiesysteem. Met deze aanpassingen wordt ons inziens de kwaliteit van de managementinformatie verbeterd.

Wij zijn het met u eens dat kosten op een juiste plek in het financiële systeem moeten worden verantwoord. Vooral bij doelbelastingen, zoals de rioolheffing, is het van belang dat de kosten op een correcte wijze ten laste van de rioleringstaak worden gebracht. Zover ons bekend is, zijn bij uw onderzoek in dat opzicht ook geen foutieve boekingen aangetroffen. Wel constateert u dat een aantal facturen op een verkeerde kostensoort zijn geboekt en dat dit de nacalculatie bemoeilijkt. Wij zijn het met u eens dat ook dergelijke boekingen correct moeten plaatsvinden om nacalculatie op geleverde prestatie beter te kunnen uitvoeren.

Op blz. 67 van het onderzoeksrapport 'Riolering in Zaanstad' geeft u aan dat uitbestede werkzaamheden aan de sector Uitvoering met regelmaat getoetst dienen te worden aan de 'markt'. Wij onderschrijven dat bij het vaststellen van een visie op de gemeentelijke organisatie het nodig is om inzicht te hebben in doelmatigheid en kosteneffectiviteit. Maar kosteneffectiviteit is niet de enige maatstaf die van belang is bij het bepalen van de gemeentelijke organisatieopbouw. Een eigen uitvoeringsorganisatie heeft ten aanzien van het realiseren gemeentelijke beleidsdoelstellingen een toegevoegde waarde die zich niet altijd in geld laat uitdrukken. Wij zullen een dergelijke kostenvergelijking uitvoeren.

Nawoord rekenkamer

Het college neemt de aanbeveling van de rekenkamer over maar is onvoldoende concreet over de wijze waarop ze dit gaat uitvoeren en vanaf wanneer. We vinden dit een cruciale aanbeveling omdat onze indruk is dat de organisatie onvoldoende scherp is op haar eigen doelmatigheid. Het college onderschrijft het belang van de aanbeveling: "Vooral bij doelbelastingen, zoals de rioolheffing, is het van belang dat de kosten op een correcte wijze ten laste van de rioleringstaak worden gebracht." In dit verband zouden we nogmaals willen wijzen op een passage in paragraaf 2.2 van het bestuurlijke rapport over de financiering van het gemeentelijk project risicomanagement: *Vanaf 2010 brengt het concern steeds meer kosten ten laste van de rioleringstaak, zoals de bijdrage van € 250.000 aan het gemeentelijke project risicomanagement. Gelet op het feit dat de rioolheffing een doelheffing is, is nader onderzoek nodig om te bepalen of het verdedigbaar is dat deze kosten en voor deze omvang ten laste van de rioolheffing worden gebracht.*

Het college koppelt weinig concrete acties aan deze aanbevelingen. Het financiële registratiesysteem zal worden aangepast en de eventuele meerkosten voor onderhoud in eigen beheer zullen zichtbaar worden gemaakt. We zouden er voor willen pleiten om voor het eind van het jaar een plan van aanpak te maken dat moet leiden tot een significante verbetering van de managementinformatie. In dit verband zouden we ook willen wijzen op het nut van informatie die vergelijkbaar is met andere gemeenten met vergelijkbare kenmerken. Pas dan kan worden nagegaan waarom de Zaanse riolering zoveel duurder is dan die van andere gemeenten.

Aanbeveling 7

Heroverweeg de eerder gemaakte afspraken over de informatievoorziening.

Reactie college

Wij onderkennen dat de afgelopen jaren het rapporteren over de voortgang bij het behalen van de beleidsdoelstellingen onvoldoende heeft plaatsgevonden. Het college legt wel jaarlijks de onderhoud-/vervangingsinvesteringen in de vorm van het meerjareninvesteringsprogramma aan de raad voor bij het vaststellen van de begroting. Voor het in beeld brengen van de gerealiseerde maatschappelijke effecten zullen wij de raad periodiek met een raadsinformatiebrief informeren, voor zover dit gegevens zijn die eenvoudig meetbaar zijn. Ten aanzien van de voortgang bij het verminderen van de uitworp van huishoudelijk afvalwater op het oppervlaktewater zal hiervoor eerst een BRP opgesteld gaan worden. Door het BRP één keer per vier jaar voor te leggen aan de gemeenteraad in combinatie met het investeringsprogramma riolering, wordt ook voldaan aan de Financiële Verordening om onderhoudsplannen vierjaarlijks aan de raad aan te bieden.

