

ONDERZOEKSRAPPORT

Riolering in Zaanstad

juli 2012

Rekenkamer Zaanstad



Onderzoeksrapport

Riolering in Zaanstad

juli 2012

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

Inhoudsopgave

1	Inleiding	5
1.1	Aanleiding onderzoek	5
1.2	Riolering in Zaanstad	6
1.3	Probleemstelling	11
1.4	Aanpak onderzoek	11
1.5	Leeswijzer	12
2	Wettelijke en beleidsmatige kaders	15
2.1	Europese kaders	15
2.2	Nationale kaders	15
2.3	Provinciale kaders	18
2.4	Kaders waterschap	19
2.5	Conclusies	19
3	Beleid en organisatie	21
3.1	Gemeentelijk rioleringsbeleid in Zaanstad	21
3.2	Rol gemeenteraad bij vaststelling en verlenging GRP II	35
3.3	Organisatie rioleringstaak	38
4	Kosten en uitvoering	41
4.1	Exploitatie	41
4.2	Investeringen	49
4.3	Doeltreffendheid uitvoering rioleringstaak	57
4.4	Doelmatigheid van de uitvoering	66
5	Kosten en uitvoering nader bekeken	73
5.1	Exploitatie: casus meldingen	73
5.2	Investeringen: casus Molletjesveer	79
6	Informatievoorziening aan gemeenteraad	93
6.1	Kaderstellende en controlerende rol raad	94
6.2	Conclusies	100
	Bijlage 1 - Lijst met geraadpleegde documenten	103
	Bijlage 2 - Lijst met geraadpleegde personen	107
	Bijlage 3 - Effect, doelen, functionele eisen en maatstaven	109
	Bijlage 4 - Flankerend beleid	115

1 Inleiding

In dit inleidende hoofdstuk bespreken we de aanleiding voor het onderzoek (paragraaf 1) en enkele aspecten van de riolering in de gemeente Zaanstad (paragraaf 2). Meer specifiek gaan we in op de definitie van riolering, enkele kengetallen en de rioolheffing. We vervolgen het hoofdstuk met de probleemstelling en de onderzoeksaanpak (paragraaf 3 en 4). We besluiten dit hoofdstuk met een leeswijzer.

1.1 Aanleiding onderzoek

Het belangrijkste doel van de riolering is het beschermen van de volksgezondheid en het voorkomen van verontreiniging van het milieu. Op grond van de Wet milieu-beheer hebben gemeenten de zorgplicht voor de aanleg en het onderhoud van de riolering. Gemeenten hebben met ingang van 1 januari 2008 (Wet verankering en bekostiging van gemeentelijke watertaken) niet alleen een zorgplicht voor afvalwater, maar ook voor grond- en hemelwater. De wet schrijft voor dat gemeenten een gemeentelijk Rioleringsplan moeten opstellen. In dit rioleringsplan moet de gemeente aangeven op welke wijze zij invulling geeft aan haar zorgplichten en wat zij de komende jaren op het gebied van riolering van plan is te doen. Zaanstad heeft voor het laatst een Gemeentelijk Rioleringsplan vastgesteld voor de periode 2001-2005. Dit plan is, na afstemming met de provincie Noord-Holland en het Hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier, verlengd en op dit moment nog steeds het gemeentelijke beleidskader. In het voorjaar van 2012 zal de gemeenteraad een nieuw gemeentelijk rioleringsplan ter besluitvorming voorgelegd krijgen.

Het rioleringsbeleid- en beheer is vanuit financieel en inhoudelijk oogpunt als een belangrijk beleidsterrein van de gemeente aan te merken. Inhoudelijk, omdat het rioleringsstelsel een belangrijke schakel is in de waterketen. Problemen met de riolering treffen burgers rechtstreeks in haar doen en laten en kunnen gevolgen hebben op de terreinen als volksgezondheid, milieubeheer en wegenonderhoud. Zowel de technische als functionele eisen die de gemeente stelt aan het rioleringsbeleid zijn daarom zeer van belang.

Financieel, omdat de aan het rioleringsbeleid- en beheer verbonden kosten via een rioolheffing in rekening worden gebracht bij burgers en bedrijven. Uit benchmarks blijkt dat mede vanwege de slappe bodem de gemeente Zaanstad relatief veel middelen inzet voor de rioleringstaak met een relatief hoge rioolheffing als gevolg. Verder blijkt uit een in 2009 uitgevoerde quick scan dat er sprake is van een vervangingsachterstand van ongeveer € 60-70 miljoen.

De rekenkamer heeft daarom besloten tot het doen van een rekenkameronderzoek waarbij het gaat om inzicht te krijgen in de doelmatigheid en doeltreffendheid van het door de gemeente gevoerde rioleringsbeleid- en beheer. Zowel de auditcommissie als diverse fracties hebben aangegeven dat zij een rekenkameronderzoek naar het beleid en de uitvoering van de rioleringstaak zeer op prijs zouden stellen.

1.2 Riolering in Zaanstad

In deze paragraaf bespreken we allereerst een definitie van riolering. Vervolgens gaan we in op kengetallen ten aanzien van de riolering in de gemeente Zaanstad. Daarna bespreken we de ontwikkeling van de rioolheffing in Zaanstad.

1.2.1 Definitie riolering

In de *Verordening op de heffing en invordering van rioolheffing 2012* van de gemeente Zaanstad wordt de gemeentelijke riolering als volgt gedefinieerd: 'een voorziening of combinatie van voorzieningen voor inzameling, verwerking, zuivering of transport van afvalwater, hemelwater of grondwater, in eigendom, in beheer of in onderhoud van de gemeente'.¹ Deze definitie van de gemeentelijke riolering zullen we in dit onderzoek gebruiken.

1.2.2 Kenmerken riolering Zaanstad

Algemeen

Het Zaanse rioolstelsel is ontwikkeld vanuit acht (historisch) verschillende kernen. De gemeente Zaanstad is sterk verstedelijkt en heeft daardoor ten opzichte van het landelijk gemiddelde minder meters riool per huishouden.² Verder bestaat in grote delen van Zaanstad de ondergrond uit veenlagen, waardoor het maaiveld blijft zakken ("slappe-bodem"-problematiek). Als gevolg daarvan is het veelal noodzakelijk om rioleringswerken sneller te vervangen dan in andere gemeenten.

Omvang en objecten riolering

De gemeentelijke riolering in Zaanstad heeft een totale lengte van ongeveer 650 kilometer, exclusief ruim 100 kilometer persleidingen. In tabel 1.1 staan diverse kengetallen voor de Zaanse riolering.

Tabel 1.1 – Kenmerken riolering gemeente Zaanstad³

Object	Omvang/ aantal
<i>Vrijvervalriolering</i>	
Riolen gemengd (vuilwater- en regenwaterafvoer)	291,2 km
Riolen vuilwaterafvoer	170,1 km
Riolen regenwaterafvoer	190,5 km

¹ Raadsbesluit 2011/66, raadsvergadering d.d. 10 november 2011.

² Benchmark Rioleringszorg, Gemeenterapport 2010 Zaanstad: Lengte vrijvervalriolering per huishouden in Zaanstad 10,1 meter. Landelijk gemiddelde 14,1 meter. Uit gegevens in het concept GRP3 kan worden afgeleid dat Zaanstad in kilometers uitgedrukt circa 40% een gescheiden rioolstelsel heeft. Landelijk is dat circa 29% (landelijk benchmark Riolering in beeld, november 2010, Stichting RIONED). Kosten van gescheiden stelsels zijn in aanleg en in onderhoud per stelselkilometer duurder dan gemengde stelsels.

³ Bron: Ontwerp gemeentelijk rioleringsplan 2012-2016, p28/29 (versie 16 maart 2012)

<i>Object</i>	<i>Omvang/ aantal</i>
<i>Riolering m.b.v. pompen en gemalen</i>	
Persleiding	105,2 km
Gemalen en pompunits	330 stuks
Externe overstorten en nooduitlaten (vrijverval)	245 stuks
Nooduitlaten bij gemalen (persleiding)	51 stuks
Uitlaten en uitstroombakken (regenwater)	441 stuks
Inspectieputten	Ca. 19.500 stuks
Spindelschuiven	29 stuks
Bergbezinkbassins	14 stuks
Peilbuizen	Ca. 2.500 stuks
Drainagebuizen	Ca. 100 km

Er bestaan twee soorten riolering, namelijk gemengde en gescheiden stelsels. Bij een gemengd stelsel komt zowel het vuilwater als het regenwater in hetzelfde rioleringsstelsel. In Zaanstad gaat het hierbij om 291,2 kilometer riolering. Bij een gescheiden stelsel zijn er 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.

Bij persleiding (105,2 km) moet worden gedacht aan riolering waarbij het water door pompen en gemalen wordt verplaatst. Hiermee verschillen persleidingen van de vrijvervalriolering. Bij laatstgenoemde lopen de rioolbuizen – en daarmee het water – een beetje af. Het merendeel van de riolering in Zaanstad is vrijvervalriolering.

Bergbezinkbassins zijn ‘bakken’ die zijn verbonden aan het rioleringsstelsel, waardoor de bergingscapaciteit van de riolering wordt vergroot. Het idee van een bergbezinkbassin is dat er bij hevige regenval minder vervuild water naar het oppervlaktewater overstort. Allereerst zorgt het bassin voor extra berging van het regenwater, zodat er minder snel water overstort. Ten tweede is de inrichting van een bergbezinkbassin zodanig dat het vuil bezinkt. Indien er uiteindelijk dan toch nog sprake is van een overstort, is dit overstortwater minder vervuild. Na de regenbuien worden de bassins leeggepompt en het water stroomt weer terug het rioolstelsel in en daarmee ook weer naar de rioolwaterzuiveringsinstallatie.

De peilbuizen worden benut om de grondwaterstand te meten. Grondwaterfluctuaties kunnen een indicatie zijn voor lekkende riolering. De peilfilters worden in toenemende mate gebruikt in het kader van de grondwaterzorgtaken en bijvoorbeeld gebruikt om de grondwaterstand in beeld te brengen ten behoeve van houten paalfunderingen van nabij gelegen bebouwing.

Drainagebuizen worden de laatste tien jaar bij vervanging van riolen ook in de grond aangelegd, met als doel de grondwaterstand te reguleren.

Rioolwaterzuiveringsinstallaties

In Zaanstad zamelt de gemeente het huishoudelijk afvalwater (en regenwater) in en transporteert dit via gemalen en persleidingen naar rioolwaterzuiveringsinstallaties (rwzi's). Water ten oosten van de Zaan wordt afgevoerd naar de rwzi Zaandam Oost, water ten westen van Zaan naar de rwzi's in Beverwijk en Amsterdam-West. De rioolwaterzuiveringsinstallaties Zaandam-Oost en Beverwijk zijn in beheer van het Hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier. De rioolwaterzuiveringsinstallatie in Amsterdam-West is in beheer bij het Hoogheemraadschap Amstel, Gooi en Vecht.⁴

1.2.3 Rioolheffing Zaanstad

In het momenteel nog geldende *Gemeentelijk rioleringsplan: De Ondergrondse in Zaanstad* is opgenomen dat in de planperiode 2001-2005 de rioolheffing – voorheen lozingsrecht – jaarlijks met gemiddeld ongeveer 6% zou stijgen. In het *Collegeprogramma 2010-2014: Wederzijds aanspreekbaar op basis van vertrouwen* is vastgelegd dat gezien benodigde investeringen in het rioolstelsel de rioolheffing zal stijgen met gemiddeld 7,4% per jaar.⁵ De gemeente moet namelijk enerzijds voldoen aan opgelegde milieueisen en anderzijds moeten rioolstelsels worden vervangen.

Rioolheffing periode 2002-2012

In tabel 1.2 wordt inzicht gegeven in de geplande en gerealiseerde investeringen en de rioolheffing sinds 2001.

Tabel 1.2 – Investeringen (x € 1.000) en rioolheffing gemeente Zaanstad bij lozing van maximaal 300 m³ (€) periode 2001-2012⁶

Jaar	Geplande investeringen in GRP II	Werkelijke investeringen	Rioolheffing gepland in GRP II	Rioolheffing Werkelijk ⁷
2012				254,40
2011	16.852	16.207	284	236,75
2010	16.290	10.462	262	220,44
2009	15.729	9.234	241	212,52
2008	16.571	11.776	237	198,96
2007	15.167	11.437	203	183,48
2006	14.746	10.477	199	168,60
2005	14.043	9.541	175	160,88
2004	12.606	7.001	162	152,88
2003	11.528	7.538	148	147,00
2002	10.489	9.447	137	143,25
2001	7.701	(niet beschikbaar)	131	135,00

⁴ Bron: Ontwerp gemeentelijk rioleringsplan 2012-2016, p27.

⁵ Gemeente Zaanstad, *Collegeprogramma 2010-2014: Wederzijds aanspreekbaar op basis van vertrouwen*, 27 april 2010.

⁶ Bron: Verstrekt overzicht gemeente Zaanstad.

⁷ Bron: Begrotingen, jaarrekeningen en verordeningen.

De tabel kan als volgt worden toegelicht:

In tabel 1.2 staat een overzicht van de hoogte van de rioolheffing voor de afgelopen jaren, uitgaande van het basisbedrag voor de lozing van maximaal 300 m³. Indien er 300 m³ of minder water per huishouden of bedrijf op het riool wordt geloosd, gaat het bij de rioolheffing om een vast bedrag. Indien meer dan 300 m³ wordt geloosd, moet er per 100 m³ - naast de 300 m³ - een aanvullend bedrag worden bijgedragen.

Uit de tabel 1.2 blijkt dat de rioolheffing in de periode 2001-2012 bijna verdubbelt van € 135 in 2001 naar € 254,40 in 2012. Het heffingstarief is afhankelijk van de kosten die bij de tariefsberekening worden meegenomen en van het aantal heffingseenheden.⁸ Deze factoren kunnen in de tijd wijzigen. Gelet op de doelstelling van ons onderzoek hebben we geen onderzoek gedaan naar de oorzaken van de gestegen rioolheffing sinds 2001.

Verder blijkt uit de tabel dat het werkelijke rioolheffingstarief sinds 2003 in toenemende mate lager is dan het tarief dat was gepland op basis van het Gemeentelijk rioleringsplan 2001-2005. Dit komt grotendeels doordat er minder in het riool is geïnvesteerd dan gepland. Hierdoor zijn er minder rente- en afschrijvingskosten in de heffingsberekening meegenomen. Uit het overzicht kan worden afgeleid dat in de jaren 2001 tot en met 2011 ruim € 36 miljoen minder rioolinvesteringen zijn gedaan dan in het plan was voorzien.

Vergelijking rioolheffing Zaanstad met andere gemeenten

In de publicatie *Kerngegevens belastingen grote gemeenten 2011* van COELO worden onder andere de tarieven voor rioolheffing vergeleken.⁹ Hierbij gaat het om de 35 grote Nederlandse gemeenten, waaronder de provinciehoofdsteden en gemeenten met tenminste 90.000 inwoners, waartoe Zaanstad behoort.

Tabel 1.3 – COELO: Jaartarief rioolheffing 35 grote gemeenten (afgerond in euro's)

	Tarief eenpersoons- huishouden	Tarief meerpersoons- huishouden
Zaanstad	237	237
Gemiddelde	144	147

Uit de tabel 1.3 blijkt dat de tarieven van € 237 per jaar voor zowel een eenpersoons-huishouden als voor een meerpersoonshuishouden voor de rioolheffing in de gemeente Zaanstad opmerkelijk hoger liggen dan die gemiddeld voor andere grote gemeenten (€ 144 en € 147). Het tarief in Zaanstad is zelfs het hoogste in vergelijking met de andere 34 grote gemeenten.

⁸ Huishoudens en bedrijven die worden aangeslagen.

⁹ COELO (Centrum voor Onderzoek van de Economie van Lagere Overheden)/ Rijksuniversiteit Groningen, *Kerngegevens belastingen grote gemeenten 2011*, 2011.

Ook in de *Benchmark Rioleringszorg. Gemeenterapport 2010 Zaanstad* wordt de rioolheffing van Zaanstad met andere gemeenten vergeleken.¹⁰ Uitgangsjaar voor deze benchmark was 2010. In deze benchmark zijn alle gemeenten opgenomen. Uit de gegevens van de benchmark kan worden opgemaakt dat er in 2010 ruim 80 gemeenten zijn met een tarief van € 225 of meer per gezinshuishouding. Zaanstad had in 2010 een tarief van € 220. Het gemiddelde van alle gemeenten bedroeg € 165 rioolheffing per gezinshuishouding.

Volledigheidshalve wordt opgemerkt dat niet alle gemeenten een beleid hebben om alle kosten, die aan de rioleringstaak zijn toe te rekenen, in het heffingstarief op te nemen. Het is ook mogelijk om een deel ten laste van de algemene middelen van de gemeente te laten komen. Zaanstad heeft wel het beleid om alle kosten van de rioleringstaak via het heffingstarief bij gebruikers (burgers en bedrijven) in rekening te brengen.

Verklaringen hoogte rioolheffing: slappe grond en verstedelijking

In de benchmark *Riolering in beeld* van Rioned worden enkele factoren genoemd die sterk bepalend zijn voor de kosten van gemeenten. Gemeenten met een bodem met veel veen en klei, gemeenten met een hoge bebouwingsdichtheid en gemeenten met een oud stelsel hebben gemiddeld hogere kosten per kilometer rioleringsstelsel.¹¹ Deze hogere kosten vertalen zich uiteindelijk in een hogere rioolheffing.

Tabel 1.4 – Verklarende factoren benchmark voor hogere kosten Zaanstad dan landelijk gemiddeld¹²

Verklarende factoren	Zaanstad	Gemiddeld voor Nederland
Mate van verstedelijking (2009, adressen per km ²)	1.785 (sterk stedelijk)	952
Leeftijd vrijvervalriolering (jaar)	23,4	30,1
Grondsoort	veen	

De gemeente Zaanstad wordt in vergelijking met de andere gemeenten in Nederland aangemerkt als sterk stedelijk gebied. Uit de benchmark blijkt dat in stedelijke gebieden de kosten voor de riooltaak gemiddeld hoger zijn. De gemiddeld lagere leeftijd van het rioolstelsel in Zaanstad komt grotendeels door de aanleg van riolering in nieuwe wijken als Saendelft en Willis. Ook de kortere technische levensduur van de rioolinfrastructuur door de relatief slechte bodem – veengrond – is een verklarende factor.¹³ De gemeente Zaanstad heeft dus te maken met twee kostenverhogende factoren, namelijk de relatief hoge verstedelijking en de veenbodem.

¹⁰ Stichting Rioned, *Benchmark rioleringszorg. Gemeenterapport 2010 Zaanstad*.

¹¹ Bron: Stichting Rioned, *Riolering in beeld. Benchmark rioleringszorg 2010*, november 2010, p15.

¹² Bron: Stichting Rioned, *Benchmark Rioleringszorg. Gemeenterapport 2010 Zaanstad*, versie 2-3-2011.

¹³ Slechte bodem: Een vijf meter dik, aaneengesloten holoceen veen-, klei- of klei/veenpakket dat voorkomt binnen acht meter van het maaiveld, met maximaal in totaal 50 cm zandlaag (bron: Stichting Rioned, *Benchmark Riolering*, p142).

1.3 Probleemstelling

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.

Centrale vraag

De centrale vraag in dit onderzoek luidt:

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

Onderzoeksvragen

Deze hoofdvraag is uitgewerkt in vier deelvragen:

1. Vanuit een beleidsmatige en organisatorische invalshoek:
In hoeverre is het beleid op het gebied van riolering goed geformuleerd en onderbouwd?
2. Vanuit een financiële invalshoek:
 - a. In hoeverre wordt de rioleringstaak goed gebudgetteerd en wordt hij binnen de beschikbare budgetten uitgevoerd?
 - 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?
3. Vanuit een inhoudelijk-technische invalshoek:
 - a. In hoeverre is de uitvoering van de rioleringstaak goed onderbouwd?
 - b. In hoeverre is de uitvoering van de rioleringstaak volgens een afgesproken schema uitgevoerd?
 - c. In hoeverre is de uitvoering van de rioleringstaak doeltreffend en doelmatig geweest?
4. Vanuit een bestuurlijke invalshoek:
In hoeverre is de gemeenteraad in staat gesteld invulling te geven aan zijn kaderstellende en controlerende rol?

Het begrip rioleringstaak zoals genoemd in de onderzoeksvragen moet ruim worden opgevat. We verstaan hieronder alle activiteiten van aanleg van nieuwe riolering tot het onderhoud en beheer van bestaande riolering.

1.4 Aanpak onderzoek

Het onderzoek naar de riolering in Zaanstad is uitgevoerd in de periode januari tot en met mei 2012.

Allereerst zijn tijdens het onderzoek meerdere gesprekken gevoerd met medewerkers van de gemeente Zaanstad. Aanvullend heeft er een gesprek het Hoogheemraadschap

Hollands Noorderkwartier plaatsgevonden. Een overzicht van de geraadpleegde personen is opgenomen in bijlage 1.

Ten tweede hebben we diverse relevante documenten bestudeerd betreffende het gemeentelijke rioleringsbeleid. Ook hebben we ons ook verdiept in de wet- en regelgeving en beleid van rijksoverheid, provincie en het waterschap. Daarnaast zijn de begrotingen, jaarrekeningen, bestuursrapportages en kadernota's in de periode 2009-2011 meegenomen in de analyse. Andere belangrijke bronnen van (financiële) informatie waren diverse meerjaren investeringsprogramma's (Mip's).

Meer specifiek hebben we voor de twee casussen – investeringswerk Molletjesveer en exploitatietaak meldingen openbare ruimte – de relevante informatie bestudeerd. In bijlage 2 staat een overzicht van alle geraadpleegde documenten.

Tot slot heeft de rekenkamer gedurende het onderzoek inhoudelijk-technische ondersteuning gehad van het adviesbureau Ambient.

1.5 Leeswijzer

In het volgende hoofdstuk 2 beschrijven we in hoofdlijnen de Europese en nationale kaders voor de uitvoering van de rioleringstaak door gemeenten. Dit hoofdstuk beschrijft verder de regelgeving en de taken van de provincie en van het hoogheemraadschap met betrekking tot het gemeentelijk rioleringsbeleid.

In hoofdstuk 3 bespreken en beoordelen we het Zaanse rioleringsbeleid en bijbehorende doelstellingen. Aanvullend geven we inzicht in de besluitvorming en de kaderstellende rol van de raad ten aanzien van de rioleringstaak in de periode 2001-2004. In hoofdstuk 4 hebben we de kosten en uitvoering van de gemeentelijke rioleringstaak onderzocht. Daarbij hebben we gekeken naar de exploitatie en de investeringen. Ook zijn we in dit hoofdstuk ingegaan op de doeltreffendheid en doelmatigheid. In hoofdstuk 5 hebben we voor twee casussen de kosten en uitvoering nader onderzocht. Deze betreffen een casus in de exploitatiesfeer (meldingen over riolering) en een investeringsproject (Molletjesveer). In hoofdstuk 6 behandelen we de informatievoorziening aan de raad in de periode 2009-2011.

In de tabel 1.5 staat een overzicht van welke onderzoeksvragen in de verschillende hoofdstukken worden beantwoord.

Tabel 1.5 – Hoofdstukken en beantwoording onderzoeksvragen

Onderzoeksvraag	Hoofdstuk
1 In hoeverre is het beleid op het gebied van riolering goed geformuleerd en onderbouwd?	3
2 a. In hoeverre wordt de rioleringstaak goed gebudgetteerd en wordt hij binnen de beschikbare budgetten uitgevoerd? 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?	4 (algemeen) 5 (casussen)

Onderzoeksvraag		Hoofdstuk
3	a. In hoeverre is de uitvoering van de rioleringstaak goed onderbouwd? b. In hoeverre is de uitvoering van de rioleringstaak volgens een afgesproken schema uitgevoerd? c. In hoeverre is de uitvoering van de rioleringstaak doeltreffend en doelmatig geweest?	4 (algemeen) 5 (casussen)
4	In hoeverre is de gemeenteraad in staat gesteld invulling te geven aan zijn kaderstellende en controlerende rol?	3 (2001-2005) 6 (2009-2011)

Onderzoeksvraag 4 gaat over in hoeverre de gemeenteraad haar kaderstellende en controlerende rol heeft kunnen vervullen. Deze wordt gedeeltelijk in hoofdstuk 3 en gedeeltelijk in hoofdstuk 6 beantwoord. In hoofdstuk 3 ligt de nadruk op de kwaliteit van de ontvangen informatie voor de kaderstellende rol. In hoofdstuk 6 ligt het zwaartepunt meer bij de bestuurlijke informatievoorziening voor de controlerende rol van de gemeenteraad.

2 Wettelijke en beleidsmatige kaders

Om het gemeentelijke rioleringsbeleid in haar context te plaatsen schetsen we in dit hoofdstuk allereerst de wettelijke en beleidsmatige kaders met betrekking tot waterbeheer en riolering. Gemeenten hebben op basis van de Wet Milieubeheer en de Waterwet de zorgplicht voor (afval)water en riolering. De wijze waarop deze zorgplicht door gemeenten is ingevuld wordt mede bepaald door kaders op Europees, nationaal en provinciaal niveau. Daarnaast heeft het waterschap – in het geval van de gemeente Zaanstad het Hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier – ook aanvullende kaders gesteld voor riolering.

2.1 Europese kaders

De Europese Kaderrichtlijn water (2000) heeft tot doel dat de (ecologische) kwaliteit van het oppervlakte- en grondwater in Europa in 2015 – met uitloop tot 2027 – op orde is.¹⁴ In de (Nederlandse) praktijk wordt veelal uitgegaan van 2027 als uiteindelijke einddatum voor het voldoen aan de kaderrichtlijn.

De kaderrichtlijn is gericht op een aanpak op het niveau van internationale stroomgebieden. Alle wateren worden in hun geheel bekeken. Hierbij gaat het om de grotere rivieren, maar ook kleinere kanalen en rivieren met gemeentelijke overstorten kunnen de waterkwaliteit beïnvloeden. Gemeenten dienen daarom in samenwerking met waterschappen en provincies maatregelen te nemen om de waterkwaliteit te verbeteren.¹⁵ Denk hierbij aan een reductie van de vuiluitworp via overstorten, extra berging van rioolwater, aanpak van lekkages in rioleringen en het afkoppelen van schoon regenwater.¹⁶ Hierbij moet echter wel worden opgemerkt dat het nemen van gemeentelijke maatregelen gerelateerd aan riolering slechts een onderdeel is van het grotere maatregelenpakket dat moet worden genomen om de (Europese) waterkwaliteit te verbeteren.

2.2 Nationale kaders

Op nationaal niveau is allereerst de wet- en regelgeving op het gebied van water en riolering van belang. Daarnaast zijn de volgende beleidskaders vastgesteld:

- Het Bestuursakkoord Waterketen 2007;
- Het Nationale bestuursakkoord Water 2008;
- Bestuursakkoord Water 2011.

¹⁴ De kaderrichtlijn geeft de optie om twee keer onderbouwd verlenging aan te vragen en daarmee wordt 2027 de uiterlijke einddatum voor het voldoen aan de richtlijn.

¹⁵ Rijksoverheid: <http://www.helpdeskwater.nl/onderwerpen/wetgeving-beleid/kaderrichtlijn-water/>

¹⁶ Bron: 'Kaderrichtlijn Water, de vaart erin! De Europese Kaderrichtlijn Water en gemeenten' Provincie Zeeland (in opdracht van RBO-Schelde), het Directoraat Generaal van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat en de Vereniging van Nederlandse gemeenten (november 2005).

In deze paragraaf gaan we eerst in op nationale wet- en regelgeving, vervolgens bespreken we het relevante rijksbeleid op het gebied van riolering.

Nationale wet- en regelgeving

De wet- en regelgeving op het gebied van riolering en water is de laatste jaren nogal aan verandering onderhevig geweest.

Per 1 januari 2008 is de *Wet verankering en bekostiging gemeentelijke watertaken* bij koninklijk besluit in werking getreden. In deze wet zijn wijzigingen in de *Gemeentewet*, de *Wet milieubeheer* en de *Wet op de Waterhuishouding* opgenomen.¹⁷ De wijzigingswet regelt dat gemeenten naast de al bestaande zorgplicht voor de inzameling en het transport van het stedelijk afvalwater, ook een zorgplicht voor hemelwater en grondwater krijgen. In het verbrede gemeentelijke rioleringsplan (vGRP) moet dus niet enkel aandacht zijn voor de zorgplicht voor het afvalwater, maar dienen gemeenten ook aandacht te besteden aan hun nieuwe zorgplicht voor hemelwater en grondwater. Verder is met de wijzigingswet geregeld dat gemeenten een rioolheffing kunnen instellen voor bekostiging van de inzameling en transport van het afvalwater, inzameling van hemelwater én maatregelen voor de grondwaterstand.¹⁸

De *Waterwet* is op 22 december 2009 in werking getreden. Deze wet is een samenvoeging van acht wetten.¹⁹ In de *Waterwet* is op hoofdlijnen beschreven hoe de organisatie van het waterbeheer moet worden ingericht. Zo staat in het ‘samenwerkingsartikel’ 3.8 dat gemeenten en waterschappen zorg moeten dragen voor afstemming van taken en bevoegdheden – waaronder het zelfstandige beheer van inname, inzameling en zuivering van afvalwater – met het oog op een doelmatig en samenhangend waterbeheer. Afspraken tussen de gemeente Zaanstad en het Hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier zijn nu nog vastgelegd in *Wvo-vergunningen*.²⁰ Op termijn zullen de gemeente Zaanstad en het waterschap nieuwe aanvullende afspraken vastleggen in een waterakkoord. Deze afspraken zullen minder directief zijn en meer gericht op onderlinge samenwerking.

In het *Besluit lozen buiten inrichtingen (Blbi)*, 1 juli 2011) zijn algemene regels opgenomen voor lozingen vanuit gemeentelijke stelsels.²¹ Aannee bij dit besluit is dat in het verbrede gemeentelijke rioleringsplan voldoende is vastgelegd met betrekking tot de bescherming van oppervlaktewater- en bodem waarin vanuit de gemeentelijke stelsels

¹⁷ De *Wet op de waterhuishouding* is opgegaan in de *Waterwet* die per 22 december 2009 in werking is getreden.

¹⁸ De zorgplicht voor afvalwater is vastgelegd in de *Wet Milieubeheer*, de zorgplichten voor hemelwater en grondwater in de *Waterwet*.

¹⁹ Deze acht wetten zijn: *Wet op de waterhuishouding*, *Wet verontreiniging oppervlaktewateren*, *Wet verontreiniging zeewater*, *Grondwaterwet*, *Wet droogmakerijen en indijkingen*, *Wet op de waterkering*, *Wet beheer Rijkswaterstaatswerken* (de delen van deze wet die over water gaan), *Waterstaatswet 1900* (het deel van deze wet dat over water gaat).

²⁰ Vergunningen gebaseerd op de *Wet verontreiniging oppervlaktewateren*. Deze wet is inmiddels alweer opgegaan in de *Waterwet*, zie ook vorige voetnoot.

²¹ De *Wet Milieubeheer*, de *Waterwet* en de *Wet Bodembescherming* vormen het wettelijke kader voor het reguleren van deze lozingen.

wordt geloofd. Gemeenten en de waterbeheerders moeten hierover dus in het vGRP afspraken maken en een vergunningprocedure is in veel gevallen niet meer nodig.²² Aanvullend is er in de *Wet Milieubeheer* een voorkeursvolgorde voor de omgang met afvalwater vastgelegd, om zo het milieu te beschermen.²³ Zo is bijvoorbeeld bepaald dat als eerste het ontstaan van afvalwater zoveel mogelijk moet worden voorkomen of worden beperkt. De voorkeursvolgorde is echter geen dogma. De uiteindelijke afweging zal lokaal moeten worden gemaakt, waarbij de doelmatigheid van de oplossing centraal moet staan.²⁴

Nationale Bestuursakkoorden Water en Waterketen

Het *Bestuursakkoord Waterketen 2007*²⁵ en *Nationale bestuursakkoord Water 2008*²⁶ zijn de basis voor het nieuwe *Bestuursakkoord Water 2011*.²⁷ Dit bestuursakkoord is één van de in totaal vijf onderdelen uit het Hoofddlijnenakkoord over decentralisatie tussen het Rijk en de decentrale overheden. Dit bestuursakkoord heeft – net als haar twee beleidsmatige voorgangers – ook tot doel om te komen tot een doelmatiger waterbeheer door intensieve samenwerking tussen gemeenten, waterschappen en drinkwaterbedrijven. Andere doelen zijn vergroting van de kwaliteit van de uitvoering van beheertaken en innovatievermogen en vermindering van personele kwetsbaarheid bij uitvoering van de beheertaken. Het huidige (demissionaire) kabinet heeft in het regeerakkoord verder ook de verbetering van de kwaliteit van het oppervlaktewater, met name in stedelijke gebieden, als prioriteit benoemd.

In lijn met de wens naar een meer doelmatige waterketen is begin 2010 het feitenonderzoek *Doelmatig beheer waterketen* aan de Tweede Kamer aangeboden.²⁸ De onderzoekscommissie heeft ramingen gemaakt van het besparingspotentieel in de waterketen. De commissie denkt dat een besparing van € 550 miljoen in 2020 reëel is, waarmee de verwachte kostenverhoging van € 600 miljoen voor dezelfde periode grotendeels kan worden gecompenseerd. Deze besparing zou vooral moeten worden gezocht in bundeling van kennis en capaciteit en het nog verder professionaliseren van de beheertaak. Voor gemeenten kan hierbij worden gedacht aan een regionaal rioleringsbedrijf, een (afval)waterketenbedrijf, intergemeentelijke samenwerking of een

²² Het is de bedoeling dat waterschappen en gemeenten meer op basis van gelijkwaardigheid samenwerken en via bestuurlijke overeenkomsten de samenwerking vastleggen.

²³ Artikel 10.29a Wet Milieubeheer.

²⁴ Hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier, *Omgaan met regenwater en riolering 2010*, p. 9.

²⁵ Ministerie van VROM (Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu), het ministerie van VW (Verkeer en Waterstaat), het IPO (Interprovinciaal overleg), Vewin, de VNG (Vereniging Nederlandse gemeenten) en de Unie van de Waterschappen, *Bestuursakkoord Waterketen 2007*, 5 juli 2007.

²⁶ Ministerie van V&W (Verkeer en Waterstaat), het IPO (Interprovinciaal overleg), de VNG (Vereniging Nederlandse gemeenten) en de Unie van de Waterschappen, *Het nationaal bestuursakkoord Water-actueel*, 2008. Dit bestuursakkoord bouwt voort op het eerste Bestuursakkoord Water uit 2003.

²⁷ Ministerie van I&M (Infrastructuur en Milieu), het IPO (Interprovinciaal overleg), Vewin, de VNG (Vereniging Nederlandse gemeenten) en de Unie van de Waterschappen, *Bestuursakkoord Water*, april 2011.

²⁸ Feitenonderzoekscommissie, in opdracht van het Bestuurlijk Overleg Waterketen (bestaande uit Rijk, IPO, Vewin, VNG en UvW), *Doelmatiger beheer Waterketen – eindrapport commissie Feitenonderzoek*, 29 maart 2010.

centrumgemeente constructie. In het rapport is de samenhang van de rioleringstaak met de gemeentelijke wegenbeheer niet meegenomen. Deze samenhang met de wegenbeheertaak brengt gemeenten veel voordelen die komen te vervallen als de riooltaak wordt overgeheveld naar de afvalwaterketenbedrijven.²⁹

De VNG monitort de voortgang van de regionale aanpak naar een meer doelmatige waterketen door intensieve samenwerking. In de ledenbrief van oktober 2011 wordt een stand van zaken gegeven over de mate waarin er in Nederlandse gemeenten sprake is van een nadere uitwerking van het streven naar samenwerking.³⁰ In alle gemeenten – en dus ook in Zaanstad – zijn er in de zomer van 2011 ambtelijke en bestuurlijke aanjagers aangesteld. In een groot deel van Nederland zijn er ook bestuurlijke afspraken over de uitwerking van het proces vastgelegd, maar dit is niet het geval voor de gemeente Zaanstad. Wel zijn er in beperkte mate stappen gezet richting een gezamenlijke uitvoering van operationele taken, maar dit is niet het geval op het gebied van een gezamenlijk investeringsprogramma. De gemeente Zaanstad is momenteel wel gestart met een gezamenlijk meettraject met het Hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier en andere gemeenten.³¹

2.3 Provinciale kaders

In het *Waterplan 2010-2015 Provincie Noord-Holland. Beschermen, benutten, beleven en beheren* is het provinciale beleid vastgelegd.³² Voor stedelijk waterbeheer is de provinciale doelstelling dat op de lange termijn (2040) 'alle gemeenten robuust en klimaatbestendig zijn ingericht, waardoor er geen structurele wateroverlast of wateronderlast (droogstand) is in stedelijk gebied'.³³

Meer specifiek worden in het waterplan ook enkele provinciale taken op het gebied van riolering genoemd die van belang zijn voor de gemeente:

- Provincies moeten er op toezien dat gemeenten uiterlijk in 2013 een nieuw verbreed gemeentelijk rioleringsplan hebben opgesteld.
- Toetsing van het gemeentelijke rioleringsplan (GRP) aan rijks-, provinciaal en waterschapsbeleid. De provincie heeft hierin ook een aanwijzingsbevoegdheid, zoals vastgelegd in de Wet Milieubeheer.
- De provincie heeft de bevoegdheid om aan gemeenten ontheffing te verlenen van de zorgplicht voor de inzameling en transport van stedelijk afvalwater.