Nawoord rekenkamer

Het college neemt de aanbeveling van de rekenkamer onder voorwaarden over. De gemeenteraad zal periodiek met een raadsinformatiebrief worden geïnformeerd over de gerealiseerde maatschappelijke effecten, *voor zover dit gegevens zijn die eenvoudig meetbaar zijn*. Wij vinden deze formulering te vrijblijvend. Natuurlijk zullen de kosten van het meten soms te hoog zijn. Maar dan is het denkbaar dat er gezocht wordt naar andere indicatoren. We kunnen ons voorstellen dat de raad en het college in een concrete situatie over de effectindicatoren van gedachten wisselen en hierover afspraken maken. Hiermee komt de kaderstellende functie van de raad tot zijn recht. Verder geeft het college niet aan vanaf wanneer zij de informatievoorziening via de raadsinformatiebrief aan de raad gaat verbeteren en wat periodiek betekent.

Aanbeveling 8

Maak afspraken over de betrokkenheid van de raad bij belangrijke financiële wijzigingen op het gebied van riolering.

Reactie college

U constateert in uw onderzoeksrapport dat het ambtelijk apparaat ruime bevoegdheden heeft om over- en onderschrijdingen te compenseren. In dat kader is het van belang om de raad tijdig te rapporteren over de beschikbaar gestelde financiële kaders in relatie tot de afgesproken beleidsdoelstellingen. Wij zijn van mening dat het vertalen van beleidsdoelstellingen in concrete effect- en prestatie-indicatoren (zie aanbeveling 1) en het periodiek rapporteren hierover (aanbeveling 7) alle noodzakelijk informatie leveren voor het uitvoeren van haar controlerende taak.

Nawoord rekenkamer

Het college neemt de aanbeveling van de rekenkamer niet over. Het college acht het voldoende om periodiek informatie te verschaffen over effect- en prestatie-indicatoren. Wij denken daar anders over. De raad regelmatig informeren over

effecten en prestaties is zeker van belang, maar het is daarnaast ook nuttig om de raad te informeren over grote veranderingen in investeringen.

Het ambtelijke apparaat heeft bij optredende meerkosten bij investeringsprojecten zeer ruime bevoegdheden om kredieten aan te passen. Door andere projecten later uit te voeren, kan het ambtelijk apparaat binnen het door de raad vastgestelde kredietplafond blijven en behoeven de kredietaanpassingen feitelijk niet te worden verantwoord. De in de financiële verordening geregelde verantwoordingsplicht is onduidelijk en voor meerdere interpretaties vatbaar.

Bij het door ons onderzochte rioleringsproject Molletjesveer konden een aantal formele goedkeuringsbesluiten om het krediet te verhogen niet worden teruggevonden. De goedkeuringsbesluiten die er wel waren, waren nauwelijks toegelicht en de formele goedkeuring was niet altijd op het juiste ambtelijke niveau gegeven. Als procedures zo rommelig en weinig transparant verlopen, neemt de kans op ondoelmatige bestedingen toe.

Het college vindt dat de raad voldoende wordt geïnformeerd als de raad tijdig informatie krijgt over de gestelde financiële kaders in relatie tot de afgesproken beleidsdoelstellingen. Wij vinden die opvatting onvoldoende recht doen aan het budgetrecht van de raad. Maar afgezien daarvan moeten de financiële procedures ten aanzien van kredietaanpassingen helder zijn, worden nageleefd en bestuurlijk - het liefst door de raad, maar minimaal door het college - worden bekrachtigd.

Wij geven de raad in overweging met het college in debat te gaan over de vraag of en in hoeverre de raad geïnformeerd moet worden over belangrijke financiële wijzigingen binnen een vastgesteld budget voor een beleidsterrein of binnen een vastgesteld investeringsplafond. Zoals in ons rapport is opgemerkt, heeft het college hier ook een actieve informatieplicht. Het kan nuttig zijn om af en toe te overleggen over de spelregels die daarbij gehanteerd moeten worden.

Resumé

Hoewel het college zegt de aanbevelingen van de rekenkamer over te zullen nemen komen wij tot de volgende conclusie.

1. Het college neemt 4 van de 8 aanbevelingen over (aanbeveling 3, 4, 6 en 7).
De aanbeveling 3 en 7 (het maken van bestuurlijke afspraken en de raad informeren over beleidseffecten) neemt ze echter onder voorwaarden over. Daarnaast is het college bij aanbeveling 7 weinig concreet over het moment waarop de raad zal worden geïnformeerd. Ook bij aanbeveling 6 (het verbeteren van de managementinformatie) geeft het college onvoldoende concreet aan hoe en wanneer ze aan de aanbeveling gevolg zal geven.
2. Het college neemt 3 aanbevelingen gedeeltelijk over (aanbeveling 1, 2 en 5). Dit zijn de aanbevelingen over het vaststellen van de uitgangspositie en de streefwaarden in het GRP, het opbouwen van kennis over kosteneffectiviteit en beleidseffecten, het op orde brengen van de planvorming.

3. Het college neemt 1 aanbeveling niet over. Het college ziet in onze bevindingen geen aanleiding om de raad meer te betrekken bij belangrijke financiële wijzigingen.

De rekenkamer adviseert de raad om het college een helder plan te vragen over hoe zij concreet met de aanbevelingen zal omgaan. Verder adviseert de rekenkamer de raad om samen met college na te gaan of het niet wenselijk is om de afspraken over de (financiële) informatievoorziening aan de raad aan te passen.

Bijlage Bestuurlijke reactie college van B&W

gemeente Zaanstad
Realisatie & Beheer

Rekenkamer Zaanstad
T.a.v. de heer dr. J.A. de Ridder
Postbus 202
1000 AE AMSTERDAM

Stadhuisplein 100
1506 MZ Zaandam
Postbus 2000
1500 GA Zaandam

Telefoon 14 075
antwoord@zaanstad.nl
www.zaanstad.nl

DATUM	26 juni 2012
UW KENMERK/UW BRIEF VAN	RZ_12_17 / 12 juni 2012
ONS KENMERK	
ONDERWERP	conceptrapport Riolering in beeld

Geachte heer De Ridder,

Naar aanleiding van uw brief dd. 12 juni 2012 aan het college van burgemeester en wethouders van Zaanstad, doen wij u hierbij onze reactie toekomen in het kader van het bestuurlijke wederhoor voor het onderzoek naar de riolering in Zaanstad.

Wij danken u voor het uitgebreide onderzoeksrapport over de riolering in Zaanstad en zullen met deze brief een reactie geven op uw conclusies en aanbevelingen. Voordat wij hierop zullen ingaan willen wij een toelichting geven op de ontwikkeling van de rioleringstaak in Zaanstad.

Zaanstad heeft met de vaststelling van het Gemeentelijk Rioleringsplan 2 (GRP 2) vanaf 2001, net als andere gemeenten, zich tot doel gesteld om in 2007 te voldoen aan de "basisinspanning"²⁴. Gezien het tijdspad en de financiële consequenties is er destijds een bewuste keuze gemaakt om een groot deel van deze doelstelling te realiseren met aanleggen van bergbezinkbassins. Niet alleen Zaanstad, maar veel gemeenten in Nederland hebben voor deze oplossing gekozen.

Zaanstad heeft in 2003 voor het eerst haar onderhoudsachterstand openbare ruimte in beeld gebracht en geconstateerd dat Zaanstad een achterstand heeft bij het onderhoud van vooral straten en pleinen. Hierin lag voor de gemeente een moeilijke opgave. Zaanstad was destijds bezig met diverse gebiedsontwikkelingen die noodzakelijk waren voor de vitaliteit en aantrekkelijkheid van de stad. Er is toen gekozen om de noodzakelijke rioolinvesteringen in tijd

²⁴ Basisinspanning is het terugbrengen van de vuiluitwerp vanuit het rioolstelsel op het oppervlaktewater zodat wordt voldaan aan de landelijke norm.

te faseren, waarbij vooral de grote vervanginginvesteringen van riolering na 2014 zouden plaats vinden.