De hierboven genoemde tweede taak van de provincie – toetsing van het GRP – komt waarschijnlijk te vervallen. Momenteel ligt het wetsvoorstel 'Wet revitalisering

²⁹Gemeente Zaanstad, reactie d.d. 1 juni 2012 op nota van bevindingen Riolering in Zaanstad

³⁰Ledenbrief VNG, *Voortgang samenwerking in de Afvalwaterketen*, 11 oktober 2011.

³¹Ontwerp gemeentelijk rioleringsplan 2012-2016.

³²De voorganger van het provinciale beleid uit 2010 was *Bewust omgaan met water. Provinciaal waterplan Noord-Holland 2006-2010*.

³³Provincie Noord-Holland, *Waterplan 2010-2015. Beschermen, benutten, beleven en beheren*, 16 november 2009, p97.

generiek toezicht' bij de Eerste Kamer. Uitgangspunt van deze wet is dat specifiek toezicht veelal dient te worden vervangen door algemeen toezicht. Het financiële toezicht van de provincie op het gemeentelijke rioleringsplan is hier ook onderdeel van.

2.4 Kaders waterschap

Waterschappen hebben op basis van de Waterwet en de Waterschapswet de zorgplicht voor de zuivering van stedelijk afvalwater. Daarnaast is het waterschap op basis van de Waterwet ook bevoegd gezag als water(kwaliteits)beheerder.³⁴ Hierbij gaat het om lozingen in het oppervlaktewater en grondwateronttrekkingen. Het beleid van het Hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier (HHNK) met betrekking tot riolering is vastgelegd in het vierde *Waterbeheersplan 2010-2015* en de notitie *Omgaan met regenwater en riolering 2010*.³⁵

De doelstelling van het HHNK ten aanzien van riolering zoals geformuleerd in het waterbeheersplan is dat 'in 2015 de verontreiniging van het watersysteem door directe, indirecte en overige lozingen wordt voorkomen en/of beheersbaar gehouden, zodat de (ecologische) waterkwaliteitsdoelstellingen conform de KRW worden gehaald.'³⁶ Bij indirecte lozingen moet worden gedacht aan lozingen via het gemeentelijke rioolstelsel of rioolwaterzuiveringsinstallatie. De notitie over regenwater en riolering biedt een geactualiseerd overzicht van de belangrijkste uitgangspunten van het HHNK - na wijzigingen op het gebied van wet- en regelgeving en beleid - en bevat daarnaast uitgangspunten voor de samenwerking tussen gemeente en waterschap.³⁷

2.5 Conclusies

De rekenkamer concludeert dat er op meerdere niveaus kaders zijn gesteld ten aanzien van riolering en waterkwaliteit. Op Europees niveau stelt de Kaderrichtlijn Water (KRW) dat er moet worden gestreefd naar verbetering van de (ecologische) waterkwaliteit in 2015, met uitloop tot uiterlijk 2027. Op nationaal niveau hebben er de laatste jaren veel veranderingen in wet- en regelgeving plaatsgevonden. De belangrijkste gevolgen van deze wijzigingen zijn dat gemeenten drie zorgplichten - naast stedelijk afvalwater nu ook hemelwater en grondwater - hebben gekregen, welke dienen te worden beschreven in het verbrede gemeentelijke rioleringsplan. Financiering van deze zorgplichten gebeurt middels de rioolheffing.

De provincie heeft een stimulerende rol bij de samenwerking en afstemming tussen gemeente en waterschap. Daarnaast toetst de provincie het gemeentelijke

³⁴ Met betrekking tot regionale wateren is het waterschap de waterbeheerder, met betrekking tot Rijkswateren is Rijkswaterstaat de waterbeheerder.

³⁵ De notitie over regenwater en riolering is een actualisatie van de *Kadernotitie regenwater en riolering* uit mei 2007.

³⁶ Hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier, *Waterbeheersplan 2010-2015. Van veilige dijken tot schoon water*, p51.

³⁷ Hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier, *Omgaan met regenwater en riolering 2010*, januari 2011.

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.

Verder zien we dat in de landelijke Bestuursakkoorden het streven is geformuleerd om te komen tot een meer doelmatige waterketen.³⁸ Een van de belangrijkste middelen voor meer doelmatigheid in de waterketen is een meer intensieve samenwerking tussen gemeenten en waterschappen, ofwel tussen de gemeente Zaanstad en het Hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier (HHNK). Een deel van deze beleidsmatige wijzigingen is inmiddels ook geconsolideerd in wet- en regelgeving. 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. Ook is er steeds minder sprake van een vergunningverlening van het waterschap aan de gemeente, maar wordt meer uitgegaan van gelijkwaardigheid en samenwerken op basis van bestuurlijke afspraken.

Medio 2011 zijn in een groot deel van Nederland op lokaal niveau bestuurlijke afspraken gemaakt tussen gemeenten en waterschappen over het proces van uitwerking om de samenwerking vorm te geven. Zaanstad en het Hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier hadden dergelijke afspraken nog niet gemaakt. Wel is er in Zaanstad een eerste stap gezet richting een gezamenlijke uitvoering van operationele taken. De gemeente Zaanstad is momenteel gestart met een gezamenlijk meettraject met het Hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier en andere gemeenten.³⁹ Samenwerking op het gebied van een gezamenlijke investerings-programmering van gemeenten en waterschappen vindt nog nauwelijks plaats.⁴⁰

³⁸ Bestuursakkoord Waterketen, 2007 en Nationaal Bestuursakkoord Water-actueel, 2008 en Bestuursakkoord Water, 2011.

³⁹ Ontwerp gemeentelijk rioleringsplan 2012-2016.

⁴⁰ Ledenbrief VNG, *Voortgang samenwerking in de Afvalwaterketen*, 11 oktober 2011.

3 **Beleid en organisatie**

Dit hoofdstuk behandelt het rioleringsbeleid en de organisatie van de rioleringstaak in Zaanstad. We beantwoorden hiermee de eerste onderzoeksvraag:

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

Bij het beantwoorden van deze vraag hebben we ook de kwaliteit van de beleidsinformatie beoordeeld. Daarnaast beoordelen we in dit hoofdstuk of de gemeenteraad voldoende informatie heeft ontvangen om haar kaderstellende rol goed te kunnen vervullen. Hiermee beantwoorden we een deel van onderzoeksvraag 4 over in hoeverre de gemeenteraad in staat is gesteld haar kaderstellende en controlerende taak uit te voeren. In hoofdstuk 6 gaan we meer specifiek in op de bestuurlijke informatievoorziening aan de gemeenteraad ten behoeve van haar controlerende rol.

Voor de beantwoording van deze onderzoeksvragen bespreken we in dit hoofdstuk de volgende onderwerpen:

- Het gemeentelijke rioleringsbeleid en bijbehorende doelstellingen zoals geformuleerd voor de gemeente Zaanstad (paragraaf 1);
- De invulling van de kaderstellende rol van de raad bij besluitvorming rondom het gemeentelijke rioleringsbeleid (paragraaf 2);
- De organisatie van de rioleringstaak binnen de gemeente (paragraaf 3).

Verder willen wij opmerken dat ten tijde van dit onderzoek de gemeente Zaanstad bezig was met de ontwikkeling van het nieuwe gemeentelijke rioleringsplan. Hoewel we kennis hebben kunnen nemen van een tussentijds concept, hebben we in dit onderzoek dit beleidsplan niet expliciet beoordeeld. Wel hebben wij, daar waar mogelijk, gebruik gemaakt van de feitelijke beschrijvingen die in het ontwerp-GRP III waren opgenomen.

3.1 **Gemeentelijk rioleringsbeleid in Zaanstad**

Gemeenten zijn op basis van de Wet Milieubeheer wettelijk verplicht om een gemeentelijk rioleringsplan (GRP) op te stellen. Een gemeente kan een GRP onderbouwen met en nader uitwerken in andere plannen, zoals basisrioleringsplannen (BRP's) en operationele beheerplannen. In deze paragraaf worden de diverse plannen van de gemeente Zaanstad met betrekking tot de rioleringstaak besproken. Het huidige gemeentelijke rioleringsplan (GRP II) is in eerste instantie voor de periode 2001-2005 opgesteld met temporisering van maatregelen tot 2010. In 2005 is besloten om de nog niet uitgevoerde maatregelen uit te stellen en te temporiseren tot 2014.

In subparagraaf 3.1.1 geven we een inhoudelijke beschrijving van het GRP II. De onderbouwing en nadere uitwerking in meer operationele plannen is beschreven in subparagraaf 3.1.2. Vervolgens beoordelen we in hoeverre het beleid goed is vormgegeven (subparagraaf 3.1.3). We besluiten deze paragraaf met een conclusie.

3.1.1 Gemeentelijk rioleringsplan

Het huidige beleid ten aanzien van de riolering is vastgelegd in het tweede *Gemeentelijke rioleringsplan 2001-2005. De ondergrondse van Zaanstad*. In deze subparagraaf zullen we vooral ingaan op de doelen die de gemeente heeft gesteld voor de rioleringstaak, welke maatregelen hiervoor genomen moeten worden en hoe deze maatregelen worden bekostigd.

Doelstellingen

In het gemeentelijke rioleringsplan 2001-2005 (GRP II) is de volgende ambitie geformuleerd:⁴¹

‘De doelstelling van het rioleringsbeleid van de gemeente is om in de nabije en verdere toekomst de kwaliteit en capaciteit van het rioolstelsel binnen het wettelijke kader op peil te houden tegen zo gering mogelijke kosten. Het beleid is erop gericht een zo hoog mogelijk milieurendement te behalen en de hiernavolgende doelen dichterbij te brengen. In deze planperiode ligt de nadruk op het duurzaam verbeteren van de kwaliteit van het woon- en leefmilieu, door een verantwoorde aanleg en beheer van riolering, zowel technisch als financieel.’⁴²

Op basis van deze ambitie worden de volgende doelen gesteld:

1. inzameling van het binnen het gemeentelijke gebied geproduceerde afvalwater;
2. transport van het ingezamelde afvalwater naar het overnamepunt van de beheerder van de afvalwaterzuiveringsinrichting;
3. beperken van vuiluitworp naar oppervlaktewater door afvalwater;
4. beperken van vervuiling van bodem en grondwater door afvalwater;
5. beperken van wateroverlast;
6. beperken van overlast voor de gemeenschap (anders dan door wateroverlast);
7. doelmatig beheer en goed gebruik van de riolering.

De gemeente heeft in het rioleringsplan vervolgens de zeven doelen vertaald naar functionele eisen en maatstaven. In bijlage 3 hebben we deze eisen en maatstaven opgenomen. Daarbij hebben we tevens de door de gemeente genoemde effecten per functionele eis vermeld.

⁴¹ Gemeente Zaanstad, *Gemeentelijke rioleringsplan planperiode 2001-2005. De ondergrondse van Zaanstad*, oktober 2001, p21.

⁴² De gemeente verstaat onder duurzaamheid dat (1) alleen het echt vuile water wordt ingezameld en getransporteerd naar de rioolwaterzuivering en (2) de levensduur van riolering overeen moet komen met de levensduur van de overige infrastructuur, zodat wordt voorkomen dat er geïnvesteerd moet worden in infrastructuur die nog niet volledig is afgeschreven.

Maatregelen

In het GRP II heeft de gemeente voor de uitvoering van maatregelen een prioriteitsbepaling vastgesteld. Bij vaststelling van de prioriteitsvolgorde is door Zaanstad waar mogelijk het uitgangspunt gehanteerd dat de maatregelen met de hoogste positieve gevolgen op het functioneren van de riolering tegen de laagste kosten de hoogste prioriteit hebben.

De prioriteitsvolgorde is:

1. Vervanging bestaande riolering: het centrale rioolstelsel in goede staat houden.
2. Vervanging bedrempelde riolen die lozen op het oppervlaktewater: bij lozing uit bedrempelde rioolstelsels komt onverdund rioolwater in het oppervlaktewater terecht met stank, vuilophoping en vissterfte tot gevolg.
3. Aanleg bergbezinkbassins bij overstorten: bergbezinkbassins voorkomen lozingen van onverdund rioolwater uit het rioolstelsel.
4. Vervanging bedrempelde riolen die lozen op het centrale rioolstelsel: het afvalwater dat op het centrale rioolstelsel wordt geloosd is zeer agressief en tast plaatselijk de rioolstelsels aan, met een sterke verkorting van de levensduur van de riolering als gevolg.
5. Sanering lozingen buitengebied: lozingen van afvalwater in het buitengebied vinden meestal gespreid plaats en leiden in het algemeen niet tot klachten.
6. Overige maatregelen ter verbetering van het rioolstelsel.

De gemeente Zaanstad heeft een planning voor de uitvoering van deze maatregelen opgesteld aan de hand van onder meer de prioriteitsstelling en de beschikbare personele capaciteit om de maatregelen uit te (doen) voeren. De geplande maatregelen zijn onderverdeeld in vier categorieën (zorgplicht, wateroverlast, basisinspanning en verhogen duurzaamheid) en in tabel 3.1 opgenomen.⁴³

⁴³ Gemeente Zaanstad, *Gemeentelijk rioleringsplan Planperiode 2001-2005. De ondergrondse van Zaanstad*, oktober 2001, p48.

Tabel 3.1 – Maatregelen riolering gemeente Zaanstad en planning 2001-2009

Maatregelen	Knelpunten	Aantal	Planning
Zorgplicht inzameling en transport van afvalwater			
Aansluiten ongerioleerde panden	Inzameling afvalwater		
• gebied bedrempeld riool	Vuilemissie	366	2000-2009
• overige gebieden		868	2005-2007
Wateroverlast			
Aanleg over verlagen overschot	Wateroverlast	5	2008
Vergroten riolen	Wateroverlast	14	2008
Basisinspanning			
Aanpassen in- en uitslagpeilen gemalen	Transport afvalwater Vuilemissie	26	2001
Ophogen wegen	Wateroverlast	7	Wegbeheer
Vergroten capaciteit gemalen	Transport afvalwater Vuilemissie	13	2002-2004
Verkleinen capaciteit gemalen	Vuilemissie	26	2001
Vervangen bedrempelde riolen	Vuilemissie Lekkage Transport afvalwater	38 km	2000-2009
Afkoppelen verhard oppervlak	Inzameling afvalwater Vuilemissie	11,8 ha	2000-2004
• onderdeel van basisinspanning		11,3 ha	2008-2009
• overige gebieden			
Aanleg bergbezinkbassins	Vuilemissie	22	2002-2004
• vergroten toevoer		15	
• opheffen overstorten		17	
Vervangen riolen	Vuilemissie Transport afvalwater	3	2002-2004
Verhogen overstortdrempels	Inzameling afvalwater Vuilemissie Waterkwantiteitsbeheer	52	2002-2004
Verhogen duurzaamheid			
Verplaatsen lozingspunt overstort	Vuilemissie Waterkwaliteitsbeheer	7	2008-2009
Verplaatsen overstort	Vuilemissie Waterkwaliteitsbeheer	3	2008-2009
Aanleg (gemaal) met persleiding	Vuilemissie Transport afvalwater	15	2008-2009

De tabel geeft inzicht in de verschillende maatregelen en de jaren waarin de uitvoering is gepland. Ook is opgenomen welk ‘knelpunt’ met de desbetreffende maatregelen worden aangepakt. Deze knelpunten zijn grotendeels te verbinden aan de zeven doelstellingen van de gemeente op het gebied van riolering.

De maatregelen die betrekking hebben op de categorie basisinspanning beperken de vuilemissie ofwel vuiluitworp op het oppervlaktewater door overstorten.⁴⁴ Deze doelstelling is in de jaren '90 op rijksniveau geformuleerd. Het was de bedoeling dat gemeenten in 2005 aan dit emissiespoor zouden voldoen. Uit het overzicht blijkt dat de maatregelen genoemd onder basisinspanning voor een groot deel in de periode 2001 tot en met 2004 zijn gepland, echter er zijn ook maatregelen gepland die een uitloop hebben tot en met 2009. Reeds bij het vaststellen van het GRP II was duidelijk dat in 2005 nog niet aan de basisinspanning zou worden voldaan.

In het GRP II is vermeld dat de aanpak jaarlijks zal worden uitgewerkt in een operationeel plan voor aanleg, onderzoek en maatregelen. Door jaarlijks dit plan te evalueren wordt nagegaan of men nog "spoort" met het in het rioleringsplan uitgezette beleid.⁴⁵

Uitgaven

De uitgaven voor riolering bestaan uit jaarlijkse beheerkosten en de uitgaven voor (vervangings)investeringen en verbetermaatregelen. In het GRP II zijn de jaarlijkse beheerkosten voor de jaren 2000 tot en met 2009 geprognosticeerd. Vanwege de intensivering van inspecties en planvormingsactiviteiten, werden vanaf 2002 de beheerkosten structureel met ruim € 400.000 verhoogd tot jaarlijks circa € 3,9 miljoen.

Ten aanzien van de investeringskosten werd geprognosticeerd dat voor de periode 2000-2009 in totaal € 22,3 miljoen aan verbetermaatregelen noodzakelijk zouden zijn. De verbetermaatregelen zouden voor 80% worden uitgevoerd in de jaren 2000 tot en met 2004. Voor de aansluiting van ongerioleerde panden op het rioolstelsel werd rekening gehouden met een bedrag van € 4,9 miljoen. De uitvoering hiervan was voorzien in de jaren 2005, 2006 en 2007. Voor de hiervoor vermelde investeringen en noodzakelijke vervangingsinvesteringen zijn in het GRP II bedragen opgenomen van ruim € 6,8 miljoen in 2001 oplopend tot bijna € 13 miljoen voor de jaren na 2004.

3.1.2 Onderbouwing en actualisatie van het gemeentelijke rioleringsplan

Gemeenten zijn wettelijk verplicht om een GRP vast te stellen. Voor het effectief aansturen van de uit te voeren activiteiten is het gewenst om de voorgestelde maatregelen nader uit te werken in en onderbouwen met detailplannen.⁴⁶ Om de juiste maatregelen te kunnen treffen heeft de gemeente vanaf 2001 enkele optimalisatiestudies en onderzoeken laten uitvoeren, welke hebben geleid tot bijstelling en actualisatie van het GRP II.

⁴⁴ De landbouw en dieren (vooral eenden) zijn ook belangrijke vervuilers van het oppervlaktewater (bron: Visie Stichting Rioned, *Waardevol stadswater slim realiseren*, 2011).

⁴⁵ Gemeente Zaanstad, *Gemeentelijk rioleringsplan Planperiode 2001-2005. De ondergrondse van Zaanstad*, oktober 2001, p8.

⁴⁶ Een van deze detailplannen is het Basisrioleringsplan (BRP). In de Leidraad Riolering is een module over het opstellen van het BRP opgenomen (C1000). Het BRP en andere detailplannen zijn echter niet wettelijk verplicht.

Onderbouwing en uitwerking GRP II

Voor de onderbouwing en de uitwerking van een GRP zijn deelplannen van belang. Vooral in de jaren negentig en rond de eeuwwisseling zijn in Zaanstad voor verschillende kernen de volgende plannen opgesteld:

- Basisrioleringsplan (BRP)
- Waterkwaliteitsspoor (WKS)
- Operationeel Rioolbeheerplan (ORP)

Het *basisrioleringsplan* kan worden gezien als een technische onderbouwing van het GRP en wordt dan ook vaak gelijktijdig gemaakt. Het doel van een BRP is om voor een kern het functioneren van de riolering te toetsen en vast te stellen welke eventuele verbeteringsmaatregelen gewenst of noodzakelijk zijn. Deze toetsing vindt plaats op basis van modellering en berekeningen.

De plannen betreffende het *waterkwaliteitsspoor* dienden te leiden tot een situatie, waarin geen waterkwaliteitsproblemen meer ontstaan als gevolg van emissies uit de rioleringstelsels. Deze plannen zijn gericht op de effecten van overstorten, waarbij vooral wordt gekeken naar de effecten op de kwaliteit van het ontvangende water. De planvorming rondom het waterkwaliteitsspoor is echter niet meer actueel. De Europese Kaderrichtlijn water en afgeleide toetsingskaders zijn hiervoor in de plaats gekomen.

De rekenkamer merkt op dat het merendeel van de basisrioleringsplannen en de rapportages over waterkwaliteitsspoor relatief oud zijn. Zo dateerde het basisrioleringsplan van Assendelft uit 1998 – met een aanvulling uit 2001 – en het Waterkwaliteitsspoor van Assendelft uit 1998 – met een aanvulling uit 2000.⁴⁷ In het GRP II werd uitgegaan van een bijstelling van het BRP eens per tien jaar.⁴⁸

De *operationele rioolbeheerplannen* hebben betrekking op het beheer van de riolering en worden idealiter jaarlijks opgesteld.⁴⁹ De gemeente bepaalt mede op basis van inspecties en meldingen voor welke (onder)delen van de riolering beheermaatregelen moeten worden genomen. In de periode 2007-2009 zijn geen operationele rioolbeheerplannen opgesteld. De gemeente zegt dat vanwege groot personeelsverloop in die periode de betreffende plannen niet zijn opgesteld.

⁴⁷ Arcadis (in opdracht van de gemeente Zaanstad), *Basisrioleringsplan Assendelft*, 1998 en Arcadis, *Aanvulling Basisrioleringsplan Assendelft*, 7 augustus 2011 en Arcadis/ Heidemij advies (in opdracht van de gemeente Zaanstad en het Hoogheemraadschap Uitwaterende Sluizen), *Praktische uitwerking Waterkwaliteitsspoor Assendelft*, 29 september 1998 en Arcadis, *Aanvulling Waterkwaliteitsspoor Assendelft-Zuid – na wijziging overstortlocaties, inclusief toets op veedrenking*, 17 november 2000 en ProCensus (in opdracht van de gemeente Zaanstad), *Operationeel Rioolbeheerplan 2010-2011. Kern Assendelft*, januari 2011. Deze plannen hadden ook diverse bijlagen die we hier niet afzonderlijk zullen benoemen.

⁴⁸ Gemeente Zaanstad, *Gemeentelijk rioleringsplan Planperiode 2001-2005. De ondergrondse van Zaanstad*, oktober 2001, p10.

⁴⁹ In de *Leidraad Riolering* van Rioned is een apart hoofdstuk opgenomen over hoe gemeenten een basisrioleringsplan kunnen opstellen en welke onderdelen deze idealiter omvat.

Actualisatie GRP II

Het tweede GRP is in 2001 opgesteld en momenteel nog steeds het geldende rioleringsplan. De gemeente heeft tussentijds enkele studies laten uitvoeren om inzicht te krijgen in de stand van zaken van de uitvoering van het GRP.⁵⁰ Deze onderzoeken waren achtereenvolgens:

- *Optimalisatiestudie Zaanstad-West* (2004), uitgevoerd door Arcadis.
- *Nader onderzoek rioleringsbeleid* (2006), uitgevoerd door Witteveen en Bos.
- *Eindrapportage Riolering Zaanstad, hydraulisch en milieutechnisch functioneren gemengd stelsel* (2009), uitgevoerd door DHV.

De onderzoeken uit 2006 en 2009 hebben betrekking op geheel Zaanstad, de optimalisatiestudie uit 2004 op Zaanstad West.⁵¹

Een optimalisatiestudie is gericht op het optimaliseren van de riolering in relatie tot de waterzuivering. Het initiatief voor uitvoering van de studie uit 2004 lag bij het Hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier. Uitkomst van deze studie was dat het beter was om een deel van het afvalwater naar de rioolwaterzuiveringsinstallatie in Beverwijk te blijven afvoeren – in plaats van al het afvalwater naar de rioolwaterzuiveringsinstallatie in Westpoort te transporteren. In de optimalisatiestudie Zaanstad-West uit 2004 is het maatregelenpakket zodanig bijgesteld dat zo optimaal mogelijk wordt voldaan aan de milieudoelstellingen – waterkwaliteit en basisinspanning – tegen de laagste maatschappelijke kosten.⁵²

Het onderzoek van Witteveen en Bos (2006) had tot doel om te komen tot een analyse van de belangrijkste knelpunten bij de uitvoering van het gemeentelijke rioleringsplan en bijkomende risico's. Het onderzoek van Witteveen en Bos benadrukt dat de gemeente gezien het ontbreken van toereikende financiële (en personele) middelen prioriteiten moet gaan stellen, om uiteindelijk te kunnen voldoen aan de basisinspanning.

Het onderzoek van DHV (2009) richtte zich op een herijking van het hydraulisch en milieutechnisch functioneren van de gemengde rioolstelsels, om uiteindelijk te komen tot een maatregelenpakket waarmee de gemeente kan voldoen aan de basisinspanning. Uit het onderzoek kwam naar voren dat de gemeente nog niet voldeed aan de basisinspanning. In het onderzoek van DHV werd berekend dat er in 2009 sprake was

⁵⁰ Aanvullend op het rijtje onderzoeken, heeft Tauw voor opstelling van het GRP III ook een modelstudie uitgevoerd. Deze hebben we niet meegenomen in het onderzoek.

⁵¹ Arcadis (in opdracht van de gemeente Zaanstad en het HHNK), *Optimalisatiestudie Zaanstad-West*, 23 april 2004 en Witteveen en Bos (in opdracht van de gemeente Zaanstad), *Nader onderzoek rioleringsbeleid*, 7 februari 2006 en DHV (in opdracht van de gemeente Zaanstad), *Hydraulisch en milieutechnisch functioneren gemengd stelsel*, september 2009.

⁵² Er hebben twee wijzigingen plaatsgevonden in de normering van het HHNK, namelijk (1) toetsing van de vuilemissie in het kader van de basisinspanning verandert van een herhalingstijd van T = 10 jaar naar een minder strenge norm T = 2 jaar en (2) deze toetsing heeft betrekking op het gehele gemeentelijke grondgebied in plaats van toetsing per kern. Dit maakt het voor de gemeente mogelijk om op de meest optimale plek binnen de gemeente maatregelen te nemen, in plaats van binnen elke kern apart. Deze wijzigingen in de normering waren onder meer de aanleiding voor het opstellen van de Optimalisatiestudie in 2004.

van een normoverschrijding van 21% gemeentebreed, waarbij de grootste overschrijding in vuiluitworp werd veroorzaakt in de kern Krommenie.

Verder merken we op, dat in beide onderzoeken uit 2006 en 2009 naar voren kwam dat binnen de gemeente er voldoende gegevens beschikbaar zijn over de geometrie van de rioolstelsels, maar onvoldoende zicht is op de kwaliteit van de riolering. Er wordt dan ook ten zeerste aangeraden om onder andere aan de hand van metingen nader onderzoek te doen naar de staat van de riolering, rioolvreemd water en gemaalgegevens voordat grote – mogelijk onnodige of onjuiste – investeringen worden gedaan.

Momenteel worden de maatregelen zoals bepaald in de optimalisatiestudie uit 2004 nog steeds uitgevoerd. Wel is naar aanleiding van de latere onderzoeken van Witteveen en Bos en DHV het maatregelenpakket enigszins bijgesteld. In vooral het onderzoek van DHV uit 2009 kwam naar voren dat het afkoppelen⁵³ van verhard oppervlak voor Zaanstad meer kostenefficiënt zou zijn voor het behalen van de basisinspanning dan de aanleg van – relatief dure – bergbezinkbassins. Hierbij merken we op dat ten tijde van het opstellen van het GRP 2 gekozen is voor bergbezinkbassins. Dit omdat het geen reële optie was om de doelstelling van de basisinspanning te behalen via afkoppeling.⁵⁴ Wij zijn evenwel van mening dat bij het besluit in 2004 om de doelrealisatie te temporiseren tot het jaar 2014 er wel afwegingen hadden kunnen worden gemaakt ten aanzien van de verschillende alternatieve maatregelen. Gelet op het feit dat de gemeente de basisgegevens niet op orde had, was het niet mogelijk om het bestuur alternatieven voor te leggen.

De onderzoeksuitkomst van DHV heeft ertoe geleid dat in januari 2011 een memo aan de wethouder Beheer Buitenruimte is gegaan met een toelichting op de keuze voor het uitstellen van drie geplande bergbezinkbassins tot 2013.⁵⁵ De gemeente wil naar aanleiding van het onderzoek bij noodzakelijke vervangingen gemengde rioolstelsels gaan vervangen door gescheiden rioolstelsels. Na meting van het effect van deze maatregelen op de vuilemissie zal de gemeente bepalen of er nog aanvullende maatregelen nodig zijn.

3.1.3 Beoordeling gemeentelijke rioleringsplan

In deze paragraaf beoordelen wij het GRP II en de nadere uitwerkingen en actualisaties. Bij deze beoordeling kijken we naar in hoeverre doelen *helder, concreet en in samenhang* zijn geformuleerd.⁵⁶

⁵³ Afkoppelen betekent dat het hemelwater gescheiden van het afvalwater wordt afgevoerd. Hemelwater wordt geloosd op het oppervlaktewater, terwijl het afvalwater wordt afgevoerd naar een rioolwaterzuiveringsinstallatie.

⁵⁴ Reactie van de directeur Domein Openbare Werken d.d. 1 juni 2012 op onze nota van bevindingen.

⁵⁵ Gemeente Zaanstad, afdeling Realisatie en beheer, dienst wijken, wethouder Beheer Buitenruimte, *Memo: Uitstel aanleg drie bergbezinkbassins*, 21 januari 2011.

⁵⁶ Helder: niet voor meerdere uitleg vatbaar, niet onduidelijk en het draagt bij aan het beoogde resultaat (maatschappelijke effect). Meetbaar: concreet, er zijn criteria geformuleerd waarmee kan worden vastgesteld of de

Helder

Om te beoordelen of de doelstellingen van het rioleringsbeleid voldoende helder zijn, heeft de rekenkamer gekeken naar de 7 doelen van het GRP II. Onder een helder doel verstaat de rekenkamer dat deze niet voor meerdere uitleg vatbaar is. Tevens moet duidelijk zijn dat het doel bijdraagt aan het beoogde resultaat.

De rekenkamer is van mening dat de 7 doelstellingen en de nadere uitwerkingen in functionele eisen overwegend helder zijn geformuleerd. Alle 7 doelstellingen zijn vertaald in duidelijke functionele eisen en geven op hoofdlijnen aan wat het gewenste resultaat moet zijn.

Zo heeft bijvoorbeeld doelstelling 2 *'transport naar het overnamepunt van de afvalwaterzuiveringsinrichting'* de functionele eisen (c) *'de afstroming dient te zijn gewaarborgd'* en (d) *'rioolstelsels dienen waterdicht te zijn ter voorkoming van intredend grondwater'*.

Doelstelling 3 *'beperken vuiluitworp naar oppervlaktewater door afvalwater'* heeft als functionele eisen (a) *'de vuiluitworp door overstortingen dient beperkt te zijn'* en (b) *'de vuiluitworp door regenwaterlozingen dient beperkt te zijn'*. Ook hier is aangegeven wat het resultaat moet zijn. Door middel van uitwerking in maatstaven kan nader worden ingevuld wat 'beperkt' is.

Concreet

De rekenkamer heeft om te kunnen beoordelen of de doelstellingen voldoende concreet zijn geformuleerd onderzocht in hoeverre deze doelstellingen nader zijn uitgewerkt in meetbare maatstaven (ofwel indicatoren). Ook hebben we bekeken in hoeverre de gemeente inzicht had in de uitgangssituatie (nulmeting), zodat uiteindelijk ook het effect van de maatregelen kan worden bepaald. Om de voortgang van het beleid te kunnen beoordelen is het verder van belang om tussen- en einddoelen te formuleren.

De rekenkamer is van mening dat de uitwerking in meetbare maatstaven voor de 7 doelstellingen sterk verschilt. Voor sommige doelen zijn duidelijke technische maatstaven waaraan kan worden getoetst. Dit geldt bijvoorbeeld voor doelstelling 2 over het transport van het afvalwater naar de afvalwaterzuiveringsinrichting en doelstelling 4 over de beperking van de vervuiling van de bodem en grondwater door afvalwater. Voor doelstelling 2 zijn bijvoorbeeld maatstaven opgenomen over de stroomsnelheid van het afvalwater en de mate waarin afstroming belemmerd mag zijn. Voor doelstelling 4 zijn concrete maatstaven geformuleerd voor de mate waarin weglekkend rioolwater maximaal is toegestaan.

beleidsdoelen worden bereikt en de beginsituatie (nulmeting) is bekend. Samenhang: de verschillende doelen en beleidsprogramma's zijn waar relevant en inhoudelijk op elkaar afgestemd.

Andere doelstellingen uit het GRP II zijn minder concreet uitgewerkt. Voor doelstelling 3, het *'beperken van vuiluitworp naar oppervlaktewater door afvalwater'*, is bijvoorbeeld de maatstaf *'afvoer neerslag oppervlaktewater of bodem bedreigt niet de (grond)water(bodem) kwaliteit'* geformuleerd. Deze maatstaf is niet meetbaar geformuleerd, want de nulmeting en de streefwaarden voor toekomstige jaren ontbreken. Daarnaast zijn sommige uitwerkingen van doelstellingen vooral beschrijvend ten aanzien van de aanpak en niet uitgewerkt in meetbare maatstaven. Zo geldt voor doelstelling 7 over doelmatig beheer en gebruik van de riolering dat de functionele eis *'rioleringsbeheer afstemmen met andere gemeentelijke taken'* wordt vertaald in de maatstaf *'op de hoogte zijn van elkaars plannen'* door procedures en opstellen van operationele plannen.

Een concrete doelstelling betekent eveneens dat de uitgangssituatie bekend moet zijn, zodat later kan worden bepaald wat het effect van maatregelen is geweest. We constateren dat het inzicht in de uitgangssituatie sterk verschilt per doelstelling.⁵⁷ Zo was bijvoorbeeld in het GRP II wel bekend hoeveel percelen nog niet waren aangesloten op de riolering (1234 percelen, doelstelling 1) en hoeveel rioolstrengen waren verzakt en daardoor niet waterdicht waren (6,5%, doelstelling 2). Verder bleek uit emissieberekeningen dat in alle kernen nog sprake is van een te grote vuilemissie door overstorten (doelstelling 3), maar in hoeverre de norm werd overschreden werd niet vermeld. Ook voor andere doelstellingen ontbrak in 2001 nog het inzicht in de uitgangssituatie. Zo waren nog niet alle rioolstrengen geïnspecteerd en waren de beschikbare inspectieresultaten onvoldoende benut, waardoor de gemeente een incompleet beeld van de rioolstrengen had. Hierdoor had de gemeente onvoldoende inzicht in het functioneren van de riolering (doelstelling 7). Hetzelfde gold voor de vuilemissie door regenwaterlozingen, waarbij de gemeente over te weinig meetgegevens beschikte om hier iets over te kunnen zeggen (doelstelling 3).

Box 3.1 – Berekenen en meten

De maatstaven voor sommige doelstellingen zijn gebaseerd op berekeningen. Een van de doelstellingen waarvoor dit geldt, is de mate waarin de gemeente aan de basisinspanning voldoet. Hierbij kan de vraag worden gesteld of de berekeningen wel altijd een juiste weergave van de werkelijkheid bieden met grote – overbodige of onjuiste investeringen als risico.⁵⁸

⁵⁷ Bron: *Gemeentelijk rioleringsplan Planperiode 2001-2005. De ondergrondse van Zaanstad*, oktober 2001, paragraaf 3.5 'Toetsing per functionele eis'.

⁵⁸ Zie ook de conclusies van de onderzoeken DHV (2009) en Witteveen en Bos (2006).

Landelijk is er een tendens gaande naar het doen van steeds meer metingen. Ook de gemeente Zaanstad is gezamenlijk met onder andere het HHNK gestart met een meettraject naar overstorten.