De gemeente heeft zich in de periode t/m 2008 op gebied van groen en wegen en riolering vooral gericht op uitvoering van noodzakelijke werkzaamheden waarbij afstemming tussen producten (zoals wegen) beperkt mogelijk was. Vanaf 2010 zijn wij met het beschikbaar stellen van de NUON-gelden begonnen met het inlopen van de onderhoudsachterstanden in de openbare ruimte en het koppelen van rioleringswerkzaamheden aan herstrating. Dit heeft geresulteerd in een nieuwe werkwijze waarbij vervangingen in de openbare ruimte en riolering, meer integraal (beter afgestemd) en op wijkniveau grootschalig worden aangepakt. Op deze wijze willen wij buurten in een kort tijdsbeslag in zijn geheel aanpakken, waarbij de overlast beperkt wordt en waar mogelijk financieel voordeel wordt behaald door noodzakelijke vervangingen zoveel mogelijk aan elkaar te koppelen. Met deze extra NUON-gelden bestaat ook de mogelijkheid om de doelstellingen in het kader van de basisinspanning anders in te vullen. Het in 2009 door DHV gedane onderzoek om een nieuwe doorrekening te maken van het rioolstelsel en de resterende opgave in het kader van de basisinspanning te bepalen, komt dan ook met de aanbeveling om de resterende inspanning te voldoen door het afkoppelen van hemelwater in plaats van de bouw van bergbezinkbassins.

Inmiddels is in 2011 en 2012 een ontwerp-Verbreed Gemeentelijk Rioleringsplan (VGRP) opgesteld en zal na vaststelling door het college in 2012 ter visie worden gelegd. Verwacht wordt dat vaststelling van het VGRP door de gemeenteraad nog dit jaar zal gaan plaatsvinden. Met dit VGRP wordt het bestaande beleid op het gebied van de rioleringstaak verder geactualiseerd en zullen nieuwe beleidsdoelen worden geformuleerd die anticiperen op nieuwe ontwikkelingen en uitdagingen voor de gemeenten.

Uw onderzoeksrapport vinden wij dan ook een goede aanvulling op al ingezette ontwikkelingen en ingezette kwaliteitsverbetering voor de rioleringstaak. Wij willen uw aanbevelingen dan ook ter harte nemen, en op basis van uw aanbevelingen de noodzakelijke maatregelen nemen om tot verdere verbeteringen te komen.

CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

Aanbeveling 1

Zorg ervoor dat de uitgangssituatie bij de effect- en prestatiedoelstellingen bekend is, bepaal streefwaarden voor de te realiseren maatschappelijke effecten voor de tussenliggende jaren en laat deze concretisering door de raad vaststellen.

Wij zullen deze aanbeveling overnemen. Door het verlengen van de doorlooptijd van het GRP 2 is de tijdspanne tussen vaststelling huidige beleid in het kader van het GRP 2 en het actualiseren ervan, te groot geworden. Om die reden zullen we in de toekomst het rioleringsbeleid om de vijf jaar gaan herijken. Op dit moment wordt het huidige rioleringsbeleid geactualiseerd. Het ontwerp Verbreed Gemeentelijk Rioleringsplan (VGRP) wordt dit jaar ter besluitvorming voorgelegd. Met dit VGRP worden de beleidsdoelen voor de komende vijf jaren vastgelegd. Deze beleidsdoelen zullen nadien worden vertaald in maatschappelijk effecten (effectindicatoren) en een concreet investeringsplan voor de komende periode (prestatie-indicatoren).

Aanbeveling 2

Zorg voor voldoende kennis over de kwaliteit van de riolering, de reeds gerealiseerde effecten en de kosteneffectiviteit van de maatregelen.

Wij onderkennen dat een actuele informatie over de kwaliteit van het rioolstelsel nodig is voor een doelmatig beheer van de riolering. Op blz. 28 van het onderzoeksrapport 'Riolering in Zaanstad' geeft u aan dat op basis van onderzoeken in 2006 en 2009 is aangegeven dat de gemeente in voldoende mate over gegevens beschikt betreffende de geometrie van het rioleringsstelsel maar onvoldoende informatie bekend is over de actuele technische staat van de riolering. In 2010 en 2011 heeft de gemeente een inhaalslag uitgevoerd om deze technische kwaliteitsgegevens op orde te brengen door middel van extra video-inspecties van het gemeentelijk rioolstelsel. Doel is nu om dit informatieniveau in stand te houden. De beheerinformatie zal worden gebruikt voor het opstellen van basisrioleringsplannen (BRP).