Meer algemeen merken we op dat hoewel voor sommige doelstellingen in meer of mindere mate is uitgewerkt aan welke maatstaven moet worden voldaan, niet is vastgelegd op welke termijn dit het geval zou moeten zijn. Ofwel, er zijn geen tussentijdse doelen vastgesteld over de voortgang ten aanzien van bijvoorbeeld de emissiereductie in het kader van de basisinspanning (doelstelling 3) of de sanering van het aantal huisaansluitingen (doelstelling 1). In de maatregelenplanning (zoals opgenomen in paragraaf 3.2.1) staat enkel de totale periode waarin bepaalde maatregelen moeten worden genomen, maar niet wat de gewenste tussentijdse resultaten zijn voor de jaren waarover de maatregelen worden uitgesmeerd.

In samenhang

Naast de helderheid en concreetheid van de doelstellingen heeft de rekenkamer ook onderzocht in hoeverre de doelstellingen in samenhang met andere relevante plannen zijn opgesteld. De rekenkamer neemt de nadere uitwerkingen van het GRP II en de latere actualisaties mee in deze beoordeling. Ook hebben we aanvullend gekeken in hoeverre afstemming heeft plaatsgevonden met flankerende beleidsterreinen (zie ook bijlage 4).

Per kern is een basisrioleringsplan (BRP) en zijn er operationele rioolbeheerplannen (ORP) opgesteld. In de periode 1998-1999 is voor elke kern een BRP opgesteld waarin de benodigde verbeteringsmaatregelen voor een langere periode zijn opgenomen. De meeste van deze maatregelen zijn gericht op het verminderen van de vuilemissie, waarmee kan worden voldaan aan de basisinspanning. In het GRP II wordt naar de basisrioleringsplannen verwezen, waarbij als uitgangspunt wordt genoemd dat deze plannen elke 10 jaar moeten worden bijgesteld. Aanvullend wordt in het GRP II benoemd dat de hoofdlijnen van het rioleringsbeleid jaarlijks moeten worden uitgewerkt in een operationeel (beheer)plan. In het operationeel beheerplan (ORP) wordt aan de hand van de rioolinspecties bepaald in welke rioolstrengen beheer dient plaats te vinden. Door in het ORP afwijkingen ten opzichte van de plannen en de prioritering in het GRP te onderbouwen, kunnen de beleidsmatige ontwikkelingen jaarlijks inzichtelijk worden gemaakt. Bij het bepalen van de maatregelen wordt ook rekening gehouden met de leeftijd van de riolering en de geplande maatregelen ten behoeve van de basisinspanning. We hebben geconstateerd dat de gemeente Zaanstad in de jaren 2007 tot en met 2009 geen ORP's heeft opgesteld.

Het gemeentelijke rioleringsplan is al in 2001 geformuleerd en de gemeente heeft ter actualisatie enkele onderzoeken laten uitvoeren. Deze onderzoeken hebben voortgebouwd op het gemeentelijke rioleringsplan en waar nodig bijstellingen voorgesteld. We constateren dat er sinds 2001 geen samenvattend document is opgesteld waarin de beleidsaanpassingen zijn verwerkt en aan het bestuur ter fattering zijn voorgelegd. Vooral de informatie over de maatregelenplanning is erg

versnipperd vastgelegd in meerdere documenten en hierdoor ook ondoorzichtig. Tevens merken we hierbij op dat ook weinig concrete informatie wordt verstrekt over de voortgang in de doelrealisatie.

Daarnaast heeft de gemeente op flankerende beleidsterreinen diverse plannen geformuleerd. Denk hierbij aan het Waterplan, de Ruimtelijke Milieuvisie en het Grondwaterbeleidsplan.⁵⁹ De inhoud van deze plannen – in relatie tot riolering – is nader uitgewerkt in bijlage 4. In het nieuwe derde gemeentelijke rioleringsplan wordt verwezen naar het Waterplan en het Grondwaterbeleidsplan. De plannen worden logischerwijs niet genoemd in het tweede rioleringsplan uit 2001, aangezien deze plannen er toen nog niet waren. Omgekeerd gaan de drie genoemde plannen wel in meerdere of mindere mate in op het rioleringsbeleid. Het Waterplan is een gezamenlijke notitie van het HHNK en de gemeente Zaanstad met doelstellingen over waterkwantiteit, waterkwaliteit en de ruimtelijke inpassing van water. Uitgangspunt voor de riolering zijn de doelstellingen uit het GRP II en afspraken zoals vastgelegd in onder andere de optimalisatiestudies. Het Grondwaterbeleidsplan is geformuleerd naar aanleiding van de Wijzingswet gemeentelijke watertaken, waardoor grondwater ook een gemeentelijke zorgplicht is geworden. Grondwaterproblemen ontstaan door een tekort of teveel aan grondwater. Hiervoor zijn diverse mogelijke oorzaken, waaronder wijzigingen in de infrastructuur – meestal riolering. In de Ruimtelijke Milieuvisie wordt slechts in de kantlijnen ingegaan op riolering. De rekenkamer constateert dat op beleidsmatig niveau afstemming plaatsvindt tussen het rioleringsbeleid en andere beleidsterreinen.

3.1.4 Conclusies

In deze paragraaf zijn het gemeentelijke rioleringsplan en de daaraan te relateren plannen en onderzoeken nader onderzocht. Nagegaan is hoe de diverse plannen zich tot elkaar verhouden en of het beleid en de doelstellingen helder, concreet en in goede samenhang zijn geformuleerd.

Doelstellingen en maatregelen GRP II

Het tweede gemeentelijke rioleringsplan uit 2001 bevatte doelstellingen, maatregelen en kostenprognoses. De gemeente formuleerde in het plan de ambitie om de kwaliteit en capaciteit van het Zaanse rioolstelsel binnen het wettelijke kader op peil te houden tegen zo gering mogelijke kosten. Daarbij is ook aandacht voor het milieu en duurzaamheid. Zaanstad formuleert aan de hand van deze ambitie 7 doelstellingen en werkt deze – mede aan de hand van prioriteitenstelling – uit in een maatregelenplanning. Een groot deel van deze maatregelen is ook gericht op het

⁵⁹ Gemeente Zaanstad en Hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier (in samenwerking met Nelen en Schuurmans en met ondersteuning van SVP architectuur en stedenbouw), *Waterplan 'Zaans Blauw'*, 1 maart 2006 en gemeente Zaanstad, *Ruimtelijke Milieuvisie. Leefbaar, veilig en gezond, nu en in de toekomst*, 24 september 2009 en gemeente Zaanstad, *Grondwaterbeleidsplan*, 26 november 2009.

verminderen van de vuilemissie en daarmee het behalen van de basisinspanning.⁶⁰ Deze doelstelling is in de jaren '90 op rijksniveau geformuleerd en het was de bedoeling dat gemeenten in 2005 aan dit emissiespoor zouden voldoen. In het GRP II werd echter al gekozen voor temporisering van maatregelen, waardoor in 2005 door de gemeente nog niet aan de basisinspanning zou worden voldaan.

Onderbouwing en uitwerkingen GRP II

Het GRP II is onderbouwd en nader uitgewerkt in detailplannen, waarvan het basisrioleringsplan (BRP), het waterkwaliteitsspoor (WKS) en het operationeel rioolbeheerplan (ORP) de belangrijkste zijn. Ten aanzien van de basisrioleringsplannen van de verschillende kernen merken we op dat deze relatief oud zijn. Zo dateerde het basisrioleringsplan van Assendelft uit 1998 – met een aanvulling uit 2001 – en het Waterkwaliteitsspoor van Assendelft uit 1998 – met ook een aanvulling uit 2000.⁶¹ In het GRP II werd voor het BRP uitgegaan van een bijstelling eens per tien jaar.⁶² Aanvullend is in het GRP II vastgelegd dat het ORP jaarlijks dient te worden opgesteld. In het ORP wordt aan de hand van rioolinspecties onderzocht wat de kwaliteit van de riolering is en waar maatregelen moeten worden genomen. We hebben geconstateerd dat de gemeente in de periode 2007-2009 geen operationele rioolbeheerplannen heeft opgesteld.

Actualisaties GRP II

In de jaren 2004, 2006 en 2009 zijn onderzoeken uitgevoerd naar het functioneren van de riolering in de gemeente Zaanstad.⁶³

Het onderzoek van 2004 betrof een optimalisatiestudie waarbij na wijzigingen in de afvalwaterafvoer en normering vanuit het Hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier het oorspronkelijk maatregelenpakket voor Zaanstad-West is bijgesteld. In zowel het onderzoek van 2006 als 2009 kwam naar voren dat de gemeente nog niet voldeed aan de basisinspanning. In het onderzoek van 2009 werd berekend dat sprake was van een normoverschrijding van 21% gemeentebreed ten opzichte van wat op basis van de basisinspanning is maximaal toegestaan.

In het rapport werd verder geconcludeerd dat de gemeente onvoldoende zicht heeft op de kwaliteit van de riolering. Er wordt dan ook ten zeerste aangeraden om onder andere aan de hand van metingen nader onderzoek te doen naar de staat van de riolering voordat grote – mogelijk onnodige of onjuiste – investeringen worden gedaan. In januari 2011 is er naar aanleiding van deze onderzoeksresultaten dan ook een brief naar de wethouder gegaan met een toelichting op de keuze voor het uitstellen

⁶⁰ Bij de basisinspanning gaat het om maatregelen die bijdragen aan het beperken van de vuilemissie ofwel vuiluitworp op het oppervlaktewater door overstorten.

⁶¹ Zie voetnoot planvorming kern Assendelft.

⁶² Gemeente Zaanstad, Gemeentelijk rioleringsplan Planperiode 2001-2005. De ondergrondse van Zaanstad, oktober 2001,, p. 10.

⁶³ Deze onderzoeken waren achtereenvolgens: Optimalisatiestudie Zaanstad-West (OAS 2004), uitgevoerd door Arcadis; Nader onderzoek rioleringsbeleid (2006), uitgevoerd door Witteveen en Bos; Eindrapportage Riolering Zaanstad, hydraulisch en milieutechnisch functioneren gemengd stelsel (2009), uitgevoerd door DHV.

van drie geplande bergbezinkbassins.

GRP II: helder, concreet en in samenhang?

De geformuleerde doelen in het GRP II zijn door ons nader onderzocht. Daarbij hebben we beoordeeld in hoeverre deze *helder, concreet en in samenhang* met andere beleidsterreinen zijn geformuleerd.⁶⁴

De rekenkamer is van mening dat de 7 doelstellingen uit het GRP II overwegend *helder* zijn geformuleerd. Alle 7 doelstellingen zijn vertaald in duidelijke functionele eisen en geven op hoofdlijnen aan wat beoogd wordt.

De rekenkamer constateert dat de *concrete* uitwerking van de doelstellingen en functionele eisen in maatstaven sterk verschilt voor de 7 doelstellingen. Enerzijds zijn voor sommige doelstellingen en functionele eisen duidelijke technische maatstaven geformuleerd. Anderzijds ontbreekt voor sommige doelstellingen de nadere uitwerking in meetbare maatstaven. Zo gaan sommige maatstaven vooral beschrijvend in op de aanpak, maar worden ze niet meetbaar geformuleerd.

Een concrete doelstelling betekent eveneens dat de uitgangssituatie bekend moet zijn, zodat later kan worden bepaald welke prestaties zijn geleverd en welk effect de maatregelen hebben gehad op het realiseren van de doelstellingen. We constateren dat ook het inzicht in de uitgangssituatie sterk verschilt per doelstelling. Zo was bijvoorbeeld in het GRP II bekend hoeveel percelen nog niet op de riolering waren aangesloten (doelstelling 1), maar anderzijds was er onvoldoende inzicht in het functioneren van de riolering door inspecties (doelstelling 7).

Meer algemeen constateren we ook nog het volgende. Hoewel de doelstellingen zijn uitgewerkt in functionele eisen en maatstaven, is in de meeste gevallen niet aangegeven met welk tempo de doelstellingen moeten worden gerealiseerd. Oftewel, er zijn geen tussentijdse doelen vastgesteld voor het realiseren van bijvoorbeeld de emissiereductie (doelstelling 3) of de sanering van het aantal nog niet op het riool aangesloten percelen (doelstelling 1).

Bij de beoordeling van de *samenhang* hebben we gekeken naar de nadere onderbouwing en actualisaties van het GRP II en de plannen voor flankerende beleidsterreinen.⁶⁵ De basisrioleringsplannen voor de verschillende kernen in Zaanstad zijn opgesteld vóór het GRP II. Wel wordt in het GRP II verwezen naar *basisrioleringsplannen* en de daarin opgenomen maatregelen. In het operationeel rioolbeheerplan wordt aangegeven dat bij het vaststellen van maatregelen rekening wordt gehouden met de leeftijd van het riool en de geplande maatregelen ten behoeve

⁶⁴ Helder: niet voor meerdere uitleg vatbaar, niet onduidelijk. Meetbaar: concreet, er zijn criteria geformuleerd waarmee kan worden vastgesteld of de beleidsdoelen worden bereikt en de beginsituatie (nulmeting) is bekend. Samenhang: de verschillende doelen en beleidsprogramma's zijn waar relevant in inhoud op elkaar afgestemd.

⁶⁵ De rekenkamer verstaat onder flankerend beleid: het Waterplan, de Ruimtelijke Milieuvisie en het Grondwaterbeleidsplan.

van de basisinspanning. De rekenkamer is van mening dat deze plannen daardoor wel in zekere mate in samenhang met het gemeentelijke rioleringsbeleid zijn geformuleerd. Daarnaast concludeert de rekenkamer dat de gemeente ter actualisatie van het rioleringsbeleid meerdere onderzoeken heeft laten uitvoeren. Hoewel deze onderzoeken hebben voortgebouwd op het GRP II, constateert de rekenkamer dat de bijstellingen tot op heden niet zijn opgenomen in een integraal samenvattend document. Wel constateren we dat op het ontwikkelen van flankerend beleid afstemming plaatsvindt met het rioleringsbeleid.

3.2 Rol gemeenteraad bij vaststelling en verlenging GRP II

Het tweede *Gemeentelijke rioleringsplan planperiode 2001-2005. De ondergrondse van Zaanstad* (GRP II) is in 2001 door de gemeenteraad vastgesteld. In 2005 heeft de gemeenteraad ermee ingestemd om het realiseren van de doelstellingen uit het GRP II uit te stellen tot 2014. In deze paragraaf gaan we in op de informatievoorziening en besluitvorming rondom het gemeentelijke rioleringsplan in 2001 en 2005. Daarmee beantwoorden we de volgende onderzoeksvraag:

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

Daarbij gaan we na in hoeverre de gemeenteraad informatie van het college heeft ontvangen om haar kaderstellende rol te vervullen. Tevens beoordelen we daarbij de kwaliteit van de betreffende informatie. In hoofdstuk 5 zijn we specifiek ingegaan op de informatievoorziening voor de controlerende rol van de gemeenteraad.

Vanuit de kaderstellende rol is het van belang dat de gemeenteraad alvorens zij een besluit neemt, goed wordt geïnformeerd over de probleemschets, de keuzemogelijkheden, de consequenties van deze keuzemogelijkheden en de beoogde resultaten. De informatie is van goede kwaliteit als deze de raad in staat stelt op termijn de voortgang en resultaten van het rioleringsbeleid te beoordelen. Voor ons onderzoek hebben we documenten over de besluitvorming, verslagen van raad(scommissie)vergaderingen en de kadernota en begroting 2005 geraadpleegd.

3.2.1 Vaststelling gemeentelijke rioleringsplan

De gemeenteraad heeft het *Gemeentelijke rioleringsplan planperiode 2001-2005. De ondergrondse van Zaanstad* in de raadsvergadering van 20 december 2001 besproken en vastgesteld.⁶⁶ Voordat het rioleringsplan naar de gemeenteraad is gestuurd, is er een ontwerpplan ter informatie aan de Commissie Financiën, Stads- en Wijkbeheer toegezonden. Tevens is de ontwerp-nota voor commentaar aan de waterbeheerders, de provincie Noord-Holland en de Inspectie Milieuhygiëne verstuurd. In het betreffende ontwerpplan werden twee varianten onderscheiden:

⁶⁶ Raadbesluit 'Vaststelling gemeentelijke rioleringsplan 2001-2005', voorstel nummer 184, agendapunt 9.3, raadsvergadering 20 december 2001.

1. Realiseren van de basisinspanning voor 2005, conform beleid waterbeheerders en provincie;
2. Temporiseren maatregelen tot 2010.⁶⁷

Bij de tweede variant is rekening gehouden met de beschikbare personele capaciteit om werken uit te (doen) voeren. Deze variant werd als meest realistisch beschouwd. De raadscommissie Financiën, Stads- en Wijkbeheer heeft dit ontwerpplan in de vergadering van 21 juni 2001 besproken, waarbij een meerderheid van de commissie zich heeft uitgesproken voor de tweede variant.⁶⁸

Het definitieve rioleringsplan dat het college aan de gemeenteraad heeft voorgelegd, is gebaseerd op de tweede variant. De beleidsmatige en financiële consequenties van de temporisering worden in het gemeentelijke rioleringsplan uitgebreid toegelicht aan de hand van een overzicht van de toekomstige uitgaven (investeringen en beheer). Ook wordt ingegaan op de toekomstig - stijgende - ontwikkeling van het rioolrecht op basis van de geplande investeringen in de riolering.

De gemeenteraad is in 2001 op hoofdlijnen geïnformeerd door het schetsen van de stand van zaken ten aanzien van de riolering in het gemeentelijke rioleringsplan. Ook zijn in het ontwerpplan twee keuzemogelijkheden en de consequenties van deze mogelijkheden beschreven en ter kennisname voorgelegd aan de raadscommissie Financiën, Stads- en Wijkbeheer. In de beleidsnota is niet aangegeven in welk tempo de maatschappelijke effecten zullen worden geboekt. Ook is de maatregelenplanning niet naar jaarlagen uitgewerkt.⁶⁹ Dit maakt het voor de raad lastig om tijdens de uitvoering van het rioleringsplan de voortgang beleidsmatig te beoordelen. De gemeenteraad heeft in de vergadering van 20 december 2001 met algemene stemmen het GRP II vastgesteld.⁷⁰

⁶⁷ Variant 2 uit het GRP II gaat uit van temporisering van de maatregelen tot 2010. Het eindjaar 2010 is door middel van het (ontwerp) GRP II ook gecommuniceerd naar externe partijen als de provincie Noord-Holland en het Hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier. Bij de verwerking van de reacties van deze partijen en in latere correspondentie over de verlenging van het GRP II in de periode 2004-2005 spreekt de gemeente Zaanstad over het voldoen aan de basisinspanning in 2007. De gemeente maakt dus een onderscheid tussen het temporiseren van de maatregelen uit het GRP II tot 2010, maar het behalen van de basisinspanning in 2007. Dit jaartal voor het behalen van de basisinspanning zien wij echter niet terugkomen in het GRP II.

⁶⁸ Verslag van de openbare vergadering van de Commissie Financiën/ Stads- en Wijkbeheer, donderdag 21 juni 2001.

⁶⁹ Voor de maatregel 'vervangen riolen' is bijvoorbeeld niet aangegeven hoeveel kilometer riool zal moeten worden vervangen en hoever de gemeente gevorderd zou moeten zijn in 2005.

⁷⁰ Raadbesluit 'Vaststelling gemeentelijke rioleringsplan 2001-2005', voorstel nummer 184, agendapunt 9.3, raadsvergadering 20 december 2001 en Notulen raadsvergadering 20 december 2001.

3.2.2 Verlenging gemeentelijke rioleringsplan

Het gemeentelijke rioleringsplan voor de planperiode 2001-2005 is momenteel het nog steeds geldende beleidsplan. In 2004 is besloten tot de verlenging van de planperiode. De gemeenteraad heeft in 2004 geen afzonderlijk besluit genomen over deze verlenging van het GRP II, maar deze is meegenomen in de besluitvorming rondom de kadernota 2005 en begroting 2005.⁷¹ In de kadernota en begroting is voorgesteld de uitvoering van het gemeentelijke rioleringsplan uit te stellen en het jaarlijkse investeringsniveau te temporiseren. Jaarlijks was hierbij voor de periode 2005-2008 ruimte voor een maximale investering van € 10,5 miljoen, terwijl in het GRP II voor deze periode jaarlijks een bedrag rond € 15 miljoen was gepland.⁷² De belangrijkste redenen die voor de nieuwe temporisering werden aangevoerd waren een bezuinigingsopgave en het ontbreken van voldoende civieltechnische capaciteit om de geplande investeringen te kunnen uitvoeren. Daarnaast had deze temporisering tevens als (indirect) gevolg dat de totale lastenstijging voor de gemeente werd beperkt en daarmee ook de stijging van het lozingsrecht voor 2005. Deze temporisering betekende echter ook dat de gemeente haar doelstellingen niet in 2010 zou kunnen realiseren. In de begroting van 2005 staat dan ook dat er een nieuwe planning voor de realisatie van het gemeentelijke rioleringsplan zou worden gemaakt. Uit de notulen van de raadsvergadering waarin de kadernota wordt behandeld, blijkt dat het merendeel van de fracties instemt met de temporisering.⁷³

Uiteindelijk is in een besluitnota van B&W van 10 februari 2005 het jaar 2014 genoemd als einddatum voor het voldoen aan de basisinspanning.⁷⁴ Deze besluitnota is ter kennisname naar de gemeenteraad gestuurd om de raad inzicht te geven in de consequenties van het gekozen investeringsniveau voor rioolvervangingen. In deze nota wordt allereerst ingegaan op de oorspronkelijke (financiële) planning zoals geformuleerd in het GRP II, de stand van zaken in 2005 en de maatregelenplanning voor de periode 2005-2014.

De temporisering is ook afgestemd met de provincie Noord-Holland en het Hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier als toezichthouders en waterbeheerders. Deze partijen hebben – met enkele gestelde (rand)voorwaarden – hun akkoord gegeven.⁷⁵

De gemeenteraad is in 2004 via de kadernota 2005 en de begroting 2005 geïnformeerd over de redenen en achtergrond van de door B&W voorgestelde temporisering van

⁷¹ Kadernota 2005. Operatie: naar een realiserende gemeente Zaanstad (25 mei 2004) en Programmabegroting 2005-2008: Koersvast realisme (12 november 2004).

⁷² Uit: Besluitnota B&W, *GRP II en bijstellingen t.g.v. bezuinigingen*, registratienummer 8975, 10 februari 2005. Deze investeringsbedragen zijn de bewerkte investeringsbedragen uit het GRP II, i.v.m. BTW verrekening vanaf 2003.

⁷³ Notulen raadsvergadering Kaderdebat 24 juni 2004.

⁷⁴ Besluitnota B&W, *GRP II en bijstellingen t.g.v. bezuinigingen*, registratienummer 8975, 10 februari 2005.

⁷⁵ Brief van de provincie Noord-Holland aan de gemeente Zaanstad, *Gemeentelijk rioleringsplan* kenmerk 38920, 7 juli 2005 en Brief van het Hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier, *Realisatie emissiereducerende maatregelen gemeente Zaanstad*, registratienummer 05.18604, 25 juli 2005.

maatregelen uit het gemeentelijke rioleringsplan. In de kadernota en begroting werden geen mogelijke alternatieven gegeven. Ook waren de beleidsmatige en financiële consequenties van de voorgestelde temporisering nog niet vermeld. Deze uitwerking werd begin 2005 met een memo ter kennisname aan de raad verstuurd. We zijn van mening dat deze memo redelijk informatief was over de financiële stand van zaken in 2005 en het investeringsprogramma voor 2005-2014 voor afzonderlijke projecten.⁷⁶ De memo was echter minder informatief over de stand van zaken in beleidsmatig opzicht. Ofwel, de memo gaf nauwelijks antwoord op de vraag wat in 2005 al concreet was bereikt en in hoeverre de oorspronkelijke doelstellingen uit het GRP II al (gedeeltelijk) waren behaald.

3.2.3 Conclusies

De rekenkamer concludeert dat bij vaststelling van het GRP II in 2001 de gemeenteraad voldoende is geïnformeerd om haar kaderstellende rol te vervullen. Bij de verlenging van het rioleringsplan in 2005 is de gemeenteraad middels de kadernota en begroting 2005 op hoofdlijnen geïnformeerd over de redenen en achtergrond van de temporisering. Bij vaststelling van deze kadernota en begroting beschikte de gemeenteraad nog niet over een nadere uitwerking van de consequenties van het uitstel van de maatregelen uit het rioleringsplan. Deze uitwerking is begin 2005 in de vorm van een memo aan de raad verstrekt. De rekenkamer is van mening dat deze memo voldoende informatief was over de stand van zaken wat betreft gedane investeringen en de gevolgen van de temporisering op financieel gebied. De memo gaf de raad echter onvoldoende handvatten om te beoordelen wat er tot en met 2005 beleidsmatig concreet was gerealiseerd.

3.3 Organisatie rioleringstaak

De sector Realisatie en Beheer van het domein Openbare Werken is verantwoordelijk voor de beleidsontwikkeling- en advisering en de uitvoering van de rioleringstaak. Binnen de afdeling Beheer en de afdeling Beleid en Ondersteuning van de sector Realisatie en Beheer zijn er voor uitvoering van de rioleringstaak in totaal 10 medewerkers (9,6 fte) werkzaam. De realisatie van het beleid geschiedt binnen de afdeling Beheer. De afdeling Beleid en Ondersteuning is verantwoordelijk voor de beleidsontwikkeling en -adviesing van de riolering in de gemeente Zaanstad. Verder is in totaal 20 fte bij de sector Uitvoering beschikbaar voor de uitvoering van het onderhoud van de riolering. Voor het voorbereiden en het begeleiden van investeringswerken worden medewerkers van de afdeling Realisatie ingezet.⁷⁷ De jaarlijkse omvang van de inzet is afhankelijk van de aard en de omvang van de investeringswerken. In tabel 3.2 zijn de functies en bijbehorende werkzaamheden, nader toegelicht.

⁷⁶ In de eerste bijlage was namelijk voor 90 projecten het investeringsprogramma weergegeven. In de tweede bijlage werd een toelichting gegeven op oorspronkelijk geplande werken die niet meer zouden worden uitgevoerd.

⁷⁷ De afdeling Realisatie, afdeling Beheer en de afdeling Beleid en Ondersteuning zijn onderdeel van de sector Realisatie en Beheer.

Tabel 3.2 – Sector Realisatie en Beheer en sector Uitvoering: werkzaamheden riolering

Functie	Fte	Omschrijving werkzaamheden
<i>Sector Realisatie en beheer, Afdeling Beheer</i>		
Senior beheer	2	<ul style="list-style-type: none"> • Opdrachtgever voor uitvoering extern onderzoek, planvorming, inspecties en (kleinere) onderhouds- en vervangingswerkzaamheden. Deze werkzaamheden worden samen met de dagelijks beheerders uitgevoerd. • Interne opdrachtgever – samen met senior beheerders van andere vakgebieden – voor integrale grotere projecten.
Dagelijks beheer riool	3	<ul style="list-style-type: none"> • Behandelen van meldingen van bewoners. • Toezicht houden bij kleine onderhoudswerkzaamheden. • Bewaken werking rioolgemalen. <p>Bij uitvoering van deze werkzaamheden wordt veel samengewerkt met de sector Uitvoering.</p>
Bestandsbeheer	1	Gegevens over de aanwezige riolering liggen vast in een beheersysteem (RIOB) en worden geactualiseerd.
Grondwaterstandmeting	2	Metten van grondwaterstanden en vastlegging van de gegevens in een digitaal systeem.
Dagelijks beheer grondwater	1	Loketfunctie en beheer en onderhoud drainagenet.
<i>Sector Realisatie en Beheer, Afdeling Beleid en Ondersteuning</i>		
Beleidsadvisering	0,6	Beleidsontwikkeling en beleidsadvisering.
<i>Sector Realisatie en beheer, Afdeling Realisatie</i>		
Projectleiders	Variabel	Vorbereiden en begeleiden van voornamelijk investeringswerken.
<i>Sector Uitvoering</i>		
Team Rioleringstaken	20	<ul style="list-style-type: none"> • Onderhoud rioolgemalen. • Inspecties en onderhoud van riolen. • Schoonmaken kolken. • Aanleggen huisaansluitingen • Inzetbaar bij klachten en meldingen.

Sinds de recente reorganisatie zijn alle afdelingen die betrokken zijn bij de rioleringstaak ondergebracht bij het domein Openbare Werken. Voor de aansturing en beheersing van de rioleringstaak hanteert de gemeente een systeem van intern opdrachtgeverschap-opdrachtnemerschap. Hierbij is de afdeling Beheer de opdrachtgever en fungeren de sector Uitvoering en de afdeling Realisatie als opdrachtnemer.

De sector Uitvoering voert opdrachten uit met betrekking tot het dagelijks onderhoud op basis van een mandaatcontract riolering. Dit contract wordt jaarlijks opgesteld. Maandelijks rapporteert de sector Uitvoering over de uitvoering, zowel in termen van geleverde prestaties als financieel. De opdracht voor dit contract wordt gegeven door de afdeling Beheer.

Voor de opdrachten aan de afdeling Realisatie gaat veelal een interne offerteprocedure vooraf. Op basis van de offerte geeft de afdeling Beheer de afdeling Realisatie opdracht om een investeringswerk uit te voeren of om een investeringswerk als projectleider te begeleiden. De daadwerkelijke uitvoering van de werkzaamheden wordt uitbesteed aan aannemers. Ook de directievoering op het werk namens de gemeente, is veelal eveneens uitbesteed. De capaciteit van de afdeling Realisatie is flexibel en wordt afgestemd op het werkaanbod.

Voor de rioleringstaak is de wethouder Wijken en beheer buitenruimte binnen het college van burgemeester en wethouders de eerstverantwoordelijke.

3.3.1 Conclusie

Binnen de ambtelijke organisatie is de afdeling Beheer van de sector Realisatie en Beheer als opdrachtgevende afdeling als eerste verantwoordelijk de uitvoering van de rioleringstaak. De afdeling Beleid en Ondersteuning houdt zich bezig met de beleidsontwikkeling en -advisering. Binnen deze afdelingen zijn circa 10 medewerkers werkzaam.

De gemeente Zaanstad heeft ervoor gekozen om de uitvoering van onderhoudswerkzaamheden aan het riool en de rioolgemalen, evenals het schoonhouden van kolken en het aanleggen van huisaansluitingen grotendeels in eigen beheer uit te voeren. De sector Uitvoering voert deze taken uit op basis van een mandaatcontract, waarbij de afdeling Beheer de ambtelijke opdrachtgever is. De sector Uitvoering heeft circa 20 medewerkers beschikbaar voor de rioleringstaak.

De voorbereiding en begeleiding van investeringswerken wordt uitgevoerd door de afdeling Realisatie. Deze afdeling krijgt hiertoe – op basis van een interne offerte – opdracht van de afdeling Beheer. De feitelijke inzet van de afdeling is afhankelijk van het aantal ontvangen opdrachten. De daadwerkelijke uitvoering van investeringswerken wordt uitbesteed aan aannemers. De directievoering, waarbij toezicht wordt gehouden op de goede uitvoering van het aanbestede het werk, wordt over het algemeen eveneens aan een externe partij uitbesteed.

De wethouder Wijken en beheer buitenruimte binnen het college is de eerst verantwoordelijke voor de uitvoering van de rioleringstaak.

4 Kosten en uitvoering

In dit hoofdstuk gaan we in op de kosten en uitvoering van de rioleringstaak in de gemeente Zaanstad. Daarmee beantwoorden we de onderzoeksvraag 2:

Vanuit een financiële invalshoek:

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

En onderzoeksvraag 3:

Vanuit een inhoudelijk-technische invalshoek:

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

Aan het uitvoeren van de rioleringstaak zijn jaarlijks flinke kosten verbonden. Een belangrijk onderscheid daarin zijn de exploitatiekosten (paragraaf 4.1) en de investeringskosten (paragraaf 4.2). In beide paragrafen gaan we ook in op de planning van de uitvoering. De doeltreffendheid en doelmatigheid van de uitvoering van de rioleringstaak bespreken we in paragrafen 4.3 en 4.4. We besluiten dit hoofdstuk met een conclusie (paragraaf 4.5).

4.1 Exploitatie

Op rioleringsgebied zijn er vele activiteiten die binnen de exploitatiekosten vallen. De belangrijkste posten in de exploitatie zijn de planvorming, inspecties en onderhoudsactiviteiten.

4.1.1 Budget en realisatie

Bij beoordeling van de budgettering en kosten van de exploitatie is het allereerst van belang dat er realistische, onderbouwde budgetten zijn vastgesteld voor de uitvoering van de rioleringstaak. Daarnaast is het van belang dat de gemeente de gemaakte kosten goed registreert om te kunnen beoordelen of één en ander binnen de vastgestelde budgetten is uitgevoerd.

In de volgende tabel 4.1 worden de begrote en de werkelijk gerealiseerde exploitatiekosten van de jaren 2009 tot en met 2011 inzichtelijk gemaakt.

Tabel 4.1 - Exploitatie kosten riolering 2009 t/m 2011⁷⁸

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 exploitatiekosten riolering betreffen de kosten exclusief de kosten voor de inning van de rioolheffing. De kapitaalslasten zijn de grootste kostenpost (2011: 63%). Dit zijn rente- en afschrijvingskosten van de in het verleden geactiveerde investeringen in het riool.

De tabel kan als volgt worden toegelicht.

Apparaatskosten

De apparaatskosten betreffen voornamelijk de kosten van de afdeling Beheer van de sector Realisatie en Beheer, voor zover deze betrekking hebben op het beheer van de riolering. Ongeveer 10 medewerkers van deze afdeling zijn voor het overgrote deel belast met rioleringstaken. Deze afdeling is opdrachtgever voor de uitvoering van extern onderzoek, planvorming, inspecties en de onderhouds- en investeringswerkzaamheden. Ook is deze afdeling verantwoordelijk voor de metingen en de rioolbeheeradministratie. De apparaatskosten zijn de laatste jaren iets gedaald. In 2011 bedroegen de werkelijke apparaatskosten circa € 750.000.

Toegerekende kosten

In de begroting worden bijdragen aan het concern of andere activiteiten als kosten toegerekend aan de rioleringstaak. In de jaarrekening worden deze bijdragen ook daadwerkelijk geboekt. Dit betreft jaarlijks een post Verrekening concern voor € 129.000 en vanaf 2010 een bijdrage aan het project risicomangement (€ 250.000) en een bijdrage aan straatvegen beeldbestek (€ 175.000). Door deze kosten ten laste te brengen van de rioleringstaak vindt de dekking van deze kosten plaats via de rioolheffing.⁷⁹

⁷⁸ Budgetoverzicht exploitatie 2009-2011, aangeleverd door de gemeente Zaanstad.

⁷⁹ Ten aanzien van de posten Verrekening concern (€ 129.000) en het project risicomangement (€ 250.000) zou nader onderzoek moeten plaatsvinden om te kunnen beoordelen of deze kosten voor deze bedragen wel ten laste van de rioolheffing zouden mogen komen.

Interne uitvoering

Interne uitvoering heeft betrekking op de activiteiten van de sector Uitvoering⁸⁰ van het Domein Openbare Werken voor de rioleringstaak. Binnen deze sector zijn ongeveer 20 fte beschikbaar voor de uitvoering van onderhoudswerkzaamheden aan het riool. De sector Uitvoering voert deze werkzaamheden uit op basis van een zogenaamd intern mandaatcontract voor riolen. Hierin zijn de uit te voeren werkzaamheden en de te hanteren tarieven vastgelegd. Op basis van de werkelijk uitgevoerde werkzaamheden en werkelijke kostprijzentarieven wordt de rioleringstaak belast. We constateren dat in het mandaatcontract Riool 2011 geen kostendekkende tarieven waren opgenomen. De werkelijk kostendekkende tarieven van de sector Uitvoering waren gemiddeld circa 10% hoger dan die in het mandaatcontract waren opgenomen.

Externe kosten

Externe kosten zijn voornamelijk kosten van door externen uitgevoerde werkzaamheden voor onderhoud aan de riolering, inspecties, beleidsondersteuning e.d. In 2011 zijn de werkelijke externe kosten flink toegenomen van € 1.479.000 naar € 2.249.000. Dit wordt grotendeels veroorzaakt door de kosten van voorstudies en intensivering van inspecties van de riolen.