Concrete maatregelen ter verbetering van het rioolsysteem en bedoeld om gemeentelijke beleidsdoelstellingen te realiseren, zijn gebaseerd op een BRP. Bij het opstellen van een BRP zullen deze maatregelen op kosteneffectiviteit worden beoordeeld.

Aanbeveling 3

Kom tot bestuurlijke samenwerking met het Hoogheemraadschap en betrek daarbij de gemeenteraad.

Zaanstad staat open voor samenwerking met het Hoogheemraadschap en gemeenten in de regio. Dit neemt niet weg dat de samenwerking zoals bedoeld in Bestuursakkoord Water in de regio Noord-Holland door het Hoogheemraadschap zal worden vormgegeven. Het college zal via de bestaande overlegstructuren opnieuw hierover in overleg treden met het Hoogheemraadschap. Een dergelijk voornemen is ook opgenomen in het ontwerp-VGRP zoals dat op dit moment in voorbereiding is. Met deze inspanning geven wij invulling aan uw aanbeveling.

U constateert in uw rapport 'Riolering in Zaanstad' op blz. 66 dat Zaanstad geen bestuurlijke afspraken heeft met het Hoogheemraadschap ten aanzien van de uitvoering van de rioleringstaak. In hoeverre het intensiveren van overleg en afstemming met het Hoogheemraadschap zal leiden tot bestuurlijke afspraken met het Hoogheemraadschap is moeilijk te zeggen. Afspraken zullen door Zaanstad worden gemaakt als daar per saldo voordelen mee halen zijn.

Aanbeveling 4

Zorg ervoor dat het rioolbeheerbestand betrouwbare en actuele informatie bevat.

Zoals is aangegeven naar aanleiding van aanbeveling 2 heeft de gemeente maatregelen genomen om de informatieachterstand in te lopen ten aanzien van de technische kwaliteit van het rioolstelsel.

Nu de inhaalslag van extra camera-inspecties gemaakt is en de gegevens over de technische staat van de riolering op orde is, zal het gemeentelijk rioolstelsel vanaf 2013 cyclisch geïnspecteerd worden volgens een inspectieplan. Dit sluit aan bij de systematiek die wij hanteren bij het inspecteren van de wegen. Dit moet naar de toekomst garanderen dat het bestandsbeheer op orde is en blijft zodat de voorwaarden aanwezig zijn voor een doelmatige uitvoering van de rioleringstaak.

Aanbeveling 5

Zorg ervoor dat de planvorming op alle niveaus op orde is.

Wij zullen uw aanbeveling overnemen. De gemeente werkt aan het ontwerp-VGRP en dit zal in 2012 ter besluitvorming worden voorgelegd. Vervolgens zal een vertaling plaatsvinden naar concrete effect- en prestatie-indicatoren.

U constateert dat er geen operationale rioleringsplannen (ORP's) zijn opgesteld in de periode 2007-2009. De gemeente heeft vanaf 2010 deze plannen geactualiseerd en wij zullen erop toe zien dat dit in de toekomst zal blijven gebeuren. Aangezien een ORP inzicht geeft in noodzakelijke beheer- en onderhoudsactiviteiten voor de komende vier jaren, zijn wij van mening dat een actualisatie van de ORP's één keer per twee jaar volstaat voor een doelmatig beheer van de riolering.

Aanbeveling 6

Zorg voor een systematische registratie van gegevens over het uitvoeringsproces en doe dat zodanig dat de gemeente de beschikking krijgt over goede managementinformatie om de doelmatigheid van de eigen organisatie te kunnen beoordelen.

De gemeente werkt op diverse vlakken aan het verbeteren van de registratie van gegevens over het werkproces. Ten aanzien van de afwikkeling van de meldingen wordt in 2012 geen gebruik meer gemaakt van het informatiepakket ARIS. U heeft terecht geconstateerd dat het leveren van goede managementinformatie uit ARIS zeer moeilijk is. In plaats van ARIS is het zaaksysteem Meldingen Openbare Ruimte (MOR) geïmplementeerd dat goede mogelijkheden biedt voor het leveren van managementinformatie. Daarnaast zal de gemeente in het kader van administratie lastenverlichting komen tot vereenvoudiging van het financiële registratiesysteem. Met deze aanpassingen wordt ons inziens de kwaliteit van de managementinformatie verbeterd.