Relatieve omvang

De relatieve omvang van de jaarlijkse exploitatiekosten voor de riolering ten opzichte van de totale werkelijke exploitatielasten van de gemeente bedraagt in 2011 3,5%. De relatieve omvang van de werkelijke kosten van deze taak neemt geleidelijk toe. Dit komt vooral door de gestegen kapitaalslasten. Uit het ontwerp-GRP III blijkt dat de kapitaalslasten vanwege de geplande verbetermaatregelen en vervangingsinvesteringen ook in de toekomst aanzienlijk zullen toenemen. In de komende 4 jaar zal worden onderzocht op welke wijze hiermee financieel-technisch mee kan worden omgegaan.

In de tabel 4.1 zijn de kosten door ons op hoofdkostenniveau weergegeven. Om budgetbewaking mogelijk te maken en achteraf goede kostenanalyses te kunnen uitvoeren is het bijhouden van de werkelijke gemaakte kosten op activiteitsniveau belangrijk. Bij het onderzoek is gebleken dat de kosten niet altijd op de juiste wijze post zijn geboekt. Zo lijkt de intensivering in rioolinspecties in 2011 ook voor een groot deel te zijn geboekt op voorstudies riolen.

4.1.2 Planning en realisatie

In deze subparagraaf geven we antwoord op de vraag in hoeverre er voor de jaarlijkse exploitatieactiviteiten van de rioleringstaak een planning voor de uitvoering wordt opgesteld en in hoeverre deze planning ook daadwerkelijk wordt gerealiseerd. Allereerst zijn we nagegaan of er jaarlijks voor de uitvoering beheerplannen worden opgesteld. Ten aanzien van het rioolbeheer is een groot aantal activiteiten te onderscheiden. Het is te veelomvattend om de planmatige uitvoering van al deze

⁸⁰ Voorheen dienst Stadsbedrijven (DSB).

activiteiten te onderzoeken. In ons onderzoek hebben we de planning en realisatie van twee belangrijke exploitatieactiviteiten, namelijk de rioolreiniging en de rioolinspecties, nader onderzocht.

Operationele rioolbeheerplannen

In het GRP II is vastgelegd dat de in het rioleringsplan opgenomen aanpak jaarlijks moet worden uitgewerkt in een operationeel plan voor aanleg, onderzoek en maatregelen. Deze operationele plannen zijn een vertaling van onder andere de inspectiegegevens naar een maatregelenplanning. Aanvullend moet er ook telkens in een evaluatie worden nagegaan of het operationele plan nog overeenkomt met het oorspronkelijke beleid zoals geformuleerd in het GRP. In de periode 2007-2009 zijn echter geen operationele rioolbeheerplannen opgesteld. Vanwege achterstanden in het uitvoeren van inspecties, het ontbreken van actuele rioolberekeningen en het beperkte inzicht in de kosteneffectiviteit van de verschillende maatregelen is het ook niet goed mogelijk om goede ORP's op te stellen. Dit betekent dat de beheersactiviteiten vooral op ad hoc basis hebben plaatsgevonden. Voor 2010 en 2011 zijn wel operationele rioolbeheerplannen per kern opgesteld. Verder kan worden opgemerkt dat voor de uitvoering van de rioolactiviteiten door de sector Uitvoering, via het mandaatcontract, wel vooraf de omvang van de uit te voeren activiteiten zijn bepaald.

Reinigingswerkzaamheden

De reinigingsactiviteiten met betrekking tot het riool worden door de sector Uitvoering van de gemeente uitgevoerd op basis van het mandaatcontract. In het GRP II is vastgelegd dat:⁸¹

- Per jaar ongeveer 100 kilometer wordt gereinigd. De reinigingsfrequentie is eenmaal per 6 jaar.
- Kolken worden over het algemeen eenmaal per jaar uitgezogen, maar op een aantal locaties (bijvoorbeeld marktterreinen) is dit tweemaal per jaar.

Het GRP II vermeldt verder dat voor het onderhoud aan de gemalen en de drukrioleringsunits er met een leverancier een onderhoudscontract wordt afgesloten. Deze reinigt en inspecteert de pompen jaarlijks, waarbij ook het eventueel benodigde klein onderhoud wordt verricht.

De sector Uitvoering kan op basis van het mandaatcontract riolen de rioolreiniging planmatig uitvoeren. In de tabel 4.2 staat een overzicht van de begrote reinigingswerkzaamheden volgens het mandaatcontract.

⁸¹ Gemeente Zaanstad, *Gemeentelijk rioleringsplan Planperiode 2001-2005. De ondergrondse van Zaanstad*, oktober 2001, p45.

Tabel 4.2 – Reinigingswerkzaamheden volgens mandaatcontracten riolen 2009-2011⁸²

	Frequentie/ aantal
Reinigen hoofdriool ⁸³	1 keer per 6 jaar
Gereinigde kolken (handmatig)	1 keer
Gereinigde kolken (machinaal):	1 keer voor 38.000 kolken + extra reiniging 2.000 kolken
Onderhoud gemalen, inclusief reiniging	327 gemalen: 1 grote en 2 kleine onderhoudsrondes (grote ronde telt voor 2 frequenties) + 34 gemalen: 1 kleine onderhoudsronde. ⁸⁴

Het hoofdriool dient eens in de 6 jaar geheel te zijn gereinigd. Voor kolken en gemalen geldt dat deze eens per jaar worden gereinigd en in sommige gevallen ook vaker.

De gewenste reinigingsfrequenties zijn in het mandaatcontract riolen ook vertaald naar begrote aantallen en kilometers. Tabel 4.3 geeft een overzicht van de begrote en uiteindelijk gerealiseerde uitvoering van de reinigingswerkzaamheden voor de periode 2009 tot en met 2011.

Tabel 4.3 – Begrote en gerealiseerde reinigingswerkzaamheden 2009-2011

	2009		2010		2011	
	begroting	realisatie	begroting	realisatie	begroting	realisatie
Reiniging hoofdriool	101.800	106.785	101.900	70.901	101.900	53.192
Gereinigde kolken (handmatig)	7.000	6.816	7.000	6.784	7.000	7.000
Gereinigde kolken (machinaal)	50.000	50.965	50.000	50.325	50.000	50.000
Onderhoud gemalen, inclusief reiniging	1.359	1.359	1.036	1.069	1.036	1.036

We hebben geconstateerd dat de gemeente in de periode 2009-2011 nog steeds hetzelfde uitgangspunt hanteert voor de rioolreiniging, zoals vastgelegd in het GRP II.

⁸² Bron: Prestatierapportage t/m periode 12, Jaarcontracten openbare ruimte, mandaatcontract riolen voor de jaren 2009, 2010 en 2011.

⁸³ Hierbij gaat het om de volgende riolering: 299879 m1 riool gemengd, 118393 m1 riool gescheiden DWA, 24232 m1 riool verbeterd gescheiden DWA, 23814 m1 riool verbeterd gescheiden HWA, 129003 riool gescheiden HWA.

⁸⁴ Onder de 327 gemalen vallen: gemalen LPR (39 stuks), gemalen mini (132 stuks), gemalen natte opstell. (139 stuks), gemalen droge opstell. (1 stuk), gemalen vijzels (5 stuks), gemalen BBB (11 stuks). Onder 34 gemalen vallen: gemalen drainage (3 stuks), gemalen oppervlaktewater (28 stuks), gemalen begraafplaatsen (3 stuks).

De riolering dient namelijk eens in de 6 jaar te worden gereinigd, wat neerkomt op zo'n 100 kilometer riolering. Uit de tabel blijkt echter dat in 2010 en 2011 respectievelijk 70.901 meter en 53.192 meter is gereinigd door de sector Uitvoering (voorheen dienst Stadsbedrijven). De geplande hoeveelheid te reinigen riool is in de jaren 2010 en 2011 dus niet gerealiseerd. De reden die hiervoor wordt opgegeven is dat er minder is gereinigd vanwege overlap met inspectiewerk uitgevoerd door externen.⁸⁵ De overige reinigingsactiviteiten zijn volgens de prestatierapportage van de sector Uitvoering wel ongeveer volgens de planning gerealiseerd.

Verder valt op dat in 2011 de begrote prestaties en de gerealiseerde prestaties voor het reinigen van kolken en het onderhoud van gemalen exact aan elkaar gelijk zijn. Dit komt volgens de ambtelijke reactie op onze nota van bevindingen omdat al medio december – vanwege het vervroegen van de jaarrekening – de prestatiegegevens voor eind december opgegeven moeten worden. De werkelijk gerealiseerde prestaties zijn daarom gedeeltelijk gebaseerd op een schatting.

Wat betreft de uitvoering van de reiniging en het onderhoud van de gemalen signaleren we dat dit onderdeel uitmaakt van het mandaatcontract riool. Dit wordt dus ook door sector Uitvoering uitgevoerd. In het GRP II was nog vermeld het onderhoud aan gemalen jaarlijks door een externe leverancier zou worden uitgevoerd.

Rioolinspecties

In het GRP II zijn de uitgangspunten voor de uit te voeren rioolinspecties vermeld. Deze hebben we in de hiernavolgende tabel samengevat.⁸⁶

Tabel 4.4 – Rioolinspecties volgens GRP II

Inspectiemethode	Inspectiefrequentie	Onderzoeksdoel
Globale visuele inspectie	1 keer per 10 jaar (jaarlijks een deel van de rioolstrengen, waardoor na 10 jaar alle strengen zijn onderzocht).	Opstellen strategische planning van onderzoek en maatregelen voor lange termijn (5-40 jaar).
Gedetailleerde visuele inspectie	1 a 2 keer per 40 jaar (jaarlijks 2,5 tot 5% van de rioolstrengen, waardoor na 40 jaar het gehele rioolstelsel 1 a 2 maal is onderzocht).	Opstellen operationele planning van onderzoek en maatregelen voor korte termijn (0-5 jaar).
Het regelmatig opnemen en registreren (monitoren) van de grondwaterstand met behulp van een peilbuizenmeetnet.	10 keer per jaar	Het opsporen van lekken in de riolering binnen een zodanige termijn (enkele maanden) dat schade door (te) lage grondwaterstanden

⁸⁵ De gewijzigde opdracht van de afdeling Beheer is niet verwerkt in het mandaatcontract.

⁸⁶ Gemeente Zaanstad, *Gemeentelijk rioleringsplan Planperiode 2001-2005. De ondergrondse van Zaanstad*, oktober 2001, p42.

Inspectiemethode	Inspectiefrequentie	Onderzoeksdoel
		wordt voorkomen.
Onderzoek van boorkernen uit de buiswand.	Incidenteel	Bepalen keuze renovatiemaatregel bij aangetaste betonnen rioolbuizen.

Het GRP II geeft verder weer dat naast deze planmatige rioolinspecties er ook incidentele inspecties plaatsvinden naar aanleiding van onder andere klachten, verzakkingen in de weg en voorbereiding van wegconstructies. Pers- en drukrioleringsleidingen worden niet geïnspecteerd. Gemalen en drukrioleringsunits worden gelijktijdig met het klein onderhoud geïnspecteerd.

Ten aanzien van de realisatie van de rioolinspecties merken we het volgende op. Door budgettaire tekorten is er in de loop der jaren een achterstand ontstaan die in de jaren 2010 en 2011 is ingelopen door meer dan de helft van de vrijvervalriolering te reinigen en inspecteren.⁸⁷ Vóór 2010 was er dus een achterstand in het doen van inspecties ontstaan. Achterstanden in de inspecties betekenen dat prioritering van onderhoudswerkzaamheden wordt bemoeilijkt.

4.1.3 Conclusies

Deze subparagraaf bevat de conclusies over de bewaking van de kosten en de planning van de rioleringstaken in de exploitatie.

Kostenbewaking kan beter

De rekenkamer constateert dat de gemeente voor de verschillende rioleringsactiviteiten in de exploitatie detailbudgetten heeft vastgesteld. De totale gerealiseerde exploitatiekosten, exclusief de kapitaalslasten, zijn binnen het begrote totaalbudget gebleven. In de financiële administratie wordt op activiteitsniveau het budget vastgelegd. Bij het onderzoek is gebleken dat de werkelijke kosten niet altijd op het juiste activiteitenbudget wordt geboekt. Hierdoor wordt het uitvoeren van kostenanalyses bemoeilijkt. Verder valt het op dat de werkelijke kosten van de afdeling Uitvoering in 2011 gemiddeld 10% hoger zijn dan volgens het mandaatcontract is overeengekomen. Deze meerkosten komen ten laste van de rioolheffing.

⁸⁷ Bron: Ontwerp gemeentelijk rioleringsplan 2012-2016

Kosten ten laste van de rioolheffing

Verder constateren we dat sinds 2009 in toenemende mate bedragen in het rioleringsbudget worden opgenomen voor bijdragen aan het concern, zoals bijvoorbeeld een bijdrage in de kosten voor het project risicomanagement (€ 250.000). Door deze kosten ten laste te brengen van de rioleringstaak vindt de dekking van deze kosten plaats via de rioolheffing. Gelet op het feit dat de rioolheffing een doelheffing is, is nader onderzoek nodig om vast te stellen of het verdedigbaar is of deze kosten voor deze bedragen ten laste van de rioolheffing zouden mogen worden gebracht. Ons onderzoek was niet gericht op het vaststellen van de aanvaardbaarheid van de berekening van het jaarlijkse rioolheffingstarief.

Toekomstige kosten stijgen door toename kapitaallasten

Ten aanzien van de ontwikkeling van de jaarlijkse rioleringslasten constateren we dat deze in de toekomst flink zullen stijgen vanwege de kapitaalslasten van geplande rioleringsinvesteringen.⁸⁸ Dit zal ook gevolgen hebben voor de hoogte van het kostendeckende rioolheffingstarief. Welke gevolgen precies valt buiten het bestek van ons onderzoek en is niet door ons onderzocht.

Ontbreken van rioolbeheerplannen

In het GRP II van 2001 zijn uitgangspunten opgenomen voor de planning van de jaarlijks uit te voeren activiteiten. Tevens is vastgelegd dat de in het GRP opgenomen aanpak jaarlijks moet worden uitgewerkt in operationele plannen per kern. In de periode 2007-2009 zijn deze operationele rioolbeheerplannen niet opgesteld. Vanwege achterstanden in het uitvoeren van inspecties, het ontbreken van actuele rioolberekeningen en het beperkte inzicht in de kosteneffectiviteit van de verschillende maatregelen is het ook niet goed mogelijk om goede ORP's op te stellen. Hierdoor is het onderhoud aan het riool in die jaren niet planmatig, maar meer op ad hoc basis uitgevoerd. In 2010 en 2011 zijn wel weer operationele rioolbeheerplannen opgesteld per kern.

Planmatige uitvoering op basis van mandaatcontract

De rioolwerkzaamheden worden door de sector Uitvoering uitgevoerd op basis van een jaarlijks op te stellen mandaatcontract riolen. Hierin is gedetailleerd vastgelegd welke werkzaamheden zij in dat jaar dient uit te voeren. De sector Uitvoering verantwoordt zich maandelijks over de uitvoering waarbij inzichtelijk wordt gemaakt in hoeverre de geplande activiteiten in het mandaatcontract zijn gerealiseerd. De afdeling Beheer kan, als ambtelijk opdrachtgever, op basis daarvan de planning in overleg zo nodig bijstellen.

Reinigingswerkzaamheden en rioolinspecties niet volgens planning uitgevoerd

Ten aanzien van reinigingswerkzaamheden constateren we dat in 2010 en 2011 minder riool is gereinigd dan vooraf begroot. In het mandaatcontract was 101.00 meter te reinigen hoofdriool opgenomen, terwijl volgens de prestatierapportages in 2010 70.901

⁸⁸ Bron: Ontwerp GRP III.

meter en in 2011 53.192 meter daadwerkelijk is gerealiseerd. De reden die hiervoor wordt gegeven is dat er sprake was overlap met inspectiewerk, waardoor de reinigingswerkzaamheden niet uitgevoerd behoeven te worden. De gewijzigde opdracht aan de afdeling Uitvoering (voorheen dienst Stadsbedrijven) was niet in het mandaatcontract aangepast..

Wat betreft de rioolinspecties is in de jaren 2010 en 2011 een achterstand ingehaald. Het systematisch uitvoeren van rioolinspecties is 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.

4.2 Investerings

In deze paragraaf worden allereerst de investeringskosten van rioleringswerken nader onderzocht. Hierbij hebben we gekeken welke kosten zijn geactiveerd en hoe de verhouding is tussen de kosten van de uitvoering en de toegerekende kosten voor voorbereiding en toezicht. Ook hebben we in subparagraaf 4.2.1 beoordeeld of de investeringen zijn uitgevoerd binnen het vastgestelde begrotingsbedrag of investeringsplafond.

In subparagraaf 4.2.2 zijn we nagegaan of de investeringswerken ook in de tijd volgens plan worden uitgevoerd. In samenhang daarmee hebben we de interne procedures aan onderzoek onderworpen. Hierbij hebben we aandacht besteed aan de procedures betreffende de realisatie van individuele investeringswerken, de bijstelling van de investeringsbedragen in het meerjaren investeringsplan (MIP) en de bestuurlijke informatievoorziening. In subparagraaf 4.2.3 zijn onze conclusies opgenomen.

4.2.1 Jaarbudget en realisatie

De aard en omvang van de de kosten van de rioolinvesteringen voor de jaren 2009 tot en met 2011 kunnen als volgt worden samengevat.

Tabel 4.5 - Investeringskosten 2009, 2010 en 2011

In miljoenen euro's	2009		2010		2011	
	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

	2009		2010		2011	
	begroting	jaarrekening	begroting	jaarrekening	begroting	jaarrekening
Relatieve omvang riolinvesteringen ten opzichte van gemeentelijke investeringen (netto)		14%		17%		28,3%
Kosten V&T ten opzichte van uitvoeringskosten		21,5%		22,4%		17,8%

* V&T = kosten voor voorbereiding en toezicht.

Uit het overzicht blijkt dat de investeringskosten in het jaar 2011 flink zijn toegenomen. Verder laat het overzicht zien dat de investeringskosten in 2009 en 2010 binnen het door de gemeenteraad begrote bedrag zijn gebleven. In 2011 is er een kleine overschrijding.

Hierna volgt een korte toelichting op de verschillende regels in de tabel.

V&T/V&T (extern)

V&T betekent de kosten van voorbereiding van specifieke investeringswerken en het toezicht daarop bij de uitvoering. Deze kosten activeert de gemeente.⁸⁹ De afschrijvingstermijn is gelijk aan die van het betreffende werk. Bij de aanleg van nieuwe riolering en het vervangen van oude riolering wordt een afschrijvingstermijn gehanteerd van 40 jaar.

Uitvoeringskosten

De uitvoeringskosten zijn de kosten van de aannemer en eventuele andere kosten die samenhangen met de uitvoering, maar niet vallen onder de kosten van voorbereiding en toezicht. Te denken valt bijvoorbeeld aan kosten voor het verleggen van kabels en leidingen, als die niet in het werk van de aannemer zijn opgenomen. De uitvoeringskosten kunnen verder nog worden onderscheiden in de oorspronkelijke kosten zoals bepaald op basis van de aanbestedingsprocedure en de kosten voor meer- of minderwerk. Kosten van meer- en minderwerk kunnen ontstaan als er bijvoorbeeld bij de uitvoering blijkt dat er van het bestek moet worden afgeweken of dat tussentijds de opdracht wordt uitgebreid. Het overzicht laat zien dat in 2011 de uitvoeringskosten bijna € 14 miljoen hebben bedragen. Dit is ongeveer tweemaal zoveel dan in 2010 en 2009.

⁸⁹ Activeren betekent kosten op de balans opnemen en in de volgende jaren (via afschrijvingen) ten laste van de exploitatiebegroting brengen.

Toerekening wegen

Tot en met 2010 heeft de gemeente Zaanstad het beleid om de kosten van herbestrating naar aanleiding van de aanleg en vervanging van de riolering toe te rekenen aan het rioleringswerk. Opvallend is dat in 2010 meer dan € 2 miljoen om die reden als rioleringswerken is geactiveerd, terwijl in 2011 niets is geactiveerd. In het GRP II en in de door de raad vastgestelde notitie *Kostentoerekening 2009-2012* staat vermeld dat 50% van de kosten van de herbestrating vanwege de aanleg van riool wordt doorbelast. Ambtelijk is ons medegedeeld dat de werkelijke toerekening plaats vindt op basis van een beoordeling van welke mate de waardevermindering van de wegen heeft plaatsgevonden door de uitvoering van rioleringswerkzaamheden.

Bijdragen van derden

Specifieke bijdragen in de investeringskosten van rioleringswerken zijn beperkt. Voor het realiseren van rioleringswerken bestaan geen specifieke rijksbijdragen-regelingen. Wel komt het voor dat gebruikers die nog niet zijn aangesloten op het gemeentelijk rioleringsstelsel een bijdrage in de kosten moeten betalen.

Relatieve omvang rioolinvesteringen

De rioleringswerken maken een substantieel onderdeel uit van de jaarlijkse gemeentelijke investeringen. In 2009 kwam 14% van de netto-investeringen voor rekening van de riolering. In 2011 is dit percentage opgelopen tot zelfs 28.

Relatieve omvang V&T

In de jaren 2009 tot en met 2011 varieerden de kosten van V&T van 17,8% tot 22,4%. De omvang van deze kosten hangen voor een deel samen met de fasen waarin projecten zich bevinden. Voorbereidingskosten worden vooral in het begin van een project gemaakt. In de paragraaf doelmatigheid gaan we nader in op de kosten van voorbereiding en toezicht.

4.2.2 Planning en realisatie

In de programmabegroting autoriseert de gemeenteraad jaarlijks het totale bedrag dat besteed mag worden aan de rioolinvesteringen. De begrote projecten worden – per wijk – gespecificeerd in de paragraaf ‘investeringsplan openbare ruimte’. In het overzicht staan geen bedragen vermeld.

Aan de investeringsbedragen in de begroting ligt een meerjaren investeringsplan (MIP) ten grondslag. In dit overzicht zijn wel financiële bedragen opgenomen en is tevens inzichtelijk gemaakt in welke jaren naar verwachting de bedragen worden uitgegeven.

Om een beeld te krijgen of de gemeente de rioleringsprojecten volgens plan uitvoert hebben we het MIP's van 2009 tot en met 2011 bestudeerd. Daarbij hebben we zowel gekeken naar de ontwikkeling van het budget als naar de geplande doorlooptijd. Voor het onderzoek hebben we alle rioleringsprojecten van boven een miljoen beoordeeld, waarbij meer dan 90% van de uitgaven in de jaren 2009 tot en met 2011 zijn gepland.

Het selectiecriteria levert het volgende overzicht op.

Tabel 4.6 – Begrote investeringsbedragen rioleringswerken

		MIP 2009 (in mlj.)	MIP 2011 (in mlj.)	Tijdsplanning
1	Inverdan aanleg persleiding	€ 4,1	€ 4,5	Uitvoering grotendeels in 2016
2	Riolering Molletjesveer	€ 3,0	€ 4,9	Oorspronkelijke einddatum 2009. Afgerond in 2011
3	Wormerveer persleiding	€ 3,0	€ 2,9	Oorspronkelijke einddatum 2010 Afronding 2012
4	Riolering Zuiddijk	€ 1,8	€ 2,0	Oorspronkelijke einddatum 2010 Afronding 2012
5	Bergbezinkbassins Vaartkade	€ 2,0	Project vervallen	Niet uitgevoerd
6	Zaandam West verbetermaatregelen	€ 1,3	Project vervallen	Niet uitgevoerd
7	Zaandijk verbetermaatregelen	€ 1,1	Project vervallen	Niet uitgevoerd
8	Zaanstad transportleiding verwijderen	€ 3,8	Project vervallen	Niet uitgevoerd

Uit het overzicht blijkt dat 4 van de 8 projecten niet zijn uitgevoerd terwijl deze wel in het MIP 2009 stonden. Voor deze projecten zijn in de jaren tot en met 2009 wel (voorbereidings-)kosten gemaakt. Deze kosten waren in totaal circa € 400.000.

De ambtelijke organisatie meldt dat circa € 245.000 betrekking heeft op bestektekeningen van het afgevoerde project 'Zaanstad, transportleiding verwijderen'. Na het in gebruik nemen van het nieuwe rioolperssysteem in Zaandam-zuid, zal de gemeente het bestaande bestek gebruiken om de oude transportriool buiten werking te stellen. Verder wordt vermeld dat de voorbereidingskosten van de andere drie afgevoerde projecten alle betrekking hebben op eerder geplande bergbezinkbassins.⁹⁰

Daarnaast valt op dat van de vier projecten die wel zijn gerealiseerd er drie duurder uitvallen, danwel vermoedelijk duurder zullen uitvallen. Dit betreffen de investeringsprojecten *Inverdan aanleg persleiding*, *Riolering Molletjesveer* en *Riolering*

⁹⁰ In een memo van 21 januari 2011 wordt de wethouder Wijken en beheer buitenruimte geïnformeerd over de keuze dat de bouw van drie bergbezinkbassins wordt uitgesteld tot 2013. De gemeente wil naar aanleiding van het onderzoek bij noodzakelijke vervangingen gemengde rioolstelsels gaan vervangen door gescheiden rioolstelsels. Na meting van het effect van deze maatregelen op de vuilemissie zal de gemeente bepalen of er nog aanvullende maatregelen nodig zijn.

Zuidlijk. Van het project *Wormerveer persleiding* zijn de kosten iets lager uitgevallen. Hogere investeringskosten kunnen allerlei oorzaken hebben. Bijvoorbeeld een foutieve projectraming, een uitbreiding van de scope of een hogere aanbestedingsbedrag dan was voorzien. De reden om projecten vooralsnog niet uit te voeren, is omdat de gemeente eerst een goed inzicht wil krijgen in de kwaliteit van het rioolstelsel en de mate waarin verschillende maatregelen bijdragen aan het realiseren van de zogenaamde basisinspanning. Dit lijkt de rekenkamer een legitieme reden.

Verder zien we dat projecten die wel tot uitvoering zijn gekomen, meestal later gereed zijn dan het MIP is vermeld. Drie van de vier projecten hebben circa 2 jaar vertraging opgelopen. De aanleg persleiding Inverdan is in het MIP 2011 doorgeschoven naar het jaar 2016. Voor dit project zijn in de jaren 2009 tot en met 2012 al wel investeringskosten geboekt tot een bedrag van bijna € 400.000.⁹¹

Procedures betreffende de realisatie investeringsprojecten

Om de investeringsprojecten te beheersen heeft de gemeente intern diverse procedures vastgesteld. Deze procedures dienen er mede toe dat de projecten doelmatig, doeltreffend en rechtmatig worden gerealiseerd. Bij ons onderzoek naar de investeringen hebben we geconstateerd dat de gemeente de volgende specifieke procedures kent:

- Checklist waarin puntsgewijs de acties en documenten worden beschreven van de verschillende fasen van de planvorming van een investeringsproject: Opdrachtfase, Ontwerpfase, Bestekfase, Uitvoeringsfase en Nazorgfase.
- Kostenramingen op basis van de SSK-systematiek van het CROW.⁹² Voor de kostenramingen beschikt de gemeenten over kengetallen.
- Nota Inkoop & aanbestedingen, waarin de stappen van inkoop en aanbesteden en de taakverdeling vastligt van het initiatief tot aanbesteden tot en met factuurcontrole en betaalbaarstellen van de facturen. Ook voor de meer- en minderkosten zijn door de organisatie procedures vastgesteld.

De rekenkamer is van oordeel dat de van toepassing zijnde procedures aan daaraan te stellen eisen voldoet, maar op onderdelen verder zouden kunnen worden uitgewerkt. In het volgende hoofdstuk zullen we voor een specifiek investeringswerk dit nader toelichten en nagaan of de procedures ook in de praktijk worden toegepast.

⁹¹ Dat de aanleg van een rioolpersleiding voor Inverdan tot 2016 is doorgeschoven hangt samen met de vertraging in het bouwprogramma Overtuinen. De gemeente Zaanstad verwacht dat de inspanning die tot nu toe is gedaan nog kan worden gebruikt op het moment dat de aanleg van het persleidingensysteem weer actueel wordt.

⁹² SSK betekent Standaardssystematiek voor Kostenramingen. Dit is een door het CROW ontwikkelde methodiek voor het maken van kostenramingen in de GWW-sector en een handreiking voor kostenmanagement. CROW is een platform voor infrastructuur, verkeer, vervoer en openbare ruimte.

Procedures bijstelling investeringsbedragen in het MIP

In het MIP zijn alle investeringen voor de openbare ruimte opgenomen, waaronder ook de investeringsprojecten voor de riolering. Om de investeringsbedragen in het MIP aan te passen en zo nodig delen van het budget door te schuiven naar een volgend jaar heeft de gemeente de volgende procedure.

Vier tot vijf maal per jaar wordt op initiatief van concern Financiën nagegaan of de investeringsbudgetten in het MIP nog aanpassing behoeven. Projectleiders vullen hiervoor zogenaamde IDR-formulieren⁹³ in waarin het begrote krediet en de gerealiseerde en verwachte uitgaven worden ingevuld. De betreffende formulieren worden zowel benut bij het opstellen van de Burap als voor het aanpassen van het MIP. De afdeling Bedrijfsbureau Projecten (Financiën) verwerkt de budgetbijstellingsformulieren in het MIP ter bewaking van het totaal budget per te onderscheiden product of beleidsveld.

Afwijkingen ten opzichte van de vastgestelde kredieten voor individuele investeringsprojecten worden besproken met het afdelingshoofd. Indien daar aanleiding voor is, wordt dit vervolgens besproken in het sectoroverleg. In het sectoroverleg zijn zowel het afdelingshoofd van de afdeling Beheer (ambtelijke opdrachtgever van investeringsprojecten) als het afdelingshoofd van de afdeling Realisatie (opdrachtnemer) aanwezig. In dit overleg vindt de besluitvorming plaats om eventueel de kredieten aan te passen. Kredietwijzigingen binnen de € 50.000 worden door middel van een budgetbijstellingsformulier gefiatteerd door het sectorhoofd. Hogere bedragen vereisen de instemming van met MT.⁹⁴

Bij financiële wijzigingen wordt het college niet of nauwelijks geïnformeerd, tenzij ambtelijk een bestuurlijk of politiek risico wordt ingeschat. In dat geval kan het sectorhoofd besluiten om de kredietaanpassing te bespreken in het stafoverleg met de wethouder.

Procedures ten aanzien van de bestuurlijke informatievoorziening

In de financiële verordening van de gemeente Zaanstad is bepaald dat het college het geactualiseerde meerjaren investeringsplan opneemt. Voor lopende meerjarige investeringen geeft het college de bijstelling van de totaalraming ten opzichte van het voorgaande meerjarenplan aan, alsmede een toelichting erop. De raad autoriseert met het vaststellen van de begroting de eerste jaarschijf van het MIP, als mede de totaalbedragen van specifieke nieuwe meerjarige investeringen uit de eerste jaarschijf. De raad kan daarbij aangeven voor welke investeringen hij een apart voorstel wil ontvangen, voordat het college tot uitvoering overgaat. Daarnaast is in de verordening geregeld dat het college tussentijds aan de raad rapporteert over de uitvoering van de begroting via een bestuursrapportage. De bestuursrapportage gaat in op de afwijkingen

⁹³ IDR staat voor interne dienstrapportage.

⁹⁴ De gemeente Zaanstad geeft aan dat de werkwijze ten aanzien van fiattering in 2012 is veranderd. Afdelings- en sectorhoofden kunnen op basis van een ondermandaatbesluit besluiten tot aan hun financiële limiet binnen de gestelde budgetregels.

per programma en op de investeringen, zowel wat betreft de lasten en baten, de geleverde goederen en diensten, de voortgang, en indien daar aanleiding voor is de maatschappelijke effecten. Voor belangrijke investeringen kan de raad een specifiek traject van voortgangsrapportages overeenkomen met het college. Voor de investeringen in rioolwerken heeft de raad geen specifieke voortgangsrapportages gevraagd. Over de wijze waarop het college over de rioleringstaak en de rioolinvesteringen zich in jaarrekeningen zich in de jaren 2009 tot en met 2011 verantwoording heeft afgelegd is door ons beoordeeld in hoofdstuk 5.

4.2.3 Conclusie

Investeringskosten binnen de begroting

De investeringskosten in rioleringswerken zijn in de jaren 2009 en 2010 binnen de begrote investeringen gerealiseerd. In 2011 was er een beperkte overschrijding van het vastgestelde subsidieplafond. De kosten voor voorbereiding en toezicht (V&T) in liggen in de jaren 2009,2010 en 2011 tussen de € 1,5 en € 2,5 miljoen. De V&T-kosten worden, tezamen met onder meer de aannemerskosten, geactiveerd.

Toerekening van wegenkosten op basis van beoordelingen achteraf

In het GRP II uit 2001 en in de raad vastgestelde nota *Kostentoerekening tarieven 2009-2012* is opgenomen dat bij renovatie en vervanging 50% van de kosten aan de wegen wegens herstel van bovenliggende verhardingen aan de rioleringstaak worden toegerekend. De kosten van de herbestrating die aan de rioleringstaak worden doorbelast, worden eveneens geactiveerd. Dit betekent dat ook deze kosten via de toekomstige rioolheffingen worden gedekt.

Bij het onderzoek is gebleken dat de richtlijn van 50% toerekening van de wegenkosten in de jaren 2009, 2010 en 2011 niet is toegepast. Ambtelijk is ons medegedeeld dat de laatste jaren de toerekening plaatsvindt op basis van een beoordeling van de mate waarin de wegen door rioleringswerken in waarde zijn verminderd. In 2011 zijn er om die reden zelfs geen kosten doorbelast, omdat het rioolvervangingsprogramma aansloot bij de herstratingsplanning.

V&T-kosten variëren sterk per jaar

De V&T-kosten voor rioolinvesteringwerken variëren sterk per jaar. In de jaren 2009 tot en met 2011 bedroegen deze tussen de € 1,5 en € 2,5 miljoen. We merken hierbij op dat de voorbereidingskosten vooral in het begin van projecten worden gemaakt, terwijl de toezichtkosten gedurende de looptijd van het gehele project worden gemaakt. Verder blijkt uit de literatuur dat de omvang van dergelijke kosten sterk samenhangen met de omvang en complexiteit van de aan te leggen infrastructuur.⁹⁵ De gemeente Zaanstad heeft, voor zover we kunnen nagaan, voor de V&T-kosten geen richtlijn vastgesteld. Voor een goede bewaking is deze kostenpost is het wenselijk dat er inzicht is in de omvang, de aard en samenstelling van totale V&T-kosten. Op basis van

⁹⁵ Rekenkamer Amsterdam, Financieel beheer infrastructurele projecten, 2005.

dergelijke gegevens kan het management op geaggregeerd niveau de kosten volgen en eventueel nadere analyses (laten) uitvoeren.

Realisatie individuele investeringsprojecten niet binnen geplande budget en tijdsplanning

Om te beoordelen of investeringsprojecten binnen het geplande budget (krediet) en de geplande tijd zijn uitgevoerd hebben we vanuit het MIP alle projecten boven één miljoen euro projecten nader bestudeerd. Dat waren er acht. Hierbij bleek dat er vier projecten uiteindelijk niet zijn doorgedaan. Van de vier projecten die wel zijn doorgedaan bleken er drie een hoger budget nodig te hebben. Het voorlopig uit de planning halen van investeringsprojecten is voornamelijk ingegeven doordat de gemeente eerst inzicht wil krijgen of de maatregelen wel kosteneffectief zijn om de basisinspanning te realiseren. Dit lijkt de rekenkamer een legitieme reden.

De rekenkamer constateert wel 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.

Het rioleringsproject Molletjesveer laat de grootste kostentoeename zien. Volgens de MIP's 2009 en 2011 is het benodigde krediet gestegen met € 1,9 miljoen tot € 4,9 miljoen.⁹⁶ Het project is in die jaren dus 63% duurder geworden. In het volgende hoofdstuk is dit project door ons nader bekeken.

Procedures voor kredietaanpassingen investeringswerken in de riolering

De interne procedures voor het ontwikkelen en uitvoeren van investeringsprojecten voldoen aan de daaraan te stellen eisen. De procedures voor de bijstelling van de kredietbedragen van de individuele rioolprojecten vindt in beginsel op ambtelijk niveau plaats. Alleen als er ambtelijk een bestuurlijk of politiek risico wordt onderkend, wordt de verantwoordelijk wethouder op de hoogte gesteld. Dit betekent dat het college veelal niet met de eventuele meerkosten en opgetreden vertragingen in de uitvoering van de investeringswerken bekend is. De door de ambtenaren doorgevoerde kredietverhogingen vanwege (ontstane of nog te verwachten) meerkosten worden binnen het begrote totale jaarbudget voor rioleringswerken opgevangen door andere investeringswerken te temporiseren of niet uit te voeren. De rekenkamer vindt de huidige werkwijze weinig transparant omdat kredieten kunnen worden aangepast zonder daar richting het bestuur helder verantwoording over behoeft te worden afgelegd.

⁹⁶ In het plan van aanpak, revitalisering was het rioleringsplan, zoals deze aan de raad is verstrekt, is het betreffende rioleringsplan opgenomen voor € 1.881.400. Ten opzichte van deze raming zijn de kosten van dit project bijna € 3 miljoen hoger geworden. De ambtelijke organisatie geeft aan dat het bedrag van € 1.881.400 is bepaald in het kader van de gemeentelijke cofinanciering voor het verkrijgen van de HIRB-subsidie van de provincie Noord-Holland.

Procedures voor de bestuurlijke informatievoorziening over realisatie en planning rioleringswerken.

Mede in samenhang met de procedures over de kredietaanpassingen heeft de rekenkamer ook de procedures van de informatievoorziening aan de raad beoordeeld. Hieruit blijkt dat de raad in beginsel alleen financiële informatie ontvangt op geaggregeerd niveau. Ten aanzien van de in geplande investeringsprojecten ontvangt de raad wel de projectnamen maar niet geprognosticeerde kredieten. Alleen als de raad er expliciet om verzoekt, ontvangt zij krediet- en voortgangsinformatie. Voor de rioleringsprojecten is een dergelijk verzoek er niet geweest. Hierbij tekenen we aan dat het college op basis van de gemeentewet ook een actieve informatieplicht heeft. We wijzen u hierbij kortheidshalve naar onze bevindingen in hoofdstuk 6 'informatievoorziening aan de gemeenteraad'.

4.3 Doeltreffendheid uitvoering rioleringstaak

Bij doeltreffendheid gaat het over de vraag in hoeverre de nagestreefde doelen zijn gerealiseerd. Bij de doelstellingen moet een onderscheid worden gemaakt tussen effect- en prestatiedoelstellingen. Effectdoelstellingen geven aan welk maatschappelijk doel wordt nagestreefd. De prestatiedoelstellingen geven aan welke prestaties de organisatie daarvoor moet nastreven.

4.3.1 Inleiding

Om achteraf te kunnen beoordelen of de uitvoering van verschillende maatregelen doeltreffend is geweest is het van belang dat de effect- en prestatiedoelstellingen zo mogelijk van relevante kwantitatieve indicatoren worden voorzien. Tevens is een zogenaamde nulmeting van belang om effecten van het beleid inzichtelijk te kunnen maken en uitspraken te kunnen doen of de uitvoering van het maatregelenpakket doeltreffend is geweest.

In het GRP II van 2001 heeft de gemeente de 7 doelstellingen vertaald naar de volgende na te streven maatschappelijke effecten:

- Voldoen aan de basisinspanning
- Voldoen aan zorgplicht van inzamelen en transport
- Beperken van wateroverlast
- Verhogen van duurzaamheid

De gemeente heeft in het GRP een maatregelenplanning opgenomen om de betreffende maatschappelijke effecten te realiseren. De maatregelenplanning laat zich als volgt kort samenvatten.

Tabel 4.7 - Samenvatting maatregelenplanning GRP II

Maatregelen die van belang zijn voor	Nagestreefde prestaties	Periode van uitvoering
Voldoen aan de basisinspanning	<ul style="list-style-type: none"> • Aanpassen/vergroten/verkleinen 65 gemalen • Vervangen 38 kilometer bedrempeld riool • Afkoppelen verhard oppervlakt 11,8 ha *) • Afkoppelen verhard oppervlakt 11,3 ha *) • Vervangen van riool • Aanleg 22 bergbezinkbassins • Verhogen 52 overstortdrempels 	2001 2000-2009 2004-2004 2008-2009 2002-2004 2002-2004 2002-2004
Voldoen aan zorgplicht van inzamelen en transport	<ul style="list-style-type: none"> • Aansluiten van 1.234 ongerioleerde panden 	2000-2009
Beperken wateroverlast	<ul style="list-style-type: none"> • Aanleg van 5 overschotten en • Vergroten van 14 riolen 	2008
Verhogen van duurzaamheid	<ul style="list-style-type: none"> • Verplaatsen 7 lozingspunten overstort • Verplaatsen 3 overstorten • Aanleg van 15 kilometer persleiding 	2008-2009

*) afkoppelen houdt in dat de afvoer van het hemelwater wordt afgekoppeld van het rioolgemengde stelsel.

4.3.2 Bevindingen betreffende de doeltreffendheid

In deze subparagraaf gaan we na in hoeverre de gemeente er in is geslaagd om de vier geformuleerde maatschappelijke doelstellingen, zoals in de vorige subparagraaf zijn opgenomen in de maatregelenplanning, zijn gerealiseerd.

Voldoen aan de basisinspanning

* Realisatie van *effecten* van de basisinspanning

Het voldoen aan de basisinspanning betekent in de praktijk dat de gemeente het aantal riooloverstorten van afvalwater moet terugdringen. Door vuiluitwerp via overstorten wordt het oppervlaktewater vervuild.⁹⁷ Gemeenten moesten eigenlijk al in 2005

⁹⁷ Het gevolg van overstort kan zijn dat het ontvangende oppervlaktewater (eventueel tijdelijk) niet voldoet aan Europese normen voor oppervlaktewaterkwaliteit. Rioolwater is echter niet de enige bron die het oppervlaktewater vervuult. Ook schepen, veeteelt en bedrijven met een eigen lozingsvergunning zijn belangrijke bronnen die het oppervlaktewater kunnen verontreinigen. Het hoogheemraadschap heeft als taak de waterkwaliteit van het oppervlaktewater te bewaken en zondig maatregelen te treffen die ertoe bijdragen dat het oppervlaktewater aan de Europese normen gaat voldoen. Onder meer door het afgeven van een aansluit- of overstortvergunning kon het hoogheemraadschap tot op heden aan de gemeente eisen stellen aan de gemeentelijke riooloverstorten. Op basis van de nieuwe wet- en regelgeving en de waterakkoorden is het de bedoeling dat dit niet meer via vergunningen wordt geregeld, maar dat in het kader van de bestuursakkoorden hierover afspraken worden gemaakt.

voldoen aan de basisinspanning. De gemeente Zaanstad heeft met het GRP II gekozen voor temporisering van maatregelen met als doel om in 2010 aan de basisinspanning te voldoen. Dit voornemen is in 2004 bijgesteld, waarbij is vastgelegd dat uiterlijk in 2014 aan de basisinspanning zal worden voldaan.

De doeltreffendheid van de gemeentelijke maatregelen in het kader van de basisinspanning kunnen op verschillende manieren in beeld worden gebracht.

De mate waarin wordt voldaan aan de basisinspanning kan worden berekend met behulp van een theoretisch model. Hierbij worden verschillende uitgangspunten gehanteerd om de vuiluitworp bij overstorten te berekenen.⁹⁸ De gemeente heeft zelf geen berekeningen gemaakt om te bepalen in hoeverre de doelstelling van de basisinspanning is gerealiseerd. De gemeente kan deze berekeningen ook niet jaarlijks maken omdat zij niet beschikt over actuele basisgegevens.⁹⁹

Een andere manier om de mate van doeltreffendheid van het beleid vast te stellen, is door de huidige vuiluitworp te meten en deze te vergelijken met de werkelijke vuiluitworp in 2001 (de nulmeting). Uit ons onderzoek is gebleken dat de gemeente slechts van 9 riooloverstorten meet hoelang er sprake is geweest van een overstort. De aard en de omvang van de vuiluitworp wordt niet gemeten. De gemeente beschikt dus slechts in beperkte mate over relevante meetgegevens. Om deze reden is de mate van doeltreffendheid via metingen niet vast te stellen.

Bij de beoordeling van de ernst van de vuiluitworp kan rekening worden gehouden met de opnamecapaciteit van het ontvangende water. Een vuiluitworp in een groot oppervlaktewater heeft veelal minder nadelige consequenties voor de waterkwaliteit dan een lozing in bijvoorbeeld een sloot. Om deze reden is het nuttig om met de waterkwaliteitsbeheerder maatwerkafspraken te maken.

De gemeente Zaanstad is momenteel wel gestart met een gezamenlijk meettraject met het hoogheemraadschap en andere gemeenten voor het doen van metingen bij overstorten. De meetopstellingen moeten nog worden geplaatst.¹⁰⁰

Aanvullend gaf het hoogheemraadschap aan dat het opmaken van processen-verbaal tegen de gemeente wegens riooloverstorten de laatste jaren nog maar een paar keer is voorgekomen, onder andere de Ringweg Zaandam in 2008 en Geertezoom Koog aan

⁹⁸ In het rapport van DHV, september 2009, wordt vermeld dat één van de uitgangspunten is dat de riolering in goede staat verkeerd. Voor een theoretische toetsing op de eenduidige basisinspanning is dit een goede benadering. Echter, voor een goede benadering van dewerkelijk functioneren in de praktijk is zekerheid over de staat van de riolering wel degelijk van groot belang. De gemeente verwacht de komende tijd veel investeringen aan de riolering te moeten doen om achterstallig onderhoud en schades te herstellen.

⁹⁹ In het rapport van DHV, september 2009, wordt vermeld, dat behalve de onzekerheid over het aantal aannames er onvoldoende vertrouwen is in de nauwkeurigheid en juistheid van de beschikbare gegevens in het rioolbeheerbestand van de gemeente. Er zijn extra inspanningen vereist om het rioleringsbeheer op orde te krijgen.

¹⁰⁰ Bron: *Ontwerp gemeentelijk rioleringsplan 2012-2016*, versie 16 maart 2012.

de Zaan in 2007. Daarbij tekent ze aan dat dit mogelijk een gevolg is van de andere werkwijze bij het hoogheemraadschap. Van burgers ontvangen klachten worden niet meer rechtstreeks aan de afdeling Handhaving doorgestuurd, maar naar de peilbeheerders in het gebied. De peilbeheerders meldden dat er bij de gemeente Zaanstad ongeveer 10 keer per jaar een overstort wordt geconstateerd. Deze worden dan met de gemeente opgelost, zonder dit aan Handhaving te melden. Een registratie van de overstorten ontbreekt evenwel. De peilbeheerders geven aan dat er binnen de gemeente nog 7 probleemlocaties zijn.

Volgens een rapport van DHV uit 2009 voldoet de gemeente in 2008 voor 80% aan de eisen van de basisinspanning.¹⁰¹ Gelet op het feit dat over voorgaande jaren deze berekeningen niet zijn gemaakt, is niet vast te stellen in hoeverre de getroffen verbetermaatregelen doeltreffend zijn geweest.

* Realisatie van de *prestaties* van de basisinspanning

Om de effectdoelstelling van de basisinspanning te bereiken zijn in de maatregelenplanning verschillende vuilemissie beperkende maatregelen vastgelegd zoals het verhogen van 52 overstortdrempels, de aanleg van 22 bergbezinkbassins, het afkoppelen van in totaal 23,1 ha verhard oppervlak en het aanpassen, vergroten of verkleinen van 65 gemalen. Alle maatregelen hebben uiteindelijk tot doel dat het aantal overstorten waarbij vuiluitstort plaatsvindt te verminderen.

We zijn nagegaan in hoeverre de gemeente de betreffende prestaties heeft geleverd.

In het GRP II van 2001 was de *aanleg van 22 bergbezinkbassins* in de periode 2002-2004 opgenomen. In overleg met het hoogheemraadschap is het aantal teruggebracht tot 17.¹⁰² Verder is in 2011 door het college besloten tot uitstel van 3 bergbezinkbassins, omdat de gemeente eerst meer inzicht wil verkrijgen in de effecten van de tot nu toe gerealiseerde maatregelen. Zo wil de gemeente voorkomen dat er mogelijk overbodige investeringen worden gedaan. Van de 22 bergbezinkbassins zijn er derhalve 14 daadwerkelijk gerealiseerd.

Voor wat betreft de uitvoering van de maatregel *23,1 ha verhard oppervlak af te koppelen* hebben we geen voortganginformatie aangetroffen. Wel kwam in een onderzoek van DHV uit 2009 naar voren dat de vuiluitworp in vooral Krommenie en Zaandam-Oost vele malen hoger dan de norm voor de basisinspanning was.¹⁰³ In het onderzoek wordt geadviseerd om – aanvullend op de bestaande plannen voor afkoppeling in de Kleurenbuurt en Poelenburg – ook 11 ha verhard oppervlak af te koppelen in

¹⁰¹ Rapport DHV, 2009, p11: Werkelijke emissie 30.519 kg CZV. Maximale emissie basisinspanning 25.310 kg CZV. Overschrijding van 5.209 kg CZV. Dit betekent dat de gemeente voor circa 80% voldoet aan de basisinspanning.

¹⁰² Bron: Ontwerp GRP III voorjaar 2012.

¹⁰³ Eindrapportage Riolerings Zaanstad, hydraulisch en milieutechnisch functioneren gemengd stelsel (2009), uitgevoerd door DHV.

Krommenie. Bij de rekenkamer is niet bekend in hoeverre deze 11 ha al zijn afgekoppeld.¹⁰⁴

De getroffen maatregelen moeten ertoe leiden dat het aantal riooloverstorten wordt verminderd. In het GRP II is opgenomen dat er in 2001 in totaal 203 externe riooloverstorten in het gemengde vrijvervalstelsel aanwezig waren. Eind 2009 is het aantal riooloverstorten voor gemengde stelsels afgenomen tot 146.¹⁰⁵ Van deze 146 overstorten zijn 20 overstorten nog een knelpunt voor de waterkwaliteit. In 2001 waren dat er nog 27/30. Dat betekent dat de gemeente een prestatie heeft geleverd om in circa 10 jaar 7/10 knelpunten op te lossen. De gemeente heeft de ambitie om deze 20 knelpunten voor 2015 op te lossen.¹⁰⁶ Opvallend is dat de peilbeheerders van het hoogheemraadschap slechts 7 probleemlocaties onderkennen.

Voldoen aan zorgplicht van inzamelen en transport

In het kader van de gemeentelijke zorgplicht heeft de gemeente heeft zich in 2001 tot doel gesteld om 366 percelen in bedrempeld gebied en 868 woningen in de overige gebieden aan te sluiten op het riool. In totaal derhalve 1.234 percelen.¹⁰⁷ Volgens het GRP II zouden alle percelen uiterlijk in 2009 aangesloten zijn, tenzij er een ontheffing van de provincie wordt verkregen om een perceel niet aan te sluiten.

De rekenkamer constateert dat er een heldere nulmeting voor deze prestatiedoelstelling is vastgelegd. In het ontwerp GRP III is vermeld dat onder meer door een verlaging van het rioolbudget in 2005 er voor is gekozen de prioriteit te geven aan de beperking van de vuiluitworp door de bouw van bergbezinkbassins.

Begin 2011 waren er in Zaanstad nog 630 woningen en 80 woonboten die nog niet waren aangesloten op het riool. Van deze woningen en woonboten hoeven in 135 woningen en 54 woonboten niet te worden aangesloten vanwege een ontheffing.

In de volgende tabel is in het kort samengevat in welke mate de doelstelling uit 2001 is gerealiseerd.

¹⁰⁴ De gemeente Zaanstad is voornemens om afkoppeling te laten plaatsvinden in de wijken Poelenburg, Kleurenbuurt, Kogerveld, Hoornseveld, Peldersveld en Rosmolenwijk. De vervanging van riolering in Kogerveld en Poelenburg is in uitvoering en de vervanging van riolering in Rosmolenwijk, Peldersveld en Hoornseveld is in voorbereiding. De vervanging van de riolering in de Kleurenbuurt hangt samen met de revitalisering van de woonwijk. Verder is het in verlengde van het advies van DHV bij de vervangingsprojecten Ziverschoonlaan, Volwerf en Dennebuurt het gemengde riool vervangen door gescheiden riolen. Bij uitvoering van alle maatregelen zal 52 ha zijn afgekoppeld.

¹⁰⁵ Bron: Ingevulde vragenlijst door de gemeente Zaanstad, ten behoeve van de *Benchmark Rioleringszorg 2010* van Rioned.

¹⁰⁶ Bron: Ontwerp GRP III.

¹⁰⁷ Percelen moeten aangesloten zijn op het riool of een andere geaccepteerde voorziening.

Tabel 4.8 - Voortgang prestatiedoelstelling aansluiting percelen op het riool

	Aantallen percelen	Aantalen woonboten
Niet aangesloten percelen in 2001	1.234	
Af: verleende ontheffingen	-135	-54
Af: begin 2011 nog aan te sluiten percelen	-630	-80
Geleverde prestatie 2001 tot 2011	469	

In 2001 tot 2011 zijn 469 woningen op het riool aangesloten. Dit is 38% van de oorspronkelijk in 2001 niet aangesloten woningen.

Beperken wateroverlast

De gemeente moet de wateroverlast voor de burgers zoveel mogelijk beperken. In de maatregelenplanning zijn twee specifieke maatregelen opgenomen om de wateroverlast te beperken, namelijk de aanleg van 5 overschotten en het vergroten van 14 riolen. We merken hierbij volledigheidshalve op dat ook de uitvoering van andere in de maatregelenplanning opgenomen maatregelen ook een positief effect kan hebben op de beperking van de wateroverlast.

In het GRP II was geen nulmeting over wateroverlast opgenomen. In de technische onderbouwing van het rioleringsplan, namelijk het BRP, worden wel enkele locaties genoemd welke volgens de berekeningen probleemgevallen op het gebied van 'water op straat' zouden kunnen zijn. In de praktijk blijkt er geen sprake te zijn van wateroverlast, maar bij hevige regenval zouden wel problemen kunnen optreden.¹⁰⁸ In het ontwerp GRP III komt naar voren dat er binnen de gemeente Zaanstad geen locaties bekend zijn waar bij extreme neerslag water op straat blijft staan door te kleine diameters van het riool of beperkte bemalingscapaciteit van gemalen.¹⁰⁹

Aanvullend kan ook indirect een beeld over wateroverlast worden verkregen. Namelijk als de burgers minder meldingen doen is er vermoedelijk sprake van minder wateroverlast. Uit de meldingenadministratie blijkt dat de afgelopen jaren het aantal meldingen over het riool is afgenomen. In subparagraaf 5.1.2 is een tabel opgenomen waaruit blijkt dat de afgelopen 5 jaar de meldingen gestaag zijn gedaald. In 2007 waren er nog 4.200 meldingen, terwijl in 2011 er 1.634 meldingen zijn gedaan. Een afname van 61%. Op basis hiervan concluderen we dat de gemeente op dit onderdeel de laatste jaren succesvol is geweest.

¹⁰⁸ Dit BRP had enkel betrekking op de kern Assendelft. Voor de overige 7 kernen van de gemeente zijn ook BRP's opgesteld, maar deze hebben wij niet ingezien en daarom kunnen wij hier ook geen uitspraken over doen.

¹⁰⁹ Wel is volgens de gemeente mogelijk dat er een situatie van 'water op straat' optreedt door verzakkingen van het wegdek en verstopping van kolken. Deze situaties worden opgelost door het wegdek aan te passen en/ of door kolken en goten te reinigen.

Om te beoordelen of de gemeente ook in vergelijking met andere gemeenten het goed doet hebben we de meldingen van de gemeente Zaanstad vergeleken met die van andere gemeenten. Dit geeft het volgende beeld:

Tabel 4.9 - Aantal rioelmeldingen in 2009 per 10.000 inwoners

	Gemeente Zaanstad	Landelijk gemiddelde
Meldingen	205	66,3

Uit de tabel blijkt dat de gemeente in 2009 ruim drie maal meer meldingen heeft ontvangen dan het landelijke gemiddelde. We merken hierbij op dat het aantal meldingen in Zaanstad inmiddels flink is gedaald. In 2011 heeft de gemeente per 10.000 inwoners 112 meldingen. Dit betekent dat Zaanstad nog wel steeds meer meldingen heeft dan het landelijk gemiddelde.¹¹⁰

Verhogen van duurzaamheid (doelmatig beheer en gebruik)

Uit het GRP II van 2001 blijkt dat de gemeente op verschillende manieren de duurzaamheid van het riool wil verhogen. Het gaat daarbij om maatregelen die bijdragen om de rioleringstaak tegen maatschappelijk de laagste kosten uit te voeren. Belangrijkste maatregelen die in dit verband in het GRP zijn genoemd betreffen:

- het opstellen van operationele jaarplannen
- het afstemmen met andere beleidsvelden
- het toepassen van duurzame en milieuvriendelijke materialen

** Opstellen van operationele jaarplannen*

Ten aanzien van het opstellen van operationele jaarplannen hebben we al eerder in dit rapport geconstateerd dat de gemeente in de jaren 2007, 2008 en 2009 deze niet heeft opgesteld. Om deze plannen op te stellen is het belangrijk dat goed inzicht is in de onderhoudstoestand van het riool en de effectiviteit van verschillende maatregelen. Hiervoor is belangrijk dat naast rioolinspecties en rioolberekeningen voor het totale rioolstelsel ook metingen worden gedaan die kunnen bevestigen dat het rioolstelsel in de praktijk ook functioneert, zoals uit de berekeningen blijkt. In het kader van het ontwikkelen van het GRP III worden de rioolberekeningen opnieuw gemaakt. Tevens zijn de laatste jaren achterstanden in de rioolinspecties ingelopen. Metingen in het rioolstelsel zelf vinden tot op heden niet plaats. Vanwege ontbreken van plannen, inspectiegegevens, actuele rioolberekening en metingen is niet gewaarborgd dat de rioleringstaak tegen de maatschappelijk laagste kosten heeft plaatsgevonden.

¹¹⁰ De rekenkamer merkt op dat voor een onderlinge vergelijking gemeenten de vragenlijsten t.b.v. de benchmark op een vergelijkbare wijze moeten invullen. Echter, het is denkbaar dat sommige gemeenten bepaalde meldingen wel aan de riolering zullen toeschrijven en andere gemeenten juist niet. Desalniettemin denkt de rekenkamer dat het verschil tussen de gemeente Zaanstad en het landelijke gemiddelde zodanig is dat toch wel aannemelijk is dat het aantal meldingen in de gemeente Zaanstad ruim boven het landelijke gemiddelde zit.

** Afstemmen met andere beleidsvelden*

Bij het afstemmen van de rioleringsactiviteiten met andere beleidsvelden is vooral de afstemming met de wegentaak belangrijk. Het gelijktijdig vervangen van riool en de bestrating kan tot lagere kosten leiden. Tevens wordt de hinder voor de burgers en de bedrijven beperkt.

Kader 4.1 - Financiële knelpunten bij afstemming van beleid

Uit de begrotingen en jaarstukken en gesprekken met de betrokken ambtenaren blijkt evenwel dat door het verlaagde investeringsniveau voor riolering en het ingezette beleid om achterstanden bij wegbeheer in te lopen, knelpunten ontstonden. Om de achterstanden in te lopen, werden rioolstelsels soms eerder vervangen dan op basis van de technische staat nodig was. Investerings in wegen leidden dus tot niet geplande uitgaven op rioleringsgebied. Anderzijds kwam het voor dat juist door de achterstanden in het wegenbeheer het mogelijk was om het riool te vervangen op het moment dat deze technisch versleten was.

Ook de afstemming van de gemeentelijke rioleringsactiviteiten met de zuiveringstaak van het hoogheemraadschap draagt bij aan het realiseren van de laagst mogelijke maatschappelijke kosten. In dit verband is bijvoorbeeld de in 2003 uitgevoerde optimalisatiestudie een belangrijk document. Korthedshalve verwijzen we in dit verband naar hoofdstuk 3. Daarnaast hebben de gemeente Zaanstad en het hoogheemraadschap in 2006 een gezamenlijk Waterplan opgesteld (zie bijlage 4). Tot op heden zijn er nog geen bestuurlijke afspraken tussen de gemeente en het hoogheemraadschap tot stand gekomen. Uit de benchmark rioleringszorg 2010 van de Stichting Rioned blijkt dat per 1 januari 2010 73% van de gemeenten expliciete bestuurlijke afspraken had met een waterschap.¹¹¹

** Toepassen van duurzame en milieuvriendelijke materialen*

Om het beleid van het toepassen van duurzame en milieuvriendelijke materialen te monitoren worden in het GRP II van 2001 de Leidraad riolering (B3100) en het gemeentelijke beleid genoemd.¹¹² We hebben geen verantwoordings- of voortgangsrapportage aangetroffen waarin de gemeente beschrijft in hoeverre zij duurzame en milieuvriendelijke materialen heeft gebruikt bij de rioleringstaak.

4.3.3 Conclusie betreffende de doeltreffendheid

De gemeente heeft in het gemeentelijke rioleringsplan een viertal maatschappelijke doelen geformuleerd. Bij de verlenging van het GRP II in 2004 is bepaald dat de gemeente in 2014 wil voldoen aan de zogenaamde basisinspanning, dat houdt in dat de gemeente de vuiluitstoot van vervuild rioolwater terugbrengt tot een aanvaardbaar

¹¹¹ Stichting Rioned, *Riolering in beeld, Benchmark rioleringszorg 2010*, p. 16.

¹¹² GRP II 2001, p. 21.

niveau. De gemeente heeft zelf geen berekeningen gemaakt om te bepalen in hoeverre de doelstelling van de basisinspanning is gerealiseerd. De gemeente kan geen goede berekeningen jaarlijks maken omdat zij niet beschikt over actuele basisgegevens.¹¹³ In 2009 heeft DHV berekend dat de gemeente - op basis van bepaalde uitgangspunten - in 2008 voor 80% aan de doelstelling van de basisinspanning zou voldoen.

De gemeente heeft verschillende maatregelen in het GRP II opgenomen om de basisinspanning te realiseren. Het aantal riooloverstorten van gemengde vrijvalstelsel van 203 in 2001 is inmiddels teruggebracht tot 146. Ook zijn er 14 bergbezinkbassins gerealiseerd. Er stonden er nog 3 op de planning, maar de realisatie is door het college uitgesteld omdat zij eerst de noodzaak en de kosteneffectiviteit van de bergbezinkbassins in relatie tot eventuele andere oplossingen wil onderzoeken. Verder stond in het GRP II dat er 23,1 ha verhard oppervlak wordt afgekoppeld tot en met 2009. In hoeverre deze maatregel is gerealiseerd is de rekenkamer niet bekend.

De doelstelling om te voldoen aan inzamelen en transport van rioolwater heeft de gemeente vertaald in de prestatiedoelstelling om de nog niet op het riool aangesloten percelen aan te sluiten op het riool, tenzij er een ontheffing wordt verkregen van de provincie. De desbetreffende doelstelling is in 2011 voor 38% gerealiseerd.

Wat betreft de maatschappelijke doelstelling om de wateroverlast was in het GRP II geen nulmeting opgenomen. In het BRP - de technische onderbouwing van het rioleringsplan - worden el enkele locaties genoemd welke volgens de berekeningen probleemgevallen op het gebied van 'water op straat' zouden kunnen zijn. In de praktijk blijkt er geen sprake te zijn van wateroverlast, maar bij hevige regenval zouden wel problemen kunnen optreden.¹¹⁴ In het ontwerp GRPIII komt naar voren dat er binnen de gemeente Zaanstad geen locaties bekend zijn waar bij extreme neerslag water op straat blijft staan door te kleine diameters van het riool of beperkte bemalingscapaciteit van gemalen. Een meer indirecte wijze om de wateroverlast te bepalen is het aantal meldingen over de riolering. In 2011 waren er nog 1635 geregistreerde meldingen. Ten opzichte van 2007 is het aantal meldingen met 61% gedaald. De gemeente heeft ten opzichte van het landelijk gemiddelde relatief nog steeds veel meldingen. Als we de landelijke cijfers van 2009 vergelijken met die van Zaanstad in 2011 (66,3 meldingen per 10.000 inwoners), dan heeft Zaanstad bijna tweemaal zoveel meldingen (112 meldingen per 10.000 inwoners).

Tot slot heeft de gemeente in 2001 ook het verhogen van de duurzaamheid als doelstelling geformuleerd. De gemeente wil tegen de laagste maatschappelijke kosten de rioleringstaak uitvoeren. In het GRP II zijn in dit verband verschillende maatregelen

¹¹³ Reactie gemeente Zaanstad d.d. 1 juni 2012, op de nota van bevindingen Riolering in Zaanstad (p. 8/11): "De inspanning is te groot om dit jaarlijks te doen omdat hiervoor opnieuw een doorrekening moet worden gemaakt en alle basisgegevens geactualiseerd moeten worden."

¹¹⁴ Dit BRP had enkel betrekking op de kern Assendelft. Voor de overige 7 kernen van de gemeente zijn ook BRP's opgesteld, maar deze hebben wij niet ingezien en daarom kunnen wij hier ook geen uitspraken over doen.

benoemd die daartoe kunnen bijdragen. Eén van die maatregelen is het jaarlijks opstellen van operationele rioolbeheerplannen. Deze zijn nader uitgewerkt in de volgende paragraaf over de doelmatigheid van de uitvoering. Daarnaast wil de gemeente de maatschappelijke laagste kosten realiseren door de rioleringstaak af te stemmen op andere beleidsvelden, met name met de wegentaak. Het gelijktijdig herbestraten en de aanleg van riolering kan kosten besparen, maar kan ook leiden tot vervroegde vervanging van het riool. Dit kan dan resulteren in versnelde afschrijvingskosten. Verder kunnen de maatschappelijke kosten worden beperkt door bijvoorbeeld de investeringen van de gemeente af te stemmen met die van het hoogheemraadschap. In 2003 is op initiatief van het hoogheemraadschap een zogenaamde Optimalisatiestudie uitgevoerd. Dit document is op dit moment belangrijk om de activiteiten af te stemmen. Tussen het hoogheemraadschap en de gemeente zijn op dit moment nog geen bestuurlijke afspraken vastgelegd over samenwerking in een bestuursakkoord. Per 1 januari 2010 had 73% van de gemeenten wel expliciete bestuurlijke afspraken met een waterschap.¹¹⁵

Over in hoeverre de gemeente in relatie tot de rioleringstaak duurzame en milieuvriendelijke materialen gebruikt is door ons niet nader onderzocht. Hierover hebben we ook geen voortgangsrapportage aangetroffen.

4.4 Doelmatigheid van de uitvoering

De vraag of de gemeente doelmatig zijn rioleringstaak heeft uitgevoerd kan op verschillende manieren worden benaderd. Hierbij onderscheiden we:

- economisch meest gunstige inkoop;
- personele inzet;
- procesdoelmatigheid;
- kosteneffectiviteit van ingezette maatregelen.

Daarnaast is het mogelijk om via benchmark gegevens te beoordelen of Zaanstad in verhouding tot andere gemeenten zijn rioleringstaak doelmatig uitvoert.

4.4.1 Bevindingen betreffende de doelmatigheid

*** Economisch meest gunstige inkoop**

Om de economische meest gunstige inkoop te realiseren hanteert de gemeente inkoopprocedures. We hebben bij ons onderzoek geconstateerd dat deze procedures ook worden toegepast. Via offertes en aanbestedingsprocedures wordt de economisch meest gunstige prijs verkregen. Daarbij wordt zowel de prijs als de gevraagde kwaliteit afgewogen. Een belangrijk onderdeel van de inkoopprocedures is dat de sector Realisatie en Beheer voorafgaande aan een aanbesteding in samenspraak met de afdeling inkoop de marktstrategiebenadering bepaalt. Op basis van de ontvangen procedurebeschrijvingen zijn wij van mening dat op dit onderdeel de organisatie aan redelijk te stellen eisen voldoet.

¹¹⁵ Stichting Rioned, *Riolering in beeld, Benchmark rioleringszorg 2010*, p. 16.

De uitbestede onderhoudswerkzaamheden aan de sector Uitvoering worden ook beschouwd als “inkoop”.¹¹⁶ Opdrachtverlening vindt plaats via het mandaatcontract. Om de doelmatigheid van dit contract te beoordelen is het ook zaak om geregeld de kosten van de verschillende activiteiten te vergelijken met kosten die leveranciers en aannemers in rekening brengen voor die activiteiten. Uiteraard moet bij een dergelijke vergelijking niet alleen naar het kostenaspect worden gekeken maar ook naar de eventuele extra kosten voor toezicht en opdrachtverlening en naar de geleverde kwaliteit. We hebben bij de stukken geen documenten aangetroffen waarin de desbetreffende interne kosten worden vergeleken met die van externen.

* Personele inzet

Om de doelmatigheid van de personele inzet te kunnen beoordelen kan onderscheid worden gemaakt in personele inzet voor de aansturing en het beheer van de rioleringstaak en voor de personele inzet ten behoeve van het voorbereiden en toezicht houden op investeringsprojecten. Uiteraard moet voor een goede beoordeling ook rekening worden gehouden met de eventuele externe ondersteuning.

De aansturing en het beheer van de rioleringstaak is belegd bij de afdeling Beheer van de sector Beheer en Uitvoering. Deze afdeling heeft circa 10 fte om deze taken uit te voeren. De brancheorganisatie Rioned heeft normen ontwikkeld om te bepalen welke personele capaciteit benodigd is om de rioleringstaak kwalitatief goed uit te voeren. Een document waarin de gemeente aan de hand van de Rioned-richtlijn de omvang en samenstelling van de huidige personele formatie onderbouwt, heeft de gemeente tot op heden nog niet kunnen overleggen. Wel is bekend dat de omvang van de binnendienst qua formatie als gemiddeld kan worden gezien, maar dat de buitendienst in vergelijking met het landelijke gemiddelde relatief groot is.¹¹⁷ De cijfers van de personele formatie van de binnen en buitendienst staan in tabel 3.10 weergegeven.

Tabel 4.10 – Personele formatie binnen- en buitendienst (fte per 100 km systeembuis)¹¹⁸

	Zaanstad	Groot	Bodemgesteldheid	NL
Binnendienst	1,6	1,3	1,7	1,4
Buitendienst	3,0	0,9	1,3	1,0

Uit de tabel 4.10 komt naar voren dat de personele formatie van de Zaanse binnendienst 1,6 fte per 100 systeembuis betreft. Deze is ongeveer vergelijkbaar met andere gemeenten van een vergelijkbare grootte (1,3 fte), gemeenten met een vergelijkbare bodemsoort (1,7 fte) en het landelijke gemiddelde (1,4 fte). Zaanstad heeft echter een veel grotere buitendienst (3,0 fte) in vergelijking met andere gemeenten van vergelijkbare grootte (0,9 fte), vergelijkbare bodemsoort (1,3 fte) of het landelijke gemiddelde (1,0 fte). De verklaring die de gemeente Zaanstad hiervoor geeft is dat de

¹¹⁶ Bron: *Ontwerp gemeentelijk rioleringsplan 2012-2016*, versie 16 maart 2012.

¹¹⁷ Bron: *Benchmark Rioleringszorg, Gemeenterapport Zaanstad*, 2010.

¹¹⁸ Formatie binnendienst is inclusief vaste inhuur en exclusief tijdelijke inzet op projectbasis.

buitendienst relatief veel taken zelf uitvoert, terwijl andere gemeenten vaak ook kiezen voor uitbesteding van (een deel van) de taken.

De feitelijke uitvoering van investeringswerken vindt plaats door aannemers. Voor de voorbereiding en het toezicht is personele inzet vereist. Bij gesubsidieerde infrastructurele investeringswerken wordt veelal een norm gehanteerd dat de kosten voor voorbereiding en toezicht 18% bedragen. In de praktijk kan dit percentage hoger of lager zijn vanwege de aard en omvang van het werk. In de jaren 2009 tot en met 2011 varieerden de V&T kosten van 17,8% tot 22,4%. We merken op dat de voorbereidingskosten vooral in het begin van projecten worden gemaakt, terwijl de toezichtkosten gedurende de looptijd van het gehele project worden gemaakt. De gemeente Zaanstad heeft, voor zover we hebben kunnen nagaan, voor de V&T kosten geen richtlijn vastgesteld. Voor een goede bewaking van deze kostenpost is het wenselijk dat er inzicht is in de omvang, de aard en 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

Bij de procesdoelmatigheid gaat het om de aanwezigheid van op de rioleringstaak afgestemde planningssystemen, procedures, administraties, dossiervorming en beschikbare sturing- en voortganginformatie. De beheersorganisatie moet kunnen beschikken over actuele gegevens over het functioneren van het rioolstelsel via modelberekeningen, rioolmetingen en inspecties. Dit maakt het mogelijk om de financiële middelen zo doelmatig mogelijk in te zetten.