Wij zijn het met u eens dat kosten op een juiste plek in het financiële systeem moeten worden verantwoord. Vooral bij doelbelastingen, zoals de rioolheffing, is het van belang dat de kosten op een correcte wijze ten laste van de rioleringstaak worden gebracht. Zover ons bekend is, zijn bij uw onderzoek in dat opzicht ook geen foutieve boekingen aangetroffen. Wel constateert u dat een aantal facturen op een verkeerde kostensoort zijn geboekt en dat dit de nacalculatie bemoeilijkt. Wij zijn het met u eens dat ook dergelijke boekingen correct moeten plaatsvinden om nacalculatie op geleverde prestatie beter te kunnen uitvoeren.

Op blz. 67 van het onderzoeksrapport 'Riolering in Zaanstad' geeft u aan dat uitbestede werkzaamheden aan de sector Uitvoering met regelmaat getoetst dienen te worden aan de 'markt'.

Wij onderschrijven dat bij het vaststellen van een visie op de gemeentelijke organisatie het nodig is om inzicht te hebben in doelmatigheid en kosteneffectiviteit. Maar kosteneffectiviteit is niet de enige maatstaf die van belang is bij het bepalen van de gemeentelijke organisatieopbouw. Een eigen uitvoeringsorganisatie heeft ten aanzien van het realiseren gemeentelijke beleidsdoelstellingen een toegevoegde waarde die zich niet altijd in geld laat uitdrukken. Wij zullen een dergelijke kostenvergelijking uitvoeren.

Aanbeveling 7

Heroverweeg de eerder gemaakte afspraken over de informatievoorziening.

Wij onderkennen dat de afgelopen jaren het rapporteren over de voortgang bij het behalen van de beleidsdoelstellingen onvoldoende heeft plaatsgevonden. Het college legt wel jaarlijks de

onderhoud-/vervangingsinvesteringen in de vorm van het meerjareninvesteringsprogramma aan de raad voor bij het vaststellen van de begroting. Voor het in beeld brengen van de gerealiseerde maatschappelijke effecten zullen wij de raad periodiek met een raadsinformatiebrief informeren, voor zover dit gegevens zijn die eenvoudig meetbaar zijn. Ten aanzien van de voortgang bij het verminderen van de uitworp van huishoudelijk afvalwater op het oppervlaktewater zal hiervoor eerst een BRP opgesteld gaan worden. Door het BRP één keer per vier jaar voor te leggen aan de gemeenteraad in combinatie met het investeringsprogramma riolering, wordt ook voldaan aan de Financiële Verordening om onderhoudsplannen vierjaarlijks aan de raad aan te bieden.

Aanbeveling 8

Maak afspraken over de betrokkenheid van de raad bij belangrijke financiële wijzigingen op het gebied van riolering.

U constateert in uw onderzoeksrapport dat het ambtelijk apparaat ruime bevoegdheden heeft om over- en onderschrijdingen te compenseren. In dat kader is het van belang om de raad tijdig te rapporteren over de beschikbaar gestelde financiële kaders in relatie tot de afgesproken beleidsdoelstellingen. Wij zijn van mening dat het vertalen van beleidsdoelstellingen in concrete effect- en prestatie-indicatoren (zie aanbeveling 1) en het periodiek rapporteren hierover (aanbeveling 8) alle noodzakelijk informatie leveren voor het uitvoeren van haar controlerende taak.

Hoogachtend,

namens burgemeester en wethouders van de gemeente Zaanstad,
mr. G.H. Faber, burgemeester
drs. C. Vermeer, gemeentesecretaris / algemeen directeur.



Rekenkamer Zaanstad

Frederiksplein 1
1017 XK Amsterdam

telefoon 020 552 2897
fax 020 552 2943
info@rekenkamer.zaanstad.nl
www.rekenkamer.amsterdam.nl
www.zaanstad.nl