De procesdoelmatigheid is in opzet door de rekenkamer beoordeeld. De gemeente had de afgelopen jaren achterstanden in rioolinspecties en beschikte niet altijd over actuele modelberekeningen van de rioolstelsels. Verder wordt in het riool niet gemeten of deze functioneert zoals deze zou moeten functioneren volgens de modelberekeningen. Uit wetenschappelijk onderzoek blijkt dat het geregeld voorkomt dat modelberekeningen niet kloppen en dat om die reden ook metingen in het riool van belang zijn.

De feitelijke doelmatigheid hangt ook af van de kwaliteit van het beheersingsinstrumentarium (procedures, administratie, etc) en de manier waarop het management en personeel daarmee omgaat. Deze aspecten hebben we in onze casestudie nader beoordeeld. Onze bevindingen zijn opgenomen in het volgende hoofdstuk.

* Kosteneffectiviteit van ingezette maatregelen.

Bij de kosteneffectiviteit gaat het over de verhouding tussen de kosten van de ingezette maatregel en mate waarin de maatregel bijdraagt aan de doelrealisatie. Hierbij gaat het om de vraag wat de goedkoopste oplossing is, bijvoorbeeld het aanleggen van bergbezinkbassins of het aanleggen van een gescheiden stelsel. Per situatie kan de goedkoopste oplossing verschillen. De gemeente Zaanstad heeft in de beginperiode van het GRP II vooral veel bergbezinkbassins geplaatst om te voldoen aan de

basisinspanning. Dit was een 'snelle' maatregel om de vuiluitworp te verminderen. Naar aanleiding van onderzoek is in 2009 echter het advies om de resterende opgave ten aanzien van het behalen van de basisinspanning te behalen door de aanleg van gescheiden riolering. Dit was echter niet mogelijk geweest ten tijde van het opstellen van het GRP II; dan had een groot deel van de rioolstelsels moeten worden veranderd in gescheiden riolering om dezelfde vermindering in vuiluitworp te realiseren. Dit was ook binnen het relatief korte tijdsbestek niet haalbaar geweest. De rekenkamer constateert dat gelet op de korte termijn waarbinnen de basisinspanning - in eerste instantie - gerealiseerd moest zijn, de kosteneffectiviteit van maatregelen geen doorslaggevende afweging was. Bij de besluitvorming in 2004 om het rioolbeleid te temporiseren tot 2014 was echter wel voldoende tijd om de kosteneffectiviteit van maatregelen mee te nemen. Dit is echter niet gebeurd. Uit de onderzoeken uit 2006 en 2009 kwam overigens ook naar voren dat er onvoldoende zicht was op de kwaliteit van de riolering, waardoor - zonder het doen van aanvullende metingen en nader onderzoek - het doen van onnodige investeringen een risico zou zijn.¹¹⁹ In 2011 is wel een afweging op basis van kosteneffectiviteit gemaakt; drie geplande bergbezinkbassins voorlopig vervallen. Vanuit kosten oogpunt is dit een juiste beslissing. 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.

* Kostenvergelijking met andere gemeenten

We zijn nagegaan of de benchmark 2010 van Rioned, waaraan alle gemeenten hebben deelgenomen, informatie bevat om de doelmatigheid van het rioleringsbeheer te kunnen beoordelen. Hierbij is gebleken dat de gemeente Zaanstad in beperkte mate gegevens heeft verstrekt waardoor een goede vergelijking niet goed mogelijk is. Uit een interne notitie lezen we dat de gemeente niet alle gegevens heeft aangeleverd "omdat het aanleveren in de juiste vorm tijdrovend zou zijn geweest." Wel hebben we aan de hand van de benchmarkgegevens van Zaanstad vergeleken met die van landelijk gemiddelde. Dit geeft het volgende beeld.

¹¹⁹ Witteveen en Bos (in opdracht van de gemeente Zaanstad), *Nader onderzoek rioleringsbeleid*, 7 februari 2006 en DHV (in opdracht van de gemeente Zaanstad), *Hydraulisch en milieutechnisch functioneren gemengd stelsel*, september 2009.

Tabel 4.11 - Kosten rioleringstaak gemeenten Zaanstad ten opzichte van het landelijk gemiddelde 2009

Kosten per kilometer "systeembuis" ¹²⁰	Landelijk	Zaanstad	Hogere kosten Zaanstad in %
Beheerskosten	€ 4.650	€ 7.200	55%
Kapitaallasten ¹²¹	€ 5.650	€ 11.400	101%
	€ 10.300	€ 18.600	81%

Uit deze vergelijking in tabel 4.11 blijkt dat de rioleringstaak in Zaanstad zowel ten aanzien van de beheerskosten (55%) als ten aanzien van de kapitaallasten (101%) aanzienlijk hoger zijn.

In hoeverre dit wordt veroorzaakt door de bodemgesteldheid en of de mate van verstedelijkt gebied, is niet nader te analyseren omdat Zaanstad onvoldoende gegevens heeft aangeleverd voor de landelijke benchmark. Dit vindt de rekenkamer een gemiste kans.

4.4.2 Conclusies betreffende de doelmatigheid

Om ons een beeld te vormen of de gemeente doelmatig de rioleringstaak uitvoert hebben we verschillende aspecten van de bedrijfsvoering beoordeeld.

Ten aanzien van de inkoop van materialen en diensten hebben we vastgesteld dat de gemeente procedures heeft die zouden moeten leiden tot de economisch meest gunstige aanbiedingen. In verhouding tot andere gemeenten voert Zaanstad relatief veel onderhoudswerkzaamheden aan het rioleringsstelsel zelf uit. De intern doorberekende kosten worden, voor zover we konden nagaan, niet periodiek getoetst door middel van een marktverkenning. In hoeverre de interne aanbesteding van onderhoudswerkzaamheden doelmatig is kunnen we om die reden niet beoordelen. Wel is uit het onderzoek gebleken dat in 2011 de tarieven van de afdeling Uitvoering gemiddeld 10% hoger zijn dan in het interne mandaatcontract is opgenomen.

Voor de omvang van de wenselijk geachte formatieomvang voor de gemeentelijke rioleringstaak heeft Stichting Rioned een richtlijn ontwikkeld. In hoeverre in Zaanstad de personele omvang zich verhoudt tot de Rioned-richtlijn, weten we niet. De gemeente kon ons geen notitie overleggen waarin de huidige formatie wordt getoetst aan de betreffende richtlijn. Wel kan op basis van de *benchmark Rioleringszorg 2010* worden geconcludeerd dat de gemeente Zaanstad wat betreft personeelsformatie van

¹²⁰ Een systeembuis is een door de Stichting Rioned ontwikkelde rekenkundige optelling van de verschillende soorten rioleringen, zodanig dat de rioolstelsels van de gemeenten in kostentechnische zin met elkaar vergeleken kunnen worden. In onze berekeningen zijn we uitgegaan van 720 kilometer systeembuis en van € 5.2 miljoen beheerskosten 2009 (vanwege de globale benadering zijn de bedragen afgerond op € 50.).

¹²¹ 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. Bij Zaanstad komen directe afboekingen van investeringen niet voor.

de binnendienst relatief 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.

Ten aanzien van de inzet van personeel voor de voorbereiding en het toezicht bij investeringsprojecten zijn binnen de gemeente, voor zover we konden nagaan, geen normen en nadere analyses aanwezig, op basis waarvan de aanvaardbaarheid van deze kostenpost kan worden beoordeeld. Bij het project Molletjesveer hebben we op basis van gegevens uit de financiële administratie op jaarbasis berekend dat de V&T-kosten tot op heden ruim 14% hebben bedragen. In de literatuur komen we veelal percentage tegen van 18%. De totale V&T-kosten in de jaren liggen in de jaren 2009, 2010 en 2011 tussen de 17 en 22%. De hoge V&T-kosten in 2009 en 2010 veroorzaakt worden door projectvoorbereidingskosten om in een volgend jaar een hoger investeringsniveau te kunnen realiseren.

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 beheersingsinstrumentarium in opzet aanwezig is. Om de doelmatigheid te realiseren moeten de vastgestelde procedures ook worden opgevolgd. Bij onze casusstudie rioleringsproject Molletjesveer is onderzocht op welke wijze het beheersingsinstrumentarium in de praktijk functioneert. Hierbij is gebleken dat de juiste toepassing van de procedures te wensen overlaat.

Verder is het inzicht van kosteneffectiviteit en de onderhoudstoestand belangrijk om de juiste maatregelen te treffen en doelmatig te kunnen werken. Dit inzicht is nog onvoldoende bij de gemeente aanwezig. Wel is er op dit punt vooruitgang geboekt, mede omdat dergelijke gegevens ook nodig zijn om een nieuwe GRP te ontwikkelen.

De gemeente Zaanstad heeft in beperkte mate gegevens verstrekt voor de benchmark Rioleringszorg 2010, waardoor een goede vergelijking niet goed mogelijk is. Wel blijkt uit een vergelijking met het landelijke gemiddelde dat dat de rioleringstaak in Zaanstad zowel ten aanzien van de beheerskosten (55%) als ten aanzien van de kapitaallasten (101%) aanzienlijk hoger zijn. In hoeverre dit wordt veroorzaakt door de bodemgesteldheid en of de mate van verstedelijkt gebied, is niet nader te analyseren omdat Zaanstad onvoldoende gegevens heeft aangeleverd voor de landelijke benchmark.

De rekenkamer concludeert dat de gemeente belangrijke informatie mist om te waarborgen dat zij doelmatig werkt.

5 Kosten en uitvoering nader bekeken

In hoofdstuk 4 hebben we de kosten, de uitvoering, de doeltreffendheid en de doelmatigheid van het gemeentelijk rioleringsbeleid onderzocht. Om te bezien hoe dit in de praktijk uitwerkt, hebben we twee activiteiten nader onderzocht. In de exploitatiesfeer was dat de organisatie rondom de ‘meldingen’ over de riolering.¹²² Een vlotte afhandeling van meldingen is vanuit burgerperspectief een belangrijke opgave voor de gemeente. Tevens kunnen aan de hand van de meldingen knelpunten in het rioleringsonderhoud worden gesignaleerd. Met betrekking tot de investeringen hebben we het project rioleringswerk Molletjesveer nader onderzocht. In financiële omvang was dit een van de grootste projecten die in de laatste jaren is uitgevoerd.

5.1 Exploitatie: casus meldingen

In deze paragraaf gaat het over de casus “afhandeling meldingen riolering”. Dat is een activiteit die valt onder het reguliere exploitatiebudget. Na een korte inleiding worden de kosten en planning die zijn verbonden aan het registreren en adequaat verwerken van meldingen over riolering besproken.

5.1.1 Meldingen openbare ruimte

Burgers kunnen bij de gemeente Zaanstad melding doen in geval van overlast in de openbare ruimte, waaronder ook over de riolering.¹²³ De meldingen komen binnen bij het Klant Contact Center (KCC). Het overgrote deel van de meldingen gaat door naar de sector Uitvoering¹²⁴, welke de meldingen afhandelen op basis van het mandaatcontract riolen.¹²⁵

In het collegeprogramma *Wederzijds aanspreekbaar op basis van vertrouwen* is vastgelegd dat sterk zal worden geïnvesteerd in de openbare ruimte.¹²⁶ Aanvullend heeft het college zich tot doel gesteld dat de tevredenheid van burgers over de afhandeling van meldingen over de openbare ruimte zal verbeteren. Het huidige tevredenheidcijfer van 50% moet stijgen tot 75% in 2014. Dit zal worden bereikt door sneller te reageren op meldingen én door betere informatieverstrekking aan burgers over de afhandeling van meldingen.

¹²² Dit betreffen meldingen die zijn binnengekomen bij het meldpunt Openbare ruimte van de gemeente. De rekenkamer heeft geen onderzoek gedaan naar de klachten die formeel zijn binnengekomen op basis van de gemeentelijke klachtenprocedure.

¹²³ De meldingen openbare ruimte zijn meldingen vanuit burgers, maar er is intern afgesproken dat de sector Stadsbedrijven ook incidentele problemen via het meldingssysteem moet doorgeven. Structurele zaken worden niet via het meldingssysteem doorgegeven.

¹²⁴ Sector Uitvoering van het domein Openbare Werken. Voorheen de Dienst Stadsbedrijven (DSB)

¹²⁵ Een beperkt deel van de meldingen wordt doorgezet naar de Afdeling Beleid en Ondersteuning. Dit is het geval indien er bijvoorbeeld steeds dezelfde melding wordt gedaan. Deze moet dan nader worden onderzocht.

¹²⁶ Gemeente Zaanstad, *Collegeprogramma 2010-2014: Wederzijds aanspreekbaar op basis van vertrouwen*, mei 2010, p9-10.

Naar aanleiding van het voornemen van het college om de tevredenheid van burgers te vergroten is juli 2011 een besluit genomen over de afhandeltermijnen van meldingen openbare ruimte.¹²⁷ Met dit besluit is aantal afhandeltermijnen teruggebracht naar drie normeringen – maximaal 2, 5 en 10 werkdagen – en waar praktisch haalbaar wordt de afhandeling zelfs verkort. Daarnaast wordt de omschrijving van de meldingssoort aangepast zodat deze aansluit op de beleving van de burger. Van belang hierbij is dat de verwachtingen van de burger meer realistisch zijn, door bijvoorbeeld goed te communiceren over de afhandeltermijn en niet al te veel technische termen te gebruiken.

Aanvullend dient 90% van de meldingen over de openbare ruimte – waaronder dus ook riolering – in 2012 binnen de gestelde afhandeltermijnen te zijn afgehandeld.¹²⁸ Dit voornemen is vastgelegd in de begroting 2012. Eerder was in de begroting van 2011 vastgelegd dat in 2014 diende te worden voldaan aan deze 90% norm; het tijdsbestek waarin aan de deze norm moet worden voldaan is dus verkort.

De meldingen over de riolering en een correcte afhandeling daarvan dienen allereerst bij te dragen aan verbetering van de tevredenheid van de burger. Daarnaast zijn de meldingen over de riolering ook zeer zinvol voor het op niveau houden en verbeteren van de riolering. Immers, de rioleringsmeldingen geven veelal aan waar onderhoud nodig is en eventueel vervanging gepleegd dient te worden.

5.1.2 Aantal meldingen openbare ruimte

In de tabel 5.1 staat een overzicht van het aantal meldingen voor riolering voor de periode 2007-2010.

Tabel 5.1 – Aantal meldingen riolering periode 2007-2011¹²⁹

	2007	2008	2009	2010	2011
Totaal aantal meldingen	15.431	17.496	15.512	14.915	13.600
Waarvan riolering	4.200	3.242	2.974	2.255	1.634
Percentage	27%	19%	19%	15%	12%

Het aantal meldingen over de riolering vertoont een afnemende trend. In 2007 waren er in totaal nog 4.200 meldingen en dit aantal is gedaald tot 1.634 in 2011. Ook is er procentueel afgezet tegen het totale aantal meldingen over de openbare ruimte een daling; in 2007 ging nog ruim 27% van alle meldingen over riolering, in 2011 bedraagt dit percentage slechts 12%. De gemeente Zaanstad is van mening dat deze daling wordt veroorzaakt doordat er steeds meer planmatig onderhoud wordt uitgevoerd aan de riolering. Door de intensivering van de rioolinspecties ontstaat een beter beeld van de kwaliteit van de riolering met minder meldingen als gevolg.

¹²⁷ Gemeente Zaanstad, B&W besluitnota, *Afhandeltermijnen meldingen openbare ruimte*, 5 juli 2011.

¹²⁸ In 2015 dient 95% van de meldingen openbare ruimte binnen de gestelde afhandeltermijnen te zijn afgedaan.

¹²⁹ Bron: Jaarstukken.

De daling van het aantal meldingen over de riolering kan gezien worden als een signaal dat de doeltreffendheid is verbeterd. Allereerst kan uit de daling van het aantal meldingen voorzichtig worden geconcludeerd dat de burger minder ontevreden is over het functioneren van de riolering. Immers, de burger meldt minder problemen bij de gemeente. Ten tweede betekent een afnemend aantal meldingen – onder de aanname dat de meldingsbereidheid van burgers niet is verminderd – ook dat de riolering in een betere staat van onderhoud is.

In de *Benchmark Rioleringszorg* van Rioned wordt gerapporteerd dat tussen de Nederlandse gemeente het aantal klachten per kilometer riool varieert van 0 tot 7,7. Gemiddeld over alle Nederlandse gemeenten is er 1 klacht per kilometer riool. Stelseltype en de bodemgrondslag – ‘slappe bodem’ – zijn geen verklarende factoren voor het aantal meldingen, de leeftijd van het rioleringsstelsel wel – hoe ouder, hoe meer meldingen. Met het aantal inwoners als maatstaf gaat het jaarlijks gemiddeld om 66,3 meldingen of klachten per 10.000 inwoners.¹³⁰ Op basis van het aantal inwoners zou je in 2011 bij de gemeente Zaanstad – uitgaande van 146.937 inwoners in 2011 – ongeveer 975 meldingen verwachten.¹³¹ Het daadwerkelijk aantal meldingen, 1.634, zit hier dus ruim boven.¹³² Volgens de benchmark is een verklaring voor dit hoge aantal meldingen voor Zaanstad te vinden in het relatief oude rioleringsstelsel.

5.1.3 Budget en realisatie

De kosten voor de afhandeling van de meldingen over riolering zijn gedeeltelijk opgenomen in het mandaatcontract riolen van de sector Uitvoering. Dit zijn de kosten van de interne uitvoering zoals in paragraaf 4.1 is weergegeven. Een deel van deze contractsom wordt dus besteed aan de afhandeling van meldingen. Aanvullend is er in de exploitatiebegroting bij apparaatskosten ook een post meldingen opgenomen. Tabel 5.2 geeft een overzicht van de totale kosten voor de afhandeling van meldingen volgens het mandaatcontract en de apparaatskosten voor de periode 2009-2011.¹³³

¹³⁰ Stichting Rioned, *Riolering in beeld. Benchmark rioleringszorg 2010*, november 2010, p 107.

¹³¹ Bron: Zaanstad in cijfers, *Stand der bevolking sinds 1900*.

¹³² De rekenkamer merkt op dat voor een onderlinge vergelijking gemeenten de vragenlijsten t.b.v. de benchmark op een vergelijkbare wijze moeten invullen. Echter, het is denkbaar dat sommige gemeenten bepaalde meldingen wel aan de riolering zullen toeschrijven en andere gemeenten juist niet. Desalniettemin denkt de rekenkamer dat het verschil tussen de gemeente Zaanstad en het landelijke gemiddelde zodanig is dat aannemelijk is dat het aantal meldingen in de gemeente Zaanstad ruim boven het landelijke gemiddelde zit.

¹³³ Bron: Mandaatcontract riolen 2009, 2010 en 2011, prestatierapportage tot en met periode 12 en Exploitatieoverzicht 2009-2011 gemeente Zaanstad.

Tabel 5.2 – Kosten meldingen 2011 (x € 1.000)¹³⁴

	2009		2010		2011	
	begroting	realisatie	begroting	realisatie	begroting	realisatie
Meldingen riolen	160	127	160	114	136	165
Meldingen kolken	160	131	110	105	94	204
Meldingen huisaansluitingen	338	293	338	216	288	248
<i>Subtotaal mandaatcontract</i>	<i>658</i>	<i>552</i>	<i>608</i>	<i>435</i>	<i>518</i>	<i>617</i>
Apparaatskosten meldingen	71	76	66	87	54	60
<i>Totaal kosten meldingen riolering</i>	<i>729</i>	<i>628</i>	<i>674</i>	<i>522</i>	<i>572</i>	<i>677</i>

Uit de tabel 5.2 blijkt dat in 2009 de totale gerealiseerde kosten afgerond € 628.000 bedroegen, afnemend tot € 522.000 in 2010. In 2011 zijn de gerealiseerde kosten echter weer aanzienlijk hoger (€ 677.000). Het overgrote deel van de kosten gaat zitten in de daadwerkelijke afhandeling van de meldingen. Voor alle kostenposten uit het mandaatcontract is er in 2009 en 2010 sprake van een onderbesteding van het begrote budget, terwijl in 2011 er juist sprake is van een overschrijding van het begrote budget. Dit is opmerkelijk omdat het aantal afgewikkelde meldingen aanzienlijk lager is dan was begroot, zoals uit de volgende (sub)paragraaf zal blijken.

5.1.4 Planning en realisatie

Op basis van het mandaatcontract riolen zorgt de sector Uitvoering voor afhandeling van het overgrote deel van de meldingen over riolering.¹³⁵ Voor de uitvoering van de meldingen is een planning opgesteld. Hiermee kan tussentijds de realisatie worden vergeleken en kan zonodig de benodigde capaciteit voor de uitvoering worden bijgesteld. In tabel 5.3 staat een overzicht van het begrote en gerealiseerde aantal af te handelen meldingen in de periode 2009-2011 volgens het mandaatcontract riolen.¹³⁶

Tabel 5.3 – Begrote en gerealiseerde aantal meldingen riolering 2009-2011

	2009		2010		2011	
	planning	realisatie	planning	realisatie	planning	realisatie
Meldingen riolen	1.000	778	1.000	461	1.000	360
Meldingen kolken	1.600	1.083	1.100	955	1.100	720

¹³⁴ In het mandaatcontract waren ook de meldingen over gemalen opgenomen. Deze hebben we buiten beschouwing gelaten.

¹³⁵ De cijfers uit tabel 5.3 verschillen van de cijfers over het aantal meldingen zoals opgenomen in de jaarstukken (zie paragraaf 5.1.2). Reden hiervoor is dat een klein deel van de meldingen ook wordt door anderen – vooral de dagelijks beheerder voor riolering – behandeld, welke ook zijn opgenomen in de totalen in tabel 5.1.

¹³⁶ Bron: Mandaatcontract riolen, prestatierapportage tot en met periode 12 voor de jaren 2009, 2010 en 2011.

	2009		2010		2011	
	planning	realisatie	planning	realisatie	planning	realisatie
Meldingen huisaansluitingen	900	871	900	614	900	550
<i>Totaal</i>	<i>3.500</i>	<i>2.732</i>	<i>3.000</i>	<i>2.030</i>	<i>3.000</i>	<i>1.630</i>

Uit de tabel 5.3 blijkt dat er sprake is van een afnemende trend in het aantal meldingen over de riolering in de periode 2009-2011. Deze is namelijk afgenomen van 2.732 in 2009 naar 1.630 in 2011. Het begrote aantal meldingen is in 2010 met 500 naar beneden gesteld, maar vooral in 2010 als 2011 is het begrote aantal meldingen veel hoger dan het uiteindelijk gerealiseerde aantal meldingen.

We hebben bij ons onderzoek geconstateerd dat het registratiesysteem voor meldingen openbare ruimte niet geschikt is om goede managementrapportages te genereren. Terwijl dat wel belangrijk is om goed (bij) te kunnen sturen en doelmatig te handelen. Momenteel wordt er een pilot uitgevoerd om de meldingen openbare ruimte te laten lopen via het nieuwe zaakstelsel, waardoor uiteindelijk het huidige registratiesysteem zal kunnen verdwijnen.¹³⁷

Terwijl planning van de afhandeling van alle meldingen en sturing om die planning te halen van belang is met oog op de doelmatigheid, is afhandeling binnen de afgesproken termijn ook belangrijk met oog op de doeltreffendheid. Zoals hiervoor al gemeld is in het collegeprogramma opgenomen dat de tevredenheid over de afhandeling van meldingen bij burgers moet verbeteren. Het college acht daarvoor tijdige afhandeling van meldingen een belangrijke voorwaarde. Daarom heeft het college in 2011 besloten dat 90% van de meldingen binnen de gestelde afhandeltermijn moet worden afgehandeld. Uit de meldingenregistraties van 2010 blijkt dat bijna 94% van alle meldingen op tijd zijn afgehandeld.¹³⁸ Ook in 2009 is bijna 91,5% van de meldingen over riolering binnen de gestelde termijn afgehandeld. Uit de meldingenregistraties van 2011 blijkt echter dat het percentage van 90% niet wordt behaald; van alle meldingen over riolering is 84,5% binnen de gestelde termijn afgehandeld. Bij deze afhandeling past wel een kanttekening. Het huidige registratiesysteem maakt geen onderscheid tussen een interne doorverwijzing en het daadwerkelijk afhandelen. In het nieuwe zaakstelsel betekent afgehandeld ook daadwerkelijk opgelost.

¹³⁷ In de toekomst zullen alle gemeentelijke processen waarbij contacten met burgers worden geregistreerd gaan lopen via dit nieuwe zaakstelsel.

¹³⁸ In 2010 gold de 90% norm nog niet. Om een idee te geven van het aantal meldingen dat binnen de termijn wordt afgehandeld, hebben we deze informatie hier toch opgenomen.

Volgens de *Benchmark Rioleringszorg* van Rioned reageren gemeenten gemiddeld na 1,4 dagen op meldingen en hebben zij deze na 4,0 dagen opgelost. Kleine gemeenten reageren sneller en hebben het probleem eerder opgelost dan grote gemeenten. Grotere gemeenten hebben gemiddeld 6,4 dagen nodig voor het vinden van een oplossing.¹³⁹ Zaanstad scoort dus goed met een gemiddelde afhandeling binnen 4,25 werkdagen in 2011.

5.1.5 Conclusie

Burgers kunnen overlast van de riolering melden bij de gemeente. Het college heeft zich tot doel gesteld de tevredenheid van burgers over de afhandeling van meldingen over de openbare ruimte te vergroten. Het college heeft om deze reden een notitie vastgesteld waarin het aantal afhandelingstermijnen wordt beperkt én ingekort. Verder is in de begroting het voornemen vastgelegd dat in 2012 90% van de meldingen binnen de gestelde termijn moet zijn afgehandeld.

De rekenkamer constateert dat er sprake is van een afnemende trend in het aantal meldingen over riolering. Hieruit kan allereerst voorzichtig worden geconcludeerd dat de burger minder ontevreden is over het functioneren van de riolering, maar ook dat deze riolering dus naar alle waarschijnlijkheid ook in een betere staat van onderhoud is. Wel constateren we dat de gemeente Zaanstad in vergelijking met andere gemeenten relatief veel meldingen over riolering ontvangt.

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 waarvan je zou verwachten dat de kosten ook afnemen.

Verder hebben we onderzocht in hoeverre de gemeente de norm van 90% haalt wat betreft de afhandeling van meldingen binnen de gestelde termijnen. 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 niet altijd een duidelijk onderscheid wordt gemaakt tussen interne doorverwijzing en daadwerkelijk afgehandeld. Ook kan het huidige registratiesysteem niet eenvoudig betrouwbare managementinformatie leveren. In een aankomend nieuw systeem zal de managementinformatie voor de sturing en beheersing worden verbeterd en betekent afgehandeld ook daadwerkelijk afgehandeld.

¹³⁹ Stichting Rioned, *Benchmark Rioleringszorg 2010*, p. 107

5.2 Investerings: casus Molletjesveer

De afgelopen jaren zijn voor de riolering zowel vervangingsinvesteringen als verbetermaatregelen uitgevoerd. Molletjesveer, één van de grotere investeringswerken, is door ons nader onderzocht. Voordat we de bevindingen beschrijven wordt eerst kort de achtergrond van het project geschetst. Vervolgens brengen we de kosten en het tijdschema van dit project in beeld en proberen een verklaring te vinden voor de verschillen tussen planning en realisatie. In het slot van deze paragraaf wordt beoordeeld of de wijze waarop het project is vormgegeven en uitgevoerd voldoet aan algemeen aanvaarde principes voor goed projectmanagement.

5.2.1 Rioleringsproject Molletjesveer

In het Zaanse Meerjaren Ontwikkelings Programma 2005-2009 wordt duurzame economische structuurversterking beschouwd als één van de speerpunten. Om dat te bereiken knapt de gemeente Zaanstad oude bedrijventerreinen op. Molletjesveer is één van die terreinen. Het plan van aanpak *Revitalisering Bedrijventerrein Molletjesveer* is in september 2009 gepubliceerd. In dat plan waren totale projectkosten geraamd op € 8.401.047.¹⁴⁰ De provincie heeft dit project gesteund met een HIRB-subsidie van € 2 miljoen.¹⁴¹

Voor het projectonderdeel *riolering Molletjesveer* was een bedrag begroot van € 1.881.400. In het onderstaande kader is de bijbehorende toelichting te vinden.

Kader 5.1 - Toelichting uit het Plan van aanpak Revitalisering Bedrijventerrein Molletjesveer betreffende het rioleringsproject

Vooruitlopend op de revitalisering van Molletjesveer wordt een gedeelte van het riool op het bedrijventerrein vernieuwd. Het gaat daarbij om een groot deel van de Industrieweg en een gedeelte van de Nijverheidsstraat. In oktober 2008 zijn de werkzaamheden gestart en de bedoeling is dat deze begin 2010 zijn afgerond. Er wordt gewerkt in twee ploegen, een 'zuidelijke' en 'noordelijke'. Het oude riool ligt in parkeerstroken langs de bedrijven en in de groenstrook langs het water. Beide tracés zijn niet meer beschikbaar voor het nieuwe riool. De parkeerstroken liggen namelijk vol met kabels en leidingen en in de groenstrook staat de bodemstructuur op het riooltracé. Het nieuwe riool wordt daarom in de rijweg gelegd. Voor de bedrijven langs de Industrieweg zijn de rioleringswerkzaamheden behoorlijk ingrijpend voor de bedrijfsvoering. Met name de bedrijven die te maken hebben met de aan- en afvoer van materialen ondervinden hinder. De Industrieweg is voor deze bedrijven de enige ontsluitingsmogelijkheid. In samenwerking met de aannemer stemt de gemeente Zaanstad het werk zo goed als mogelijk af op de wensen van de ondernemers.

¹⁴⁰ *Revitalisering Bedrijventerrein Molletjesveer. Plan van aanpak versie 2*, 1 september 2009, p. 38.

¹⁴¹ HIRB = Herstructurering en Innovatief Ruimtegebruik op Bedrijventerreinen.

Uit de toelichting blijkt dat de uitvoering van het rioleringsproject al in oktober 2008 was gestart en volgens de planning begin 2010 afgerond zou moeten zijn.

Het project omvat de aanleg van circa 1700 meter droogweewaterriool en 1700 meter hemelwaterriool. Van het oude riool moet 2500 meter worden volgeschuimd en 900 meter worden verwijderd. Het nieuwe riool krijgt vanwege de slappe bodem een paalfundering. Om deze fundering aan te leggen moeten tijdelijk damwanden in de grond worden aangebracht.¹⁴² Na het leggen van het nieuwe riool wordt de straat voorzien van een asfaltverharding.

5.2.2 Financiële planning en realisatie

Om een overzicht te maken van de kosten is gebruik gemaakt van gegevens uit het projectdossier van de afdeling Realisatie van de sector Realisatie en beheer en gegevens uit de projectadministratie van de financiële afdeling. De hiernavolgende tabel geeft een overzicht van de geplande investeringskosten zoals die in de loop der tijd in verschillende bronnen zijn opgenomen.

Tabel 5.4 - Begrote bedragen rioleringsproject Molletjesveer

	Bron	Bedrag	Korte toelichting
Maart 2007	Definitieve kredietbegroting	€ 2.286.500	Berekende aanneemsom, exclusief kosten V&T.
Juni 2008	Krediet in MIP	€ 2.790.000	Door MT op 21 juni vastgesteld krediet
Oktober 2008	Aanbesteding aan aannemer	€ 2.536.000 € 554.167 € 3.090.167	Om de bedragen te kunnen vergelijken is € 554.167 toegevoegd vanwege V&T ¹⁴³ .
Voorjaar 2009	Aanpassing in MIP	€ 3.090.000	Aanpassing vanwege hogere aanbesteding en extra rioolwerk in Nijverheidstraat.
September 2009	Plan van aanpak, revitalisering Bedrijventerrein Molletjesveer	€ 1.881.400.	In het plan van aanpak is via een voetnoot aangegeven dat het project inmiddels in het MIP was geactualiseerd.
Oktober 2009	Aanpassing van MIP	€ 3.740.000	Geen Budgetbijstellings-formulier aangetroffen

¹⁴² De beide DWA- en HWA-rioolbuizen worden samen via een kespen op de paalfundering aangebracht.

¹⁴³ De rekenkamer heeft het bedrag voor V&T aangehouden, zoals deze in intern in 2008 zijn geraamd.

	Bron	Bedrag	Korte toelichting
Augustus 2010	Budgetbijstellingsformulier	€ 4.090.000	Overschrijdingen en extra declaraties van het bestek (excl. verrekening rioolschade). Niet verwerkt in MIP.
Oktober 2010	Budgetbijstellingsformulier	€ 5.070.352	Overschrijding bestekwerk en extra declaraties.
December 2011	Fasedocument	€ 4.855.000	Er wordt voor het jaar 2016 nog € 100.000 in gereserveerd.

Uit het overzicht blijkt dat het begrote bedrag voor het project verschillende malen is bijgesteld en vanaf het moment van aanbesteding in oktober 2008 is gestegen van € 3.090.000 tot € 4.855.000 in eind 2011.

De oudste kredietbegroting die we in het projectdossier aantreffen dateert van maart 2007. Deze kredietbegroting ging nog uit van 2700 meter te vervangen riool.¹⁴⁴ In de betreffende begroting is aangetekend dat de vervangen van de 1600 meter riool van de industrieweg € 2.286.500 zou bedragen. Dit is exclusief kosten voor V&T en kosten voor bijvoorbeeld bodemonderzoeken. Dit is het eerste bedrag dat we in de tabel hebben opgenomen.

Opmerkelijk is dat in maart 2007 al bekend was dat de kosten van het rioleringsproject Molletjesveer, zelfs exclusief V&T en overige kosten, meer dan € 2 miljoen zou bedragen, terwijl in het plan van aanpak revitalisering Bedrijventerrein Molletjesveer van september 2009 een bedrag van slechts € 1.881.400 is opgenomen. Het plan van aanpak vermeldt via een voetnoot wel dat het bedrag inmiddels in het MIP is bijgesteld, maar geeft niet weer om welk bedrag het gaat.

Verder valt op dat ten opzichte van het door het MT op 21 juni 2008 vastgestelde kredietbedrag van € 2.970.000 in december 2011 is opgelopen tot € 4.855.000. Dit is een stijging van het krediet van ruim 60%. Van de kredietaanpassing in 2009 (van € 3.090.00 naar € 3.740.000) hebben we geen verdere documenten in het projectdossier aangetroffen. Verder blijkt dat er voor het project Molletjesveer eind 2011 nog een bedrag beschikbaar wordt gehouden van € 100.000 om te besteden in 2016. De geconstateerde kostentoeename is fors.

¹⁴⁴ De kredietbegroting sloot met een totaalbedrag van € 3.838.468, exclusief de kosten voor V&T. Zowel 2700 meter afvalwaterriool als 2700 meter hemelwaterriool zou vervangen worden.

Op basis van de financiële projectadministratie is een overzicht samengesteld van de werkelijk op het project geboekte kosten tot en met april 2012. We hebben een indeling gemaakt op basis van de kostenomschrijving in de financiële administratie. De onderliggende facturen zijn daarbij niet geraadpleegd.

Tabel 5.5- *Werkelijke kosten Rioleringsproject Molletjesveer tot en met april 2012*

kostensoort	Bedragen (afgerond op duizenden)
Kosten aannemer	€ 3.291.525
Kosten bodemsanering	€ 451.000
Kosten V&T	€ 575.000
Overige kosten	€ 239.000
Totaal	€ 4.556.000

Naast de geboekte kosten van € 4.556.000 is er eveneens nog een financiële bate verantwoord van € 245.000. Dit is een bijdrage van het programma-onderdeel Wegen aan het project riolering Molletjesveer.

Over de werkelijke kosten maken we de volgende opmerkingen.

Kosten aannemer

Het werk is gegund voor een bedrag van € 2.536.000. Tot op heden is aan de aannemer € 3.291.525 betaald. Dit betekent dat er sprake is geweest van ruim € 750.000 aan zogenaamde meerkosten.

Kosten bodemsanering

Hoewel bij aanvang van het project bekend was dat de grond wellicht vervuild was, is er in de oorspronkelijke begroting geen bedrag gereserveerd om deze kosten op te vangen. De werkelijke kosten van de bodemsanering waren € 450.000. Er is niet onderzocht of deze kosten mogelijk te verhalen zijn op een vervuiler.

Kosten V&T

De kosten voor voorbereiding en toezicht waren in 2007 begroot op € 554.000. De werkelijke V&T-kosten bedragen € 575.000. Gelet op de problemen bij de uitvoering van dit rioleringsproject is dit slechts een beperkte overschrijding. Wellicht zijn de oorspronkelijke V&T-kosten te hoog geraamd. Ook kan het zijn, dat onder *Overige kosten* posten zijn opgenomen die ook zijn aan te merken als kosten van V&T.

Overige kosten

De overige kosten zijn in het totaal € 239.000. De grootste post is voor verkeersmaatregelen; de aanleg van een fietspad langs de provinciale weg heeft € 142.000 gekost. Verder troffen we hier posten aan zoals extra sonderingsonderzoeken en interne doorbelaste kosten.

Totale kosten

De werkelijke kosten voor het rioleringsproject bedragen € 4.556.000. In het MIP is voor het project een bedrag opgenomen van € 4.855.000, waarvan € 100.000 volgens de planning in 2016 besteed zal worden. Het verschil tussen de kosten in de MIP (bruto) en de werkelijke kosten bedragen afgerond € 300.000. Dit bedrag is derhalve nog in het MIP beschikbaar om het project financieel af te wikkelen.

5.2.3 Voortgang van de realisatie

Voor de uitvoering van dit project was een relatief korte doorlooptijd gepland om de overlast voor de ondernemers op het bedrijventerrein zoveel mogelijk te beperken. Om dit te bereiken werd met twee ploegen gewerkt: de noordelijke ploeg startte in oktober 2008 en de zuidelijke ploeg in december 2008. Hieronder presenteren we de vooraf geplande doorlooptijd en de werkelijke gerealiseerde doorlooptijd van het project.

Schema 5.1- Planning uitvoering versus realisatie rioleringsproject Molletjesveer

	2008												2009												2010											
Planning	[Shaded]																																			
Uitvoering	[Shaded]												[Shaded]												[Shaded]											

In het schema hebben we de planning zoals opgenomen in het bestek vergeleken met de werkelijke start en einddatum van het project. Uit het overzicht blijkt dat het project circa een half jaar later is opgeleverd dan de bedoeling was.

In het bestek was als startdatum 15 september 2008 opgenomen. Het werk zou uiterlijk 25 september 2009 opgeleverd moeten worden. Afgesproken was dat voor iedere dag later de aannemer met € 1.000,- zou worden gekort. De aannemer behoefde echter geen rekening te houden met onvoorziene zaken. Aan de hand van het dossier hebben we geconstateerd dat de latere oplevering grotendeels als volgt kan worden verklaard:

1. De uitvoering is ongeveer een maand later gestart dan in het bestek was opgenomen. Bij de aanbestedingsprocedure bleek dat het projectbudget te laag was. De laagste inschrijving bedroeg € 2,5 miljoen terwijl in het projectbudget maximaal € 2.400.000 gereserveerd was. Het werd is pas gegund nadat het projectbudget verhoogd was. Op 13 oktober 2008 is het werk fysiek door de aannemer gestart.
2. Vrijwel bij de start van het project eiste de afdeling milieu dat er eerst nadere onderzoeken moesten worden uitgevoerd omdat er aanwijzingen waren dat de bodem op verschillende plaatsen ernstig was verontreinigd. Dit bleek inderdaad het geval te zijn wat heeft geleid tot het saneren van verontreinigde grond. In april 2009 was nog maar 80 meter riool aangelegd.
3. In mei 2009 wordt door de projectleider gerapporteerd dat het nieuwe riool soms niet het vereiste afschot heeft en plaatselijk verzakkingen vertoont. In de maanden daarna is de reden hiervan onderzocht. Vastgesteld wordt dat bij het verwijderen van de damwanden de punten van de heipalen zijn beïnvloed. In totaal vertoonde eindelijk circa 400 meter riool ontoelaatbare verzakkingen en moest dus opnieuw worden gelegd.

Uit het projectdossier blijkt ook dat tijdens de uitvoering opdracht is gegeven om circa 100 meter extra rioolbuizen te vervangen. Of deze uitbreiding van de opdracht tot een langere doorlooptijd heeft geleid, kan niet uit het dossier worden opgemaakt.

5.2.4 Procedures projectbeheersing

In het vorige hoofdstuk is beschreven dat de gemeente Zaanstad procedures en handleidingen heeft vastgesteld om investeringswerken te ontwikkelen en de projectuitvoering te beheersen. Aan de hand van algemeen aanvaarde normen voor projectmanagement en de interne richtlijnen hebben we de projectplanning en -uitvoering beoordeeld aan de hand van de volgende 10 toetspunten.

1. Onderbouwing en voorbereiding investeringswerk is toereikend.
2. Ramingen voor de bepaling van de omvang van het benodigde krediet zijn adequaat.
3. De kredietbewaking is transparant.
4. Processen en procesmanagement zijn helder beschreven en actueel.
5. Risicomanagement is helder vormgegeven.
6. Inkoop is transparant en vindt rechtmatig plaats.
7. Er is goed toezicht op goede uitvoering werk en meer- en minderwerk
8. De kosten van voorbereiding en toezicht worden goed vastgesteld en bewaakt
9. De interne beheersorganisatie, de administratie en de dossiervorming zijn op orde.
10. Er wordt voldoende aandacht besteed aan verantwoording en evaluatie

Toetsing van het rioleringswerk van Molletjesveer aan de toetsingspunten leverde de volgende bevindingen op.

Toetspunt 1: Onderbouwing en voorbereiding investeringswerk is toereikend.

Voor een rioleringswerk geldt dat de noodzaak van het werk moet zijn aangetoond op basis van inspecties en rioolberekeningen en dat de gekozen oplossingen passen binnen het vastgestelde beleid. Daarbij worden ook alternatieven onderzocht en vindt afstemming plaats met andere beleidsterreinen en de waterkwaliteitsbeheerder. Voor een goede onderbouwing en voorbereiding is tevens van belang dat vooraf goed onderzocht is of er eventuele bodemverontreinigingen aanwezig zijn en of de draagkracht van de bodem voldoende is om het rioleringswerk te realiseren.

*** Bevindingen**

In het projectdossier hebben we een interne offerte d.d. 8 mei 2007 aangetroffen van de afdeling Realisatie met de probleemstelling van het project (zie kader).

Kader 5.2 - Probleemstelling Rioleringsproject Molletjesveer

Een regenwaterafvoer in een parkeerstrook is ernstig verzakt in het industrieterrein Molletjesveer. Aan de andere zijde ligt een DWA-streng, waarover geen klachten bestaan. Deze streng ligt veelal wel onder plantsoen/bomen, dat niet wenselijk is. Getracht wordt met het verplaatsen van de RWA-streng naar de rijweg (asfalt) tevens de DWA om te leggen naar de rijbaan.

Daarnaast moet rekening worden gehouden met ernstig vervuilde grond en afstemming qua planning met revitalisatieslag voor Molletjesveer. Des te sneller rioolwerk kan worden uitgevoerd, des te sneller herinrichting/herstrating kan aanvangen (betreft subsidieproject).

Uit deze probleemstelling valt op te maken dat vanwege het programma revitalisatieprogramma Molletjesveer besloten is om de gehele riolering te vervangen. De opdrachtgever wilde het rioolwerk zo spoedig mogelijk uitvoeren vanwege subsidiemogelijkheden voor de revitalisering van Molletjesveer. Opvallend is dat blijktbaar reeds toen al bekend was dat er rekening gehouden moest worden met ernstige bodemverontreiniging.

De interne offerte maakt ook duidelijk dat eerst de bestaande situatie is geïnventariseerd door middel van een milieuhygiënisch onderzoek naar de kwaliteit en samenstelling van de verharding, funderingslaag, ondergrond en grondwater. Het idee was dat er afstemming zou moeten plaatsvinden met het hoogheemraadschap en een technisch en definitief ontwerp (DO) zou moeten worden opgesteld op basis van de uitgevoerde inventarisaties. Het DO dient als basis voor een zogenaamde SSK-raming. Uit ons dossieronderzoek blijkt dat er in een vroeg stadium afstemming heeft plaatsgevonden met het hoogheemraadschap. Ook hebben we een SSK-raming aangetroffen. Verder zijn er milieuhygiënische onderzoeken uitgevoerd. Een technisch definitief ontwerp (DO) is evenwel niet opgesteld.

Uit de interne offerte kan verder worden opgemaakt dat de afdeling de realisatie enorm heeft onderschat. Uit de bijgevoegde planning bleek dat ze ervan uitging dat de uitvoering van het werk circa een halfjaar zou duren.

Verder kunnen we uit het projectdossier opmaken dat de uitgevoerde milieutechnische onderzoeken van de afdeling Milieu te beperkt zijn uitgevoerd. Bij de start van de uitvoering van het project zijn daarom nog nadere onderzoeken uitgevoerd die het inzicht hebben gegeven dat de grond ernstiger was verontreinigd dan uit de eerste beperkte onderzoeken naar voren was gekomen. Het saneren van de verontreinigde grond heeft uiteindelijk het project flink vertraagd.

Wij concluderen dat het project onvoldoende goed was voorbereid op het moment dat de aanbestedingsprocedure werd gestart.

Toetspunt 2: Ramingen voor de bepaling van de omvang van het benodigde krediet zijn adequaat.

Adequaat ramen betekent systematisch werken en rekening houden met alle te verwachten investeringskosten en een realistische post onvoorzien. Verder is een raming adequaat indien er intern een kwaliteitstoets heeft plaatsgevonden.

* Bevindingen

Het dossier bevat diverse kredietramingen uit 2007 waarin nog werd uitgegaan van circa 2700 meter te vervangen riool. Uit deze overzichten blijkt dat de gemeente op basis van eenheidsprijzen en hoeveelheden ramingen maakt. Ook wordt rekening gehouden met 18% voor kosten voorbereiding en toezicht. De externe kosten voor bijvoorbeeld bodemonderzoek, leidingen en kabels, sonderingen waren niet geraamd. Voor verkeersmaatregelen was slechts een bedrag opgenomen van € 4.500. Een definitieve kredietraming die aansluit op het door het MT via de MIP vastgestelde krediet van € 2.970.000 hebben we niet aangetroffen. Ook hebben we geen document aangetroffen waarin blijkt dat de betreffende kredietraming intern is gecontroleerd.

Onze conclusie is dat *voor Molletjesveer vooraf geen goede kredietraming is opgesteld*. De definitieve kredietbegroting uit 2007 had nog betrekking op 2700 meter, terwijl de aanbesteding is gebaseerd op 1600 meter te vervangen riool. Verder waren diverse te verwachten kosten niet in de kredietraming opgenomen.

Toetspunt 3: De kredietbewaking is transparant

Een transparante kredietbewaking betekent dat budgetaanpassingen inzichtelijk worden onderbouwd. Op de budgetaanpassingen vindt interne controle plaats. De budgetaanpassingen worden geautoriseerd door de budgethouder en gerapporteerd op het juiste niveau. De budgetaanpassingen worden in de financiële administratie vastgelegd, zodanig dat deze bewaakt kunnen worden.

* Bevindingen

De gemeente kent een procedure waarbij 4 tot 5 keer per jaar bij een project door de projectleider wordt beoordeeld of het budget nog toereikend is (op een 'IDR-moment'). Dit mondt uit in een document dat door het management van de afdeling wordt beoordeeld en zo nodig leidt tot bijstelling van het MIP. In het dossier ontbrak één budgetbijstellingsformulier voor een kredietbijstelling van € 650.000. Verder constateren we dat de toelichting voor de onderbouwing van de kredietverhoging veelal minimaal is: bijvoorbeeld "overschrijding bestek en extra declaraties". Verder is er de afspraak dat budgetaanpassingen boven de € 50.000 het fiat behoeven van het MT. Dit is bij het rioleringsproject Molletjesveer niet gebeurd.

De budgetbijstellingsformulieren zijn de basis om het MIP aan te passen. In de financiële administratie worden de toegestane budgetverhogingen niet naar hun aard vastgelegd. Een goede kredietbewaking op postniveau is daardoor niet mogelijk. De afdeling Realisatie geeft aan dat de bewaking van de overeengekomen aanneemsom en het eventuele meerwerk niet plaatsvindt via de financiële projectadministratie, maar via de bestekadministratie van de afdeling zelf.

Onze conclusie is dat *de kredietbewaking niet transparant is*. Invoeren van subkredieten in de financiële projectadministratie zou dit kunnen verbeteren. Er is op dit moment een pilot gestart waarin de kosten van wegen, riolen etc apart worden gefactureerd en in de administratie al direct kunnen worden gesplitst. Hiermee wordt nog niet gerealiseerd dat ook bij de specifieke overige kosten (bodemsaneringen, V&T-kosten,

e.d.) bewaking mogelijk wordt. Verder constateren we dat budgetaanpassingen niet altijd op het juiste niveau zijn gefiatteerd.

Toetspunt 4: Processen en procesmanagement zijn helder beschreven en actueel

Belangrijke processen bij rioleringswerken zijn: Maken van beslisdocumenten voor de afsluiting van de verschillende fasen, aanbestedingsprocedure en de procedures voor meer- en minderwerk, kredietbewaking, budgetaanpassingen en het bijhouden van een deugdelijk en inzichtelijk projectdossier. Verder dienen de verantwoordelijkheden helder zijn vastgelegd.

** Bevindingen*

De mogelijke aanbestedingsprocedures zijn helder beschreven in de Nota inkoop en aanbesteding.¹⁴⁵ In deze nota is de taakverdeling voor de te onderscheiden inkoopprocessen vastgelegd. De interne opdrachtverlening en de procedures rond het aanpassen van budgetaanpassingen, meer- en minderwerk zijn niet schriftelijk vastgelegd. Wel zijn er voor de uitvoering van de verschillende processen standaardformulieren ontwikkeld waardoor een uniforme werkwijze kan worden gewaarborgd. De mandaten voor het aangaan van verplichtingen en het doen van uitgaven zijn actueel.

We constateren dat de gemeente via procedurebeschrijvingen en standaardformulieren voldoende duidelijk maakt op welke wijze de medewerkers en het management vorm moeten geven aan verschillende processen.

Toetspunt 5: Risicomanagement is helder vormgegeven.

Aan het uitvoeren van taken zijn veelal risico's verbonden. Om hier bewust mee om te gaan is het belangrijk dat risico's tijdig worden onderkend. Zo nodig kunnen maatregelen worden geformuleerd en uitgevoerd. Zo mogelijk dienen risico's te worden gekwantificeerd en te worden gerapporteerd aan het ambtelijk management/bestuur. Voor een project wordt bewust nagegaan welke risico's al dan niet worden verzekerd.

** Bevindingen*

In het standaardvoorbeeld voor het opstellen van een interne offerte is aangegeven dat de vooraf voorziene projectrisico's moeten worden toegelicht in het kostenrapport. In de offerte van de afdeling Realisatie voor het Molletjesveer is melding gemaakt van het risico 'ernstige bodemverontreiniging'. Het budgetbijstellingsformulier kent geen aparte rubriek om risico's te melden. Het zogenaamde fasedocument, waarmee toestemming wordt gevraagd om een deel van het investeringskrediet naar een ander jaar over te hevelen, kent zo'n rubriek wel. Over de projectrisico's is op de formulieren weinig terug te vinden. Over het risico van meerkosten vanwege uitgevoerde herstelwerkzaamheden, wordt voor het eerst in oktober 2010 melding gemaakt. De rekenkamer heeft de verzekeringspolis niet in het projectdossier aangetroffen. Ook was

¹⁴⁵ Nota Inkoop en aanbesteding, 2008.

er geen notitie aanwezig, waarin is aangegeven welke risico's wel en welke risico's niet verzekerd zouden moeten worden en tot welke bedragen.

We zijn van oordeel dat *het risicomanagement onvoldoende helder was* vormgegeven. Er is, voor zover dat is te achterhalen uit de projectdossiers, te weinig informatie verzameld over de risico's en de afweging van de te ondernemen beheersmaatregelen terwijl het rioleringsproject toch relatief een risicovol project was.

Toetspunt 6: Inkoop is transparant en vindt regelmatig plaats.

In de inkoopnota is vastgelegd welke procedures gevolgd moeten of kunnen worden voor verschillende inkopen. Ook is aangegeven welke aanbestedingsdocumenten minimaal in het aanbestedingsdossier aanwezig moeten zijn.

* Bevindingen

Het aanbestedingsdossier bevat onder meer het bestek, de aanbieding van de aannemer, het proces verbaal van aanbesteding, het gunningsadvies, de overeenkomst c.q. opdrachtbrief en de afwijzingsbrieven voor de aannemers die het werk niet is gegund. Het gunningcriterium was de laagste prijs. Ook voor opdrachten aan bijvoorbeeld onderzoeksbureaus troffen we offertes en opdrachtbrieven aan.

Op basis van een beperkte steekproef concluderen we *dat voor het project de vereiste inkoopprocedures zijn gevolgd.*

Toetspunt 7: Er is goed toezicht op goede uitvoering werk en meer- en minderwerk

In een bestek is een gedetailleerde uitwerking van het technische ontwerp te vinden, wat de basis is voor de aanbesteding en de uitvoering van het investeringswerk door de aannemer. De gemeente moet toezicht houden of de aannemer het werk uitvoert in overeenstemming met het bestek. Dit toezicht is nodig om zowel de kwaliteit als de voortgang van het werk te bewaken. Op basis hiervan kan worden gecontroleerd of de door de aannemer ingediende termijnnota's uitbetaald mogen worden.

* Bevindingen

In de praktijk komt het geregeld voor dat het werk vanwege de specifieke omstandigheden anders moet worden uitgevoerd dan vooraf in het bestek was voorzien. Hierdoor kan zogenaamd meer- of minderwerk ontstaan. Belangrijk is dat de aanvragen van het meer- en minderwerk vooraf schriftelijk worden ingediend en ter fattering worden voorgelegd aan de opdrachtgever. Hierdoor kan de nut- en noodzaak van de aanpassingen tijdig worden beoordeeld mede in relatie tot de financiële consequenties van het meer- en minderwerk.

Voor het toezicht op de goede uitvoering van het rioleringswerk Molletjesveer heeft de gemeente een externe directievoerder en een toezichthouder aangesteld. De directievoerder vertegenwoordigt de gemeente op het werk en houdt een administratie bij van de voortgang van het werk. Bij zijn werkzaamheden wordt hij geassisteerd door een toezichthouder. Er is niet altijd een toezichthouder op het werk aanwezig. In het bestek

is geregeld dat bepaalde kritische werkzaamheden alleen mogen worden uitgevoerd als ook de toezichthouder aanwezig is.

Meer- en minderwerk wordt op basis van daarvoor door de gemeente ontwikkelde formulieren vastgelegd. Het door de aannemer aangedragen meer- en minderwerk wordt door de directievoerder voorgelegd aan de projectleider van de gemeente. De gemeentelijke projectleider moet binnen de gemeente zorgen dat het meerwerk wordt gefiatteerd. De aannemer rapporteert ook zelf wekelijks over de voortgang van de werkzaamheden. De projectleider houdt een zogenaamde bestekadministratie bij aan de hand waarvan hij nagaat of het gefactureerde meer- en minderwerk uitbetaald mag worden.

Over verschillende meerkosten is er op dit moment tussen de gemeente en de aannemer een dispuut met de aannemer. In het projectdossier vonden over welke posten nog onenigheid is. Gelet op dat er nog onderhandelingen gaande zijn heeft de rekenkamer besloten hierover niet nader te rapporteren.

De procedures voor het meer- en minder werk zijn in opzet voldoende. Wel vonden we in een dossiernotitie de volgende kanttekening. De projectleider constateert dat het bestek voorschrijft dat er "geen palen mogen worden gedrukt"¹⁴⁶ zonder toezicht. Dit heeft in de praktijk niet gewerkt omdat er geen continu toezicht mogelijk is en de aannemer ook niet tijdelijk kan stoppen met werken.

Voor het toezicht en de bewaking van het meer- en minderwerk zijn procedures aanwezig, maar in de praktijk zijn deze procedures niet altijd goed toepasbaar.

Toetspunt 8: De kosten van voorbereiding en toezicht worden goed vastgesteld en bewaakt
Voor het rioleringsproject Molletjesveer is bij de voorbereiding en het toezicht gebruik gemaakt van zowel eigen medewerkers als van ZZP-ers, advies- en ingenieursbureaus. Deze zogenaamde V&T-kosten bedragen bij investeringswerken al gauw 15 tot 20%. Het is derhalve belangrijk dat ook die kosten goed worden bewaakt. Het vooraf en tussentijds specificeren van de benodigde V&T-activiteiten en deze vergelijken met interne normen biedt de mogelijkheid een goed onderbouwde budget vast te stellen en eventueel bij te stellen.

* Bevindingen

In het projectdossier van het rioleringswerk Molletjesveer troffen we een gedetailleerde specificatie aan van de te verwachten V&T-kosten. Verder constateerden we dat zowel de externe V&T-kosten als de interne V&T-kosten in de financiële projectadministratie op het rioleringsproject Molletjesveer zijn geregistreerd. Voor de eigen medewerkers gebeurt dat op basis van integrale uurtarieven. De financiële projectadministratie geeft derhalve goed inzicht in de werkelijke V&T- kosten van het rioleringsproject.

¹⁴⁶ Palen dienen als fundering voor de rioolbuizen. Deze palen waren 6 tot 10 meter lang.

Aangezien in de financiële projectadministratie voor deze kostenpost geen apart deelbudget is vastgelegd, is het echter voor het management *niet goed mogelijk om op een eenvoudige wijze deze kostenpost te bewaken.*

Toetspunt 9: De interne beheersorganisatie, de administratie en de dossiervorming zijn op orde. Een goede interne beheersadministratie draagt bij aan een doelmatige, rechtmatige en controleerbare projectuitvoering. Belangrijke aandachtspunten in dat verband zijn: heldere controletechnische functiescheidingen, een deugdelijke (project-)administratie en een goede dossiervorming.

* Bevindingen

Uit de dossierstukken blijkt het volgende. De afdeling Beheer fungeert als opdrachtgever van het project en de afdeling Realisatie is de opdrachtnemer. Binnen deze afdelingen zijn medewerkers aangewezen die feitelijk het opdrachtgeverschap en het opdrachtnemerschap uitvoeren. De betreffende medewerkers hebben voor het aangaan van verplichtingen en het beschikken over budgetten het fiat nodig van het betrokken afdelingshoofd. Op het niveau van het sectorhoofd Beheer en Realisatie vallen de verschillende verantwoordelijkheden weer samen. Deze is dus verantwoordelijk voor zowel de aansturing als de uitvoering van projecten.

De afdeling financiën is verantwoordelijk voor financiële administratie en geconsolideerde P&C-documenten. Ten aanzien van de afdeling financiën constateren we dat deze nauwelijks echt inhoudelijke controles uitvoert. Dit betekent dat tekortkomingen in eventuele onderbouwingen bij kredietverhogingen niet worden gesignaleerd. Indien de vereiste parafen op de budgetbijstellingsformulieren staan, worden deze verder verwerkt in de P&C-documenten. Gegeven het feit dat bij dit project in circa anderhalf jaar het krediet met 63% of bijna € 2 miljoen is verhoogd, had financiën dit project eigenlijk nader moeten onderzoeken. Hierbij merken we nog op dat de budgetbijstellingsformulieren meestal weinig informatie bevatte voor de onderbouwing van de kredietbijstelling.

Verder constateerden we dat de projectleider het project vooral bewaakt via de bestekadministratie die hij zelf bijhoudt. Dit betekent dat vooral de kosten van de aannemer worden bewaakt. De financiële projectadministratie wordt daarom weinig gebruikt. De financiële projectadministratie is namelijk minder geschikt voor de kostenbewaking omdat er geen deelbudgetten in worden vastgelegd. Ook worden over het algemeen de tussentijds reeds aangegane verplichtingen niet vastgelegd. De financiële projectadministratie geeft daardoor geen goed inzicht in de nog beschikbare budgetruimte op de verschillende onderdelen.

Ten aanzien van het projectdossier merken we op dat deze onlangs is gedigitaliseerd. In het dossier is in hoofdlijnen opgebouwd via de te onderkennen projectfasen. Hoewel het dossier veel informatie bevatte, konden we niet altijd alle stukken terugvinden en was ook niet altijd de status van documenten duidelijk.

Onze conclusie is dat de *interne beheersorganisatie onvoldoende op orde* was.

Toetspunt 10: Er wordt voldoende aandacht besteed aan verantwoording en evaluatie.

De ambtelijk management moet zich tegenover het bestuur verantwoorden over de uitvoering en met name over belangrijke knelpunten in de uitvoering. Daarnaast biedt het geregeld uitvoeren van interne evaluaties aanknopingspunten om de organisatie verder te ontwikkelen en te verbeteren.

* Bevindingen

Op basis van het projectdossier en de interviews met de ambtenaren constateren we dat het ambtelijk management de problemen met de bodemverontreiniging en de technische uitvoering en de daaruit voortvloeiende benodigde kredietverhogingen niet of nauwelijks heeft besproken met de verantwoordelijk portefeuillehouder (wethouder (Wijken en Beheer buitenruimte). Wel kan uit het projectdossier worden afgeleid dat de problemen bij het rioleringsproject zijn besproken met de wethouder verantwoordelijk voor het revitaliseringproject Molletjesveer (wethouder Economie). In de aangetroffen notitie voor de wethouder wordt ingegaan op de problemen bij de voortgang en op de beheersing van het rioleringsproject. Er wordt niet expliciet ingegaan op de hogere kosten van het project. In de documenten voor de gemeenteraad, zoals de begroting, de jaarrekening, de burap of de kadernota is weinig aandacht besteed aan de problemen bij dit project.

Een positief punt vindt de rekenkamer dat het *project achteraf wel ambtelijk is geëvalueerd*. Bij deze evaluatie zijn systematisch meerdere aspecten van het project beoordeeld en zijn een beperkt aantal leerpunten geformuleerd. Gelet op de omvang van de budgettaire aanpassingen is er de *informatievoorziening aan het bestuur beperkt* geweest.

5.2.5 Conclusie

Financiële planning

Het investeringsproject riolering Molletjesveer is aanmerkelijk duurder uitgevallen dan oorspronkelijk voorzien. Ten opzichte van het eerste in juni 2009 door het MT vastgestelde krediet van € 2.790.000 zal het project vermoedelijk circa € 2 miljoen meer kostte. In het MIP van eind 2011 is het krediet van Molletjesveer opgenomen voor € 4.855.000.

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. Voor zover we konden nagaan is de raad alleen expliciet geïnformeerd over de hogere aanbestedingskosten.

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.

Tijdsplanning

Voor de uitvoering van dit project was een doorlooptijd gepland van 14 maanden. Het werk is een maand later van start gegaan dan in het bestek was beschreven begin datum van 15 september 2008. Daarnaast is het project later opgeleverd dan voorzien 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.

Procedures aansturing en projectbeheersing

Aan de hand van algemeen aanvaarde normen voor projectmanagement en de interne richtlijnen hebben we de projectplanning en -uitvoering beoordeeld van het rioleringsproject Molletjesveer. Onze bevindingen zijn als volgt samen te vatten.

Tabel 5.6 - Scores toetsingspunten beoordeling rioleringsproject Molletjesveer

	Toetsingspunten	oordeel
1.	Onderbouwing en voorbereiding investeringswerk is toereikend.	- -
2.	Ramingen voor de bepaling van de omvang van het benodigde krediet zijn adequaat.	-
3.	De kredietbewaking is transparant.	-
4.	Processen en procesmanagement zijn helder beschreven en actueel.	+
5.	Risicomanagement is helder vormgegeven.	-
6.	Inkoop is transparant en vindt rechtmatig plaats.	++
7.	Er is goed toezicht op goede uitvoering werk en meer- en minderwerk	+
8.	De kosten van voorbereiding en toezicht (V&T-kosten) worden goed vastgesteld en bewaakt	-
9.	De interne beheersorganisatie, de administratie en de dossiervorming zijn op orde.	-
10.	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 het project vooraf onvoldoende is voorbereid en onderbouwd (1). Anderzijds vinden we dat de inkoopprocedures helder zijn (6). Steekproefsgewijs hebben we vastgesteld dat deze ook in de praktijk worden toegepast. De procesbeschrijvingen (4) en het toezicht op meer- en minderwerk (7) is redelijk, maar kan op onderdelen nog worden verbeterd. Verder komen we tot het oordeel dat de kredietramingen (2), de kredietbewaking (3), de bewaking van de V&T-kosten (8), de interne beheersorganisaties (9) en de aandacht voor verantwoording en evaluatie in de praktijk beperkt voldoen.

6 Informatievoorziening aan gemeenteraad

Om haar kaderstellende en controlerende rol goed te kunnen uitvoeren dient de gemeenteraad goed te worden geïnformeerd over het rioleringsbeleid en de uitvoering daarvan. Met deze informatie kan de gemeenteraad beoordelen hoe het proces verloopt en dit geeft mogelijkheid tot eventuele bijsturing.

In de financiële verordeningen van 2008, 2010 en 2012 is vastgelegd dat het college naast de verplichte onderdelen in de begroting en jaarstukken minimaal eens in de vier jaar onderhoudsplannen over onder meer het onderhoud van de riolering aan de raad aanbiedt.¹⁴⁷ Dit geeft de raad de mogelijkheid om voor het toekomstige onderhoudsniveau kaders vast te stellen.¹⁴⁸

In dit hoofdstuk beantwoorden we de volgende onderzoeksvraag:

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

In hoofdstuk 3 zijn we al ingegaan op de kaderstellende rol van de gemeenteraad ten aanzien van de besluitvorming rondom het gemeentelijke rioleringsplan omstreeks 2001 en 2005. In dit hoofdstuk bespreken we de informatievoorziening aan de gemeenteraad voor de periode 2009-2011 en in hoeverre deze informatie de raad in staat heeft gesteld haar kaderstellende en controlerende rol goed uit te voeren. Gelet op het gegeven dat het momenteel nog geldende rioleringsplan dateert uit 2001, is de rekenkamer van mening dat de periodieke informatievoorziening nog meer aan belang wint.

In dit hoofdstuk richten wij ons op:

- In hoeverre de gemeenteraad periodiek is geïnformeerd over het rioleringsbeleid en de uitvoering daarvan;
- In hoeverre de kwaliteit van deze informatie goed was.

Om deze vragen te kunnen beantwoorden hebben we voor de periode 2009-2011 inhoudelijk gekeken naar de (verantwoordings)documenten zoals de kadernota, begroting, bestuursrapportage en jaarstukken.¹⁴⁹ Ook zijn we nagegaan of het college daarnaast eventueel aanvullend informatie aan de raad heeft verstrekt. In de eerste paragraaf gaan we allereerst in op de kaderstellende en controlerende rol van de raad. Vervolgens onderzoeken we in hoeverre de gemeenteraad periodiek is geïnformeerd

¹⁴⁷ Bron: *Financiële verordening 2008*, raadsbesluit 2007/116 gemeentebblad 2009 nr 41 en *Financiële verordening 2010*, raadsbesluit 2010/65. Voor 2012 is een nieuwe Financiële verordening vastgesteld (gemeentebblad 2011 nummer 53).

¹⁴⁸ In artikel 212 van de Gemeentewet is vastgelegd dat: 'de raad bij verordening de uitgangspunten van het financiële beleid, alsmede het financiële beheer en de inrichting van de financiële organisatie vaststelt. Deze verordening waarborgt dat aan de eisen van rechtmatigheid, verantwoording en controle wordt voldaan.'

¹⁴⁹ Meer specifiek hebben we – gezien de beschikbaarheid – de begroting 2012 en kadernota 2012 ook bekeken.

over beleid en bereikte resultaten, financiën en risico's en eventuele belangrijke ontwikkelingen. We besluiten dit hoofdstuk met conclusies (paragraaf 2).

6.1 Kaderstellende en controlerende rol raad

Op basis van de Wet Milieubeheer is de bevoegdheid om het gemeentelijke rioleringsplan vast te stellen voorbehouden aan de gemeenteraad. Met het vaststellen van het rioleringsplan worden de doelstellingen vastgelegd en wordt in hoofdlijnen aangegeven op welke wijze het college de rioleringstaak dient uit te voeren. Verder bepaalt de gemeenteraad ook de kaders voor de te innen rioolheffing door jaarlijks de 'Verordening op de heffing en invordering van de rioolheffing vast te stellen'.¹⁵⁰

Het college informeert de gemeenteraad over het beleid en de uitvoering periodiek door middel van kadernota's, programmabegrotingen, bestuursrapportages en jaarstukken. Met de vaststelling van deze documenten vervult de gemeenteraad ook een kaderstellende rol. Immers, met de documenten uit de P&C-cyclus wordt het (financiële) beleid vastgelegd en verantwoord. Zo wordt bijvoorbeeld met de begroting jaarlijks het gewenste investeringsniveau van de riolering vastgesteld. Daarnaast is deze periodieke informatievoorziening ook van belang voor de controlerende rol van de raad. Immers, met deze informatie kan de raad beoordelen hoe (uitvoering van) het rioleringsbeleid verloopt en indien nodig ook kan bijsturen. In de volgende subparagrafen bekijken we welke informatie de raad via deze documenten heeft ontvangen. Daarbij gaan we na in hoeverre de volgende onderwerpen aan bod zijn gekomen:

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

Verder is het ook van belang dat de informatie over bovenstaande onderwerpen van goede kwaliteit is. Wij zijn van mening dat de informatie van goede kwaliteit is als deze de raad in staat stelt het rioleringsbeleid en de voortgang en resultaten daarvan te beoordelen.

6.1.1 Kadernota's

De kadernota vormt de basis voor het opstellen van de programmabegroting. In de kadernota's voor de periode 2009-2012 wordt onder meer ingegaan op de hoogte van het investeringsniveau en het tarief voor de rioolheffing. Ook komen de bezuinigingsopgaven aan bod.¹⁵¹

¹⁵⁰ In 2009 had de verordening nog betrekking op het lozingsrecht. Door gewijzigde wetgeving - de Wijzigingswet gemeentelijke watertaken - heeft de verordening vanaf 2010 betrekking op de rioolheffing.

¹⁵¹ Kadernota 2009-2012, *Zaankanters maken de streek*, Kadernota 2010-2013, *Zaankanters maken de streek*, Kadernota 2011-2014, *Wederzijds aanspreekbaar*, 10 juni 2010, Kadernota 2012-2015, 26 april 2011.

Beleid en bereikte resultaten

De kadernota rapporteert vooral in algemene zin over de voortgang ten aanzien van riolering. Zo is in de kadernota's 2011 en 2012 beschreven dat de investeringen in het rioolstelsel worden geïntensiveerd om de onderhoudsachterstanden in te lopen en om te voldoen aan wettelijke milieueisen. In de kadernota's 2009 en 2010 wordt gesproken over onderhoudsachterstanden in de openbare ruimte, maar worden rioleringsachterstanden niet specifiek benoemd. Wel wordt in enkele kadernota's ingegaan op meer specifieke voornemens. Zo wordt in de kadernota 2011 gerapporteerd over een beleidsintensivering ten aanzien van rioolinspecties. Daarnaast wordt in de kadernota 2012 beschreven dat – mede in het kader van de ombuigingsstaakstellingen – de koppeling tussen werkzaamheden 'onder' (riolering) en 'boven' de grond meer moet worden gerealiseerd. De kadernota's geven geen inzicht in welke investeringen de komende jaren nog nodig zijn om de voorgeschreven basisinspanning te behalen.

Financiën en risico's

In de kadernota's wordt op hoofdlijnen ingegaan op het investeringsniveau per programma en eventuele afwijkingen.¹⁵² Alleen in de kadernota 2011 zijn deze investeringsniveaus ook op productniveau en daarmee dus ook voor het product riolen weergegeven. De kadernota 2012 staat meer in het teken van de bezuinigingsopgaven en er wordt dan ook niet afzonderlijk gerapporteerd over het MIP. De rioolheffing – voorheen het lozingsrecht – komt in alle kadernota's terug, met uitzondering van de kadernota 2009. In de kadernota's is nauwelijks tot geen aandacht voor specifieke risico's ten aanzien van riolering.

Belangrijke ontwikkelingen

In de kadernota 2012 wordt aandacht besteed aan de verscherpte milieueisen en het opnemen van de grondwaterkosten in de rioolheffing. In de kadernota's 2009, 2010 en 2011 zijn relevante wijzigingen niet aan de orde geweest.

Conclusies

In de kadernota's wordt op hoofdlijnen gerapporteerd over de voortgang en financiën. Er is nauwelijks aandacht voor risico's en relevante ontwikkelingen op het gebied van riolering. De kadernota dient echter ook als kader voor de programmabegroting en geeft de wijzigingen ten opzichte van het bestaande beleid weer. Dit is naar mening van de rekenkamer op hoofdlijnen wel gewaarborgd.

6.1.2 Programmabegrotingen

In de programmabegrotingen voor de periode 2009-2012 wordt op verschillende manieren aandacht besteed aan het onderwerp riolering.¹⁵³ De onderwerpen die in de begrotingen aan bod komen zijn de onderhoudsachterstanden in de riolering, de

¹⁵² Deze informatie is opgenomen in een paragraaf of bijlage over het MIP (Meerjaren Investeringsprogramma).

¹⁵³ Programmabegroting 2009-2012, *Zaankanters maken de streek*, . Programmabegroting 2010-2013, *Zaankanters maken de streek*, 24 september 2009. Programmabegroting 2011-2014, Programmabegroting 2012-2015, *Wederzijds aanspreekbaar op basis van vertrouwen*, 6 oktober 2011.

geplande investeringen om deze onderhoudsachterstanden in te halen en de ontwikkeling van de rioolheffing.

Beleid en bereikte resultaten

In de programmabegrotingen is aandacht voor beleidsmatige veranderingen en de consequenties hiervan. In zowel de programmabegrotingen voor de jaren 2010, 2011 als 2012 wordt met (ongeveer) dezelfde tekst beschreven dat met de kadernota 2005 is gekozen voor verdere vertraging van het realiseren van de doelstellingen uit het gemeentelijke rioleringsplan.¹⁵⁴ Gesteld wordt dat de doelstelling om de vuiluitstoot vanuit het riool op het oppervlaktewater met 50% te verminderen met het verlaagde investeringsniveau in 2014 realiseerbaar is. Verder wordt vanaf de begroting 2010 gemeld dat zal worden gewerkt aan een actualisatie van het Gemeentelijk Rioleringsplan (GRP).

Het Meerjarig investeringsprogramma (MIP) – opgenomen als bijlage bij de begroting – geeft per wijk inzicht in de geplande projecten in de openbare ruimte, waaronder dus ook projecten voor riolering. Hierbij gaat het enkel om een benoeming van de projecten, zonder weergave van de begrote kosten. Dit is met uitzondering van de programmabegroting 2010 waarbij wel de investeringen per jaarschijf worden vermeld.

Financiën en risico's

In de programmabegrotingen voor de jaren 2010, 2011 en 2012 wordt gerapporteerd over de consequenties van de onderhoudsachterstanden in de riolering voor het investeringsniveau en de hoogte van de rioolheffing. Uit een quick-scan bleek eind 2009 dat er sprake was van een geschatte onderhoudsachterstand van € 60-70 miljoen.¹⁵⁵ In de programmabegroting 2009 schatte de gemeente deze onderhoudsachterstanden nog op zo'n € 22 miljoen. De programmabegrotingen geven verder ook specifiek voor riolering inzicht in het onderhoudsbudget en de geraamde investeringen voor het begrotingsjaar. Dit is in alle programmabegrotingen voor de periode 2009-2012 opgenomen in de paragraaf 'Onderhoud kapitaalgoederen'.

In de programmabegrotingen wordt gerapporteerd over risico's ten aanzien van de riolering. Zo wordt in de programmabegrotingen 2011 en 2012 'slechte riolering waardoor inrichting openbare ruimte niet mogelijk is' als risico genoemd bij de prestatiedoelstelling over het realiseren van voorgenomen investeringen. De oplossing hiervoor is in algemene zin ook genoemd, namelijk het intensiveren van de rioolinvesteringen. Verder is in de programmabegroting 2010 aangegeven dat de beperkte beschikbaarheid van civieltechnisch personeel een risico kan zijn voor het realiseren van de voorgenomen investeringen.

¹⁵⁴ Redenen die hiervoor worden genoemd zijn: (1) investeringen in wegen leiden tot niet-geplande uitgaven op het gebied van riolering (2) uitstel van de basisinspanning leidt tot aanvullende investeringen voor het vervangen van de riolering (3) extra inzet om onderhoudsachterstanden in te lopen ertoe zal leiden dat ook de oude riolering vooruitlopend op herstratingen moet worden vervangen.

¹⁵⁵ Deze schatting van de onderhoudsachterstand is gebaseerd op een in 2009 uitgevoerde quick-scan.

Belangrijke ontwikkelingen

In de programmabegrotingen 2010 en 2011 wordt melding gedaan van belangrijke ontwikkelingen op het gebied van wet- en regelgeving. Zo wordt er ingegaan op de Wet Gemeentelijke watertaken waardoor de gemeentelijke zorgplichten zijn uitgebreid en de kosten van het grondwaterbeleid ook in de rioolheffing mag worden betrokken. In de programmabegroting 2010 wordt de mogelijkheid van het betrekken van de kosten van het grondwaterbeleid in de rioolheffing niet nader uitgewerkt. De programmabegroting 2011 vermeldt dat onderzoek naar deelgebieden met rioolproblemen zal worden gedekt uit het brede rioolrecht met € 1 per heffingseenheid.

Conclusies

In de programmabegrotingen wordt op hoofdlijnen een beeld geschetst van de inhoudelijke beleidsmatige ontwikkelingen en voortgang. De tekst die hiervoor wordt gebruikt is de afgelopen jaren vrijwel onveranderd gebleven. In de begrotingen wordt verder op hoofdlijnen gerapporteerd over de onderhoudsachterstanden, het investeringsbudget en het onderhoudsbudget. In de begrotingen wordt niet aangegeven of de bijgestelde doelstelling om de basisinspanning in 2014 te realiseren nog haalbaar is. Wel is er aandacht voor mogelijke risico's en relevante ontwikkelingen ten aanzien van riolering. Verder constateren we dat de omvang van de onderhoudsachterstanden in de programmabegroting 2009 – voor de quick scan naar de achterstanden – vele malen lager werd geschat dan in de latere programmabegrotingen; een toename van € 22 miljoen naar € 60-70 miljoen.

6.1.3 Bestuursrapportages

Met de bestuursrapportages (burap's) wordt de raad geïnformeerd over de realisatie en eventuele afwijkingen in uitvoering en budgetten uit de begroting.¹⁵⁶

Beleid en bereikte resultaten

De bestuursrapportage heeft ten aanzien van het beleid en de uitvoering het karakter van een uitzonderingsrapportage. Belangrijke afwijkingen ten opzichte van de begroting dienen te worden vermeld. De bestuursrapportages hebben niet tot doel systematisch inzicht gegeven in het beleid en de tussentijds bereikte resultaten. In de bestuursrapportage 2009 maakte het college melding dat veel sportparken nog niet zijn aangesloten en dat de gemeente als eigenaren er voor moet zorgen dat de verenigingen hun afvoeren kunnen aansluiten op de riolering. In de bestuursrapportage van 2011 wordt inhoudelijk ingegaan op 'het realiseren van de voorgenomen investeringen riolering en de openbare ruimte' en wordt vermeld dat 'het opstellen van een nieuw gemeentelijk rioleringsplan' op koers ligt.

¹⁵⁶ Standaard Management Rapportage/ BURAP 2009, *Zaankanters maken de streek*, september 2009. Burap 2010, Z/2010/339911. Burap 2011, *Wederzijds aanspreekbaar op basis van vertrouwen*, 20 september 2011.

Financiën en risico's

In de bestuursrapportages wordt met het resultaatmodel per product inzicht gegeven in de baten en lasten.¹⁵⁷ Aangezien in de begroting de rioleringstaak is aangemerkt als een afzonderlijk product, wordt ook over deze taak tussentijds verantwoord over de (voorlopige) financiële resultaten. Verder gaan de bestuursrapportages 2009 en 2010 ook in op afwijkingen van het investeringsbudget. Zo is in de bestuursrapportage 2010 gerapporteerd over een vertraging in de bijdrage riolering van Inverdan ad € 4,5 miljoen. En in de bestuursrapportage van 2009 wordt gerapporteerd over funderingsproblematiek bij de vervanging van een riool in de Eendrachtstraat. Er wordt dan voor een aantal andere projecten ook nader onderzoek gedaan naar de risico's voor soortgelijke funderingsproblematiek.

Belangrijke ontwikkelingen

In de bestuursrapportages wordt niet ingegaan op relevante ontwikkelingen ten aanzien van riolering.

Conclusies

Met een bestuursrapportage doet het college tussentijds verslag aan de raad over de realisatie van de begroting, waarbij in de rapportage vooral wordt ingegaan op afwijkingen van de begroting. In de bestuursrapportages wordt er inhoudelijk nauwelijks ingegaan op de voortgang en bereikte resultaten. Meer aandacht is er voor de financiën. Het resultaatmodel per product geeft inzicht in het te verwachten financiële resultaat voor het product riolering. Een enkele keer wordt gerapporteerd over een rioleringsproject waarbij is afgeweken van de oorspronkelijke planning en begroting. Relevante ontwikkelingen worden nauwelijks besproken in de bestuursrapportages.

6.1.4 Jaarstukken

In de jaarstukken wordt in het programma 'Beheer buitenruimte en wijkgericht werken' gerapporteerd over onder meer het gerealiseerde investeringsniveau voor riolen en het aantal meldingen openbare ruimte.

Beleid en bereikte resultaten

De jaarstukken geven een toelichting op beleidsmatige veranderingen op het gebied van riolering en de consequenties hiervan. Zo wordt – net als in de programmabegrotingen met een vergelijkbare tekst – ingegaan op de beleidsmatige keuze voor vertraging van het realiseren van de doelstellingen van het GRP II, zoals opgenomen in de kadernota 2005. De jaarstukken geven de raad echter beperkt inzicht hoe het staat met het behalen van deze doelstellingen op het gebied van riolering. Er wordt niet beschreven wat er al is gedaan en in hoeverre de uitvoering op schema ligt om in 2014 de emissiereductie in het kader van de basisinspanning te kunnen behalen. Wel wordt in de jaarstukken 2010 gerapporteerd dat de bouw van drie

¹⁵⁷ Hierbij gaat het om de begrote lasten en baten, de tot augustus gerealiseerde lasten en baten en de prognose voor de rest van het jaar.

bergbezinkbassins is uitgesteld, omdat – gelet op de al door Zaanstad genomen maatregelen – wordt getwijfeld aan het nut van deze (dure) investeringen. Verder doen de jaarstukken verslag van het aantal meldingen van burgers over de openbare ruimte, ook specifiek voor riolering. Door ook inzicht te geven in de meldingen in de voorgaande jaren wordt inzicht gegeven in de ontwikkeling van de meldingen.

Financiën en risico's

De jaarstukken geven inzicht in het gerealiseerde investeringsniveau voor het product riolen. In zowel de jaarstukken 2009 als 2010 is er sprake van een onderbesteding door uitstel van de drie eerder genoemde bergbezinkbassins en vertragingen van projecten in Zaandam Zuid (2010) en vertraging door de funderingsproblematiek (2009).¹⁵⁸ Ook geven de jaarstukken inzicht in de werkelijke onderhoudskosten voor riolering. Er is in de jaarstukken echter nauwelijks aandacht voor risico's.

De financiële verordening heeft voor de verantwoording van investeringswerken het volgende geregeld: "In de jaarverantwoording geeft het college voor (belangrijke) in het boekjaar afgesloten investeringen, op autorisatieniveau van de raad, inzicht in de totale (bijgestelde) raming ten opzichte van de werkelijke realisatie".¹⁵⁹

Deze verantwoording vindt plaats op basis van het totaalbudget per jaar en niet voor de afzonderlijke rioleringsprojecten. Indien er dus meer krediet nodig is voor het ene project dan kan de kredietaanpassing worden opgevangen door een ander project uit te stellen. Zo wordt het totaalbudget niet overschreden, maar worden de geplande projecten ook niet gerealiseerd. Verder is de huidige bijstellingsprocedure van MIP zo, dat het ambtelijk management feitelijk de kredieten tussentijds bijstelt op basis van de werkelijk te verwachten kosten. Hierdoor zullen er in de praktijk nauwelijks kredietoverschrijdingen voorkomen op het moment dat een krediet wordt afgesloten. Korthedshalve verwijzen we hierbij naar de casus rioleringsproject Molletjesveer in dit rapport. Dit project wordt na verwachting pas in 2016 afgesloten en het benodigde krediet is vanwege toegenomen kosten sinds het voorjaar 2009 met € 1,9 miljoen bijgesteld, zonder dat het bestuur daar expliciet over heeft besloten.

Belangrijke ontwikkelingen

In de jaarstukken wordt nauwelijks gerapporteerd over belangrijke ontwikkelingen. Enkel in de jaarstukken 2010 wordt beschreven dat in 2010 het onderdeel grondwater is toegevoegd aan het product riolen.

Conclusies

De rekenkamer concludeert dat in de jaarstukken op hoofdlijnen wordt gerapporteerd over beleidsmatige veranderingen, waaronder vooral het uitstellen van onderdelen van het rioleringsplan. Minder aandacht is er echter vervolgens voor de voortgang en bereikte resultaten; hoe ver is de gemeente gevorderd ten aanzien van het realiseren

¹⁵⁸ Wegenprojecten die aansluitend op rioolvervangingsprojecten zouden volgen, lopen hierdoor ook vertraging op.

¹⁵⁹ Financiële verordening gemeente Zaanstad 2008, artikel 5 lid 11.

van de doelstellingen uit het gemeentelijk rioleringsplan? Alleen ten aanzien van meldingen openbare ruimte worden concrete cijfers genoemd. De rekenkamer is dan ook van mening dat de informatie uit de jaarstukken – uitgezonderd de informatie over de meldingen openbare ruimte – de raad onvoldoende in staat stelt om de voortgang en de bereikte resultaten van het rioleringsbeleid te beoordelen. Wel wordt op hoofdlijnen aangegeven welke projecten al dan niet zijn uitgesteld of vertraging hebben opgelopen. De jaarstukken geven ook op hoofdlijnen inzicht in de gerealiseerde investeringen en onderhoudsbudgetten voor riolering. Minder aandacht is er voor risico's en andere relevante ontwikkelingen op het gebied van riolering.

Tot slot signaleren we dat artikel 5.11 van de financiële verordening weinig waarborg biedt dat de raad tijdig en tussentijds wordt geïnformeerd over kredietaanpassingen.

6.1.5 Andere informatievoorziening

Op 2 oktober 2009 is de gemeenteraad aan de hand van een presentatie geïnformeerd over de onderhoudsachterstanden in de riolering. Deze presentatie werd gehouden naar aanleiding van het in datzelfde jaar uitgevoerde onderzoek naar de onderhoudsachterstanden. De presentatie geeft allereerst een overzicht van de stand van zaken op het gebied van riolering en relevante wet- en regelgeving. Ook is ingegaan op de uitvoering van werken, bijkomende problemen en een eerste inschatting van de onderhoudsachterstanden. Behoudens deze presentatie heeft er geen andere aanvullende informatievoorziening over riolering aan de raad plaatsgevonden.

6.2 Conclusies

Ontvangen informatie

Een goede informatievoorziening is belangrijk voor de vervulling van de kaderstellende en controlerende rol van de gemeenteraad. De raadsleden ontvangen jaarlijks de kadernota, de ontwerpbegroting, een bestuursrapportage en de jaarstukken ten behoeve van deze rollen. Aanvullend op de informatie uit de documenten van de P&C cyclus is de raad in oktober 2009 met een presentatie aanvullend geïnformeerd over de onderhoudsachterstanden in de riolering. Enkele vragen 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.

¹⁶⁰ De raad heeft naast deze presentatie – en de informatie uit de P&C cyclus – geen verdere aanvullende informatie ontvangen over het rioleringsbeleid- en uitvoering.

¹⁶⁰ Besluitenlijst debatpunten kadernota en jaarstukken portefeuillehouder Ootjers: Beheer buitenruimte en wijkbericht werken en Zaandam Zuidoost, 11 juni 2009.

Beleid en bereikte resultaten

Vooral in de begrotingen en jaarrekeningen wordt redelijk uitgebreid gerapporteerd over het onderwerp riolering. Onderwerpen die aan bod komen zijn onder meer:

- Een toelichting op de vertraging bij het voldoen aan de basisinspanning, welke is uitgesteld tot 2014.
- De omvang van de onderhoudsachterstanden (€ 60-70 miljoen) en – op hoofdlijnen – welke investeringen hiervoor moeten worden gedaan.
- Ontwikkeling van het aantal meldingen van burgers over de openbare ruimte, ook specifiek voor riolering (jaarrekening).

De verantwoordingsstukken geven de raad echter slechts beperkt inzicht hoe het staat met het behalen van doelstellingen op het gebied van riolering. Zo staat in de jaarstukken 2009 en 2010 dat de doelstelling uit het gemeentelijke rioleringsplan om te voldoen aan de basisinspanning op zijn vroegst in 2014 zal kunnen worden bereikt door het verlaagde investeringsniveau. Er wordt hierbij echter niet ingegaan wat er al allemaal is gedaan en in hoeverre de uitvoering op schema ligt om in 2014 de doelstellingen te kunnen behalen. Enkel in de bestuursrapportage van 2011 is gerapporteerd dat het realiseren van voorgenomen investeringen voor riolering en openbare ruimte op koers zou liggen, maar dit wordt verder niet inhoudelijk toegelicht en is voor de raad dus weinig inzichtelijk.

De doelstellingen van het rioleringsbeleid zijn in de documenten van de P&C-cyclus niet vertaald in kwantitatieve effect- en prestatie-indicatoren, zoals bijvoorbeeld het aantal nog aan te sluiten percelen (binnen- en buiten de bebouwde kom), aantal en omvang overstorten en de daarmee samenhangen vuilemissies, vervangingsachterstanden in rioleringsinvesteringen(omvang in kilometers en urgentie), etc.

Financiën en risico's

In zowel de programmabegrotingen, jaarstukken, kadernota's als bestuursrapportages is aandacht voor de financiële aspecten ten aanzien van riolering. De financiële toelichting is echter het meest omvangrijk in de begrotingen en jaarstukken, waarin de volgende onderwerpen aan bod zijn gekomen:

- De ontwikkeling van de rioolheffing (voorheen lozingsrecht).
- De omvang van de onderhoudsachterstanden en – op hoofdlijnen – welke investeringen hiervoor moeten worden gedaan.
- Geraamde en gerealiseerde onderhouds- en investeringsbudgetten voor het desbetreffende (begrotings)jaar.

In de bestuursrapportage wordt gerapporteerd over het product riolen ten aanzien van de realisatiecijfers tot en met augustus van het begrotingsjaar, samen met de oorspronkelijke raming en de prognose tot het eind van het jaar. Een enkele keer wordt ook een rioleringsproject met een afwijkende besteding benoemd. Zo rapporteert de bestuursrapportage 2010 over een vertraging bijdrage Inverdan ad € 4,5 miljoen. In de kadernota's is deze financiële toelichting vooral op programmaniveau; over het product riolering wordt nauwelijks specifiek gerapporteerd.

Over mogelijke risico's ten aanzien van riolering wordt – de programmabegrotingen uitgezonderd – slechts heel beperkt gerapporteerd. Wel constateert de rekenkamer dat in diverse documenten informatie is opgenomen die van belang kan zijn voor de volksvertegenwoordigende rol van de raadsleden. Zo wordt bijvoorbeeld informatie verstrekt over het aantal meldingen, de funderingsproblematiek in relatie tot de riolering en de mogelijkheden om riolering en herbestrating te combineren, waardoor de overlast bij burgers wordt beperkt.

Uit bestudering van de notulen van raadsvergaderingen over de programma-begrotingen en jaarstukken voor de jaren 2009-2011 constateert de rekenkamer verder dat de meeste aandacht van de raad uitgaat naar de hoogte van de rioolheffing en de lastenverzwaring voor burgers als gevolg hiervan.¹⁶¹

Belangrijke ontwikkelingen

Vooraf in de programmabegrotingen wordt gerapporteerd over relevante ontwikkelingen op het gebied van riolering. Denk hierbij aan wettelijke wijzigingen en de gevolgen daarvan voor het rioleringsbeleid. In de kadernota's, bestuursrapportages en jaarstukken is minder aandacht voor belangrijke ontwikkelingen. Bij kadernota's en bestuursrapportages als 'tussentijdse' rapportages valt dit echter ook binnen de verwachting.

Tot slot concludeert de rekenkamer dat de huidige financiële verordening van de gemeente weinig waarborg biedt dat de gemeenteraad tussentijds en tijdig wordt geïnformeerd over noodzakelijk of wenselijk geachte kredietaanpassingen bij investeringswerken.

¹⁶¹ Vooral bij de laatste begrotingsbespreking spreken meerdere fracties zich uit tegen verhoging van de rioolheffing met 7,4% (raadsvergadering 3 november 2011).

Bijlage 1 – Lijst met geraadpleegde documenten

Gemeente Zaanstad

- *Gemeentelijk rioleringsplan planperiode 2001-2005. De ondergrondse van Zaanstad, oktober 2001.*
- *Arcadis (in opdracht van de gemeente Zaanstad), Basisrioleringsplan Assendelft, 1998*
- *Arcadis (in opdracht van de gemeente Zaanstad), Aanvulling Basisrioleringsplan Assendelft, 7 augustus 2011*
- *Arcadis/ Heidemij advies (in opdracht van de gemeente Zaanstad en het Hoogheemraadschap Uitwaterende Sluizen), Praktische uitwerking Waterkwaliteitsspoor Assendelft, 29 september 1998*
- *Arcadis (in opdracht van de gemeente Zaanstad), Aanvulling Waterkwaliteitsspoor Assendelft-Zuid – na wijziging overstortlocaties, inclusief toets op veedrenking, 17 november 2000*
- *ProCensus (in opdracht van de gemeente Zaanstad), Operationeel Rioolbeheerplan 2010-2011. Kern Assendelft, januari 2011.*
- *Arcadis (in opdracht van de gemeente Zaanstad en het HHNK), Optimalisatiestudie Zaanstad-West, 23 april 2004*
- *Witteveen en Bos (in opdracht van de gemeente Zaanstad), Nader onderzoek rioleringsbeleid, 7 februari 2006*
- *DHV (in opdracht van de gemeente Zaanstad), Hydraulisch en milieutechnisch functioneren gemengd stelsel, september 2009.*
- *Brief afdeling Realisatie en beheer, dienst wijken aan mevrouw Vissers-Koopman, wethouder Beheer Buitenruimte, Memo: Uitstel aanleg drie bergbezinkbassins, 21 januari 2011.*
- *Ontwerp gemeentelijk rioleringsplan 2012-2016, versie 16 maart 2012.*
- *Collegieprogramma 2010-2014: Wederzijds aanspreekbaar op basis van vertrouwen, 27 april 2010.*
- *Verordening op de heffing en invordering van rioolheffing 2012, 10 november 2011.*
- *Verordening op de heffing en invordering van rioolheffing 2011, 9/11 november 2010.*
- *Verordening op de heffing en invordering van rioolheffing 2010, 12 november 2009*
- *Verordening op de heffing en invordering van een lozingsrecht 2009, 11/13 november 2008.*
- *Gemeente Zaanstad en Hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier (in samenwerking met Nelen en Schuurmans en met ondersteuning van SVP architectuur en stedenbouw), Waterplan 'Zaans Blauw', 1 maart 2006.*
- *Ruimtelijke Milieuvisie. Leefbaar, veilig en gezond, nu en in de toekomst, 24 september 2009.*
- *Grondwaterbeleidsplan, 26 november 2009.*
- *Raadbesluit 'Vaststelling gemeentelijke rioleringsplan 2001-2005', voorstel nummer 184, agendapunt 9.3, raadsvergadering 20 december 2001.*
- *Verslag van de openbare vergadering van de Commissie Financiën/ Stads- en Wijkbeheer, donderdag 21 juni 2001.*

- Raadsbesluit 'Vaststelling gemeentelijke rioleringsplan 2001-2005', voorstel nummer 184, agendapunt 9.3, raadsvergadering 20 december 2001 en Notulen raadsvergadering 20 december 2001.
- Kadernota 2005. Operatie: naar een realiserende gemeente Zaanstad, 25 mei 2004.
- Programmabegroting 2005-2008: Koersvast realisme, 12 november 2004.
- Besluitnota B&W, GRP II en bijstellingen t.g.v. bezuinigingen, registratienummer 8975, 10 februari 2005.
- Notulen raadsvergadering Kaderdebat, 24 juni 2004.
- Besluitnota B&W, GRP II en bijstellingen t.g.v. bezuinigingen, registratienummer 8975, 10 februari 2005.
- Presentatie over riolering aan raad, 2 oktober 2009.
- Besluitenlijst debatpunten kadernota en jaarstukken portefeuillehouder Ootjers: Beheer buitenruimte en wijkgericht werken en Zaandam Zuidoost, 11 juni 2009.
- Budgetoverzicht exploitatie 2009-2011, aangeleverd door de gemeente Zaanstad.
- Prestatierapportage t/m periode 12, Jaarcontracten openbare ruimte, mandaatcontract riolen.
- Mandaatcontract riolen, prestatierapportage t/m periode 12, voor de periode 2009-2011.
- Meldingenregistraties, voor de periode 2009-2011.
- B&W besluitnota, Afhandeltermijnen meldingen openbare ruimte, 5 juli 2011.
- Meerjaren investeringsprogramma's (MIP's), periode 2009-2011.
- Nota inkoop en aanbestedingen, 2008.
- B&W besluit Sanering lozingen huishoudelijk afvalwater, d.d. 8 maart 2011.
- Ingevulde vragenlijst door de gemeente Zaanstad, ten behoeve van de Benchmark Rioleringszorg 2010 van Rioned.
- Zaanstad in cijfers, Stand der bevolking sinds 1900.
http://www.zaanstad.nl/wlw/feiten_cijfers/feiten_cijfers/zaanstad_in_cijfers/
- Projectdossier Molletjesveer, met o.a.:
 - *Revitalisering Bedrijventerrein Molletjesveer. Plan van aanpak versie 2, 1 september 2009.
 - *Definitieve kredietbegroting Molletjesveer, maart 2007.
 - *Budgetbijstellingsformulier Molletjesveer, oktober 2010.
 - *Fasedocument Molletjesveer, december 2011.
 - *Interne offerte Molletjesveer, 8 mei 2007.
- Nota inkoop en aanbesteding, 2008.
- Kadernota's, periode 2009-2012.
- Bestuursrapportages, periode 2009-2010.
- Jaarstukken gemeente Zaanstad, periode 2003-2010.
- Begrotingen gemeente Zaanstad, periode 2004-2012.
- Financiële verordening 2008, raadsbesluit 2007/116 gemeenteblad 2009 nr 41.
- Financiële verordening 2010, raadsbesluit 2010/65.
- Financiële verordening 2012, gemeenteblad 2011 nummer 53.

Andere documenten

- COELO (Centrum voor onderzoek van de Economie van Lagere Overheden)/ Rijksuniversiteit Groningen, *Kerngegevens belastingen grote gemeenten 2011*, 2011.
- *Europese kaderrichtlijn water*, <http://www.helpdeskwater.nl/onderwerpen/wetgeving-beleid/kaderrichtlijn-water/>
- Feitenonderzoekscommissie, in opdracht van het Bestuurlijk Overleg Waterketen (bestaande uit Rijk, IPO, Vewin, VNG en UvW), *Doelmatiger beheer Waterketen – eindrapport commissie Feitenonderzoek*, 29 maart 2010.
- Hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier, brief *Realisatie emissiereducerende maatregelen gemeente Zaanstad*, registratienummer 05.18604, 25 juli 2005.
- Hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier, *Waterbeheersplan 2010-2015. Van veilige dijken tot schoon water*.
- Hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier, *Omgaan met regenwater en riolering 2010*, januari 2011.
- Ministerie van VROM (Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu), het ministerie van VW (Verkeer en Waterstaat), het IPO (Interprovinciaal overleg), Vewin, de VNG (Vereniging Nederlandse gemeenten) en de Unie van de Waterschappen, *Bestuursakkoord Waterketen 2007*, 5 juli 2007.
- Ministerie van V&W (Verkeer en Waterstaat), het IPO (Interprovinciaal overleg), de VNG (Vereniging Nederlandse gemeenten) en de Unie van de Waterschappen, *Het nationaal bestuursakkoord Water-actueel*, 2008.
- Ministerie van I&M (Infrastructuur en Milieu), het IPO (Interprovinciaal overleg), Vewin, de VNG (Vereniging Nederlandse gemeenten) en de Unie van de Waterschappen, *Bestuursakkoord Water*, april 2011.
- Ministerie van I&M (Infrastructuur en Milieu), de VNG (Vereniging Nederlandse gemeenten) en de Unie van de Waterschappen, *Samenwerken op basis van afspraken*, januari 2011.
- Provincie Noord-Holland aan de gemeente Zaanstad, brief *Gemeentelijk rioleringsplan*, kenmerk 38920, 7 juli 2005.
- Provincie Noord-Holland, *Waterplan 2010-2015. Beschermen, benutten, beleven en beheren*, 16 november 2009.
- Provincie Zeeland (in opdracht van RBO-Schelde), het Directoraat Generaal van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat en de Vereniging van Nederlandse gemeenten, *'Kaderrichtlijn Water, de vaart erin! De Europese Kaderrichtlijn Water en gemeenten'*, november 2005.
- Stichting Rioned, *Benchmark rioleringszorg. Gemeenterapport 2010 Zaanstad*.
- Stichting Rioned, *Riolering in beeld. Benchmark rioleringszorg 2010*, november 2010.
- Stichting Rioned, *Waardevol stadswater slim realiseren*, 2011.
- VNG, *Ledenbrief VNG, Voortgang samenwerking in de Afvalwaterketen*, 11 oktober 2011.
- VNG, *Ledenbrief VNG, Voortgang samenwerking in de Afvalwaterketen*, 11 oktober 2011.
- *Besluit lozen buiten inrichtingen (Blbi)*, www.wetten.overheid.nl/
- *Gemeentewet*, www.wetten.overheid.nl/

- Wet Milieubeheer, www.wetten.overheid.nl/
- Waterwet, www.wetten.overheid.nl/
- Wet verankering en bekostiging gemeentelijke watertaken, www.wetten.overheid.nl/

Bijlage 2 – Lijst met geraadpleegde personen

Gemeente Zaanstad

- Dhr. H. Grotenbreg, senior beleidsadviseur Riolering en Waterhuishouding, afdeling Beleid en Ondersteuning, sector Realisatie en Beheer.
- Dhr. H. Kortstee, afdelingshoofd Beleid en Ondersteuning, sector Realisatie en Beheer.
- Dhr. R. van Oostveen, accounthouder Planning en Control.
- Dhr. R. Schmidt, sectorhoofd Realisatie en Beheer.
- Dhr. R. Viersma, projectleider Molletjesveer, afdeling Beleid en Ondersteuning, sector Realisatie en Beheer.
- Dhr. P. Wagner, teamleider Beheer, Afdeling Beleid en Ondersteuning, sector Realisatie en Beheer.
- Dhr. M. Zijp, projectcontroller Investerings openbare ruimte.

Hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier

- Dhr. R. van Diepen, afdeling Toezicht en handhaving
- Dhr. J. Molenaar, handhaver afdeling Toezicht en handhaving
- Dhr. S. Zijlstra, adviseur riolering (cluster Waterketen, waterkeringen en wegen, afdeling Planvorming)

Ambient

- Mevr. P. Mee Chan
- Dhr. G. Dekker

Bijlage 3 – Effect, doelen, functionele eisen en maatstaven

	Effect	Doelen		Functionele eisen	Maatstaven	Meetmethoden
1	De kwaliteit van de bodem en oppervlaktewater zal verbeteren in de gebieden waar riolering of andere voorzieningen worden aangelegd.	Inzameling van binnen het gemeentelijke gebied geproduceerde afvalwater	1a	Alle percelen moeten voorzien zijn van een aansluiting op de riolering behalve specifieke situaties waarin een lokale meer doelmatige voorziening mogelijk is	Alle percelen aangesloten tenzij ontheffing van de zorgplicht is verleend	Registreren
			1b	Vervuild verhard oppervlak aansluiten op de riolering. Relatief schoon verhard oppervlak niet aansluiten op de riolering	Afvoer neerslag naar oppervlaktewater of bodem bedreigt niet de (grond)water(bodem)kwaliteit	Onderzoek
2	Voorkomen dat er afvalwater weglekt tijdens het proces van inzameling en transport of dat ander water dan afvalwater wordt ingezameld. Een waterdichte riolering voorkomt een daling van de grondwaterstand en daarmee schade aan funderingen.	Transport naar het overnamepunt van de afvalwaterzuiveringsinrichting	2a	Afvoercapaciteit riolering moet voldoende zijn voor droogweerafvoer	<ul style="list-style-type: none"> Capaciteit gemalen is minimaal 12 liter per inwoner per uur + afvoer bedrijven Vullingsgraad buizen bij droogweerafvoer 20-50% 	Berekenen
			2b	Afvalwater dient zonder overmatige aanrotting in het vrijvervalstelsel te worden getransporteerd	<ul style="list-style-type: none"> Verblijftijd afvalwater in vrijvervalstelsel max. 24 uur Stroomsnelheid afvalwater bij droogweerafvoer gemiddeld 0,2 m/s Langere persleidingen zo dicht mogelijk aansluiten bij gemaal of in grote DWA-stroom 	Berekenen Berekenen Waarnemen

	Effect	Doelen		Functionele eisen	Maatstaven	Meetmethoden
			2c	De afstroming dient te zijn gewaarborgd	<ul style="list-style-type: none"> • Belemmering C1-6 ≤ 25% klasse 3 NEN 3399 • Inslagpeil pompen ≤ onderkant laagst inkomend riool 	<p>Inspecteren</p> <p>Inspecteren</p>
			2d	Rioolstelsels dienen waterdicht te zijn ter voorkoming van intredend grondwater	<ul style="list-style-type: none"> • Lekkage A1, zandinloop A2 ≤ klasse 4 volgens NEN 3399 • Grondwaterstand hoger dan 0,30 m beneden polderpeil 	<p>Inspectie</p> <p>Metten grondwaterstand</p>
			2e	De vervuilingstoestand dient acceptabel te zijn	<ul style="list-style-type: none"> • Belemmering C1-6 ≤ 25% klasse 3 NEN 3399 • Alle putten een stroomprofiel • Max 2% verloren berging 	<p>Inspectie</p> <p>Waarnemen</p> <p>Berekenen</p>
3	Door het nemen van maatregelen neemt de vuilemissie af tot het niveau van de basisinspanning. Dit heeft tot gevolg dat er minder zuurstofverbruikende stoffen, nutriënten, en zware metalen in het oppervlaktewater terecht komen. De kans op zuurstoftekort en	Beperken vuiluitworp naar oppervlaktewater door afvalwater	3a	De vuiluitworp door overstortingen dient beperkt te zijn	<ul style="list-style-type: none"> • Waterkwaliteitsspoor • WVO-vergunning • Persleidingen bij inprikkende gemalen zo dicht mogelijk bij ontvangendemaal 	<p>Berekenen</p> <p>Controle vergunning</p> <p>Waarnemen</p>
			3b	De vuiluitworp door regenwaterlozingen dient beperkt te zijn	Afvoer neerslag oppervlaktewater of bodem bedreigt niet de (grond)water(bodem)kwaliteit	Berekenen

	Effect	Doelen		Functionele eisen	Maatstaven	Meetmethoden
	vissterfte ten gevolge van overstortingen is klein. De kwaliteit van de waterbodem zal op lange termijn verbeteren of stabiliseren.					
4	Betere waterdichtheid riolen beschermt de bodem en grondwater.	Beperken vervuiling bodem en grondwater door afvalwater	4a	Rioolstelsels dienen waterdicht te zijn ter voorkoming van weglekkend rioolwater	Boven de minimale grondwaterstand gelegen buizen: <ul style="list-style-type: none"> Lekkage overeenkomstig A1 ≤ klasse 4 NEN 3399 Verplaatsing buizen A3-5 ≤ klasse 4 NEN 3399 	Inspecteren Inspecteren
5	Door de vastgestelde maatregelen toe te passen wordt de wateroverlast tot een algemeen geaccepteerde omvang teruggebracht.	Beperken van wateroverlast geproduceerde afvalwater	5a	Afvoercapaciteit riolering moet voldoende zijn om wateroverlast te beperken en schade zoveel mogelijk te voorkomen	1 x per 2 jaar mag overlast optreden	Berekenen
			5b	De instroming in riolen en kolken dient ongehinderd plaats te vinden	Plasvorming rond kolken is beperkt tot de goot en bedreigt niet de (grond)water(bodem)kwaliteit	Klachtenregistratie
			5c	Voldoende ontluchting	Geen klachten veroorzaakt door de gemeentelijke riolering	Klachtenregistratie
6	Door afstemming met interne en externe partijen te continueren dan wel	Beperken andere overlast voor de gemeenschap	6a	De bedrijfszekerheid van de gemalen en andere objecten dient te zijn gewaarborgd	<ul style="list-style-type: none"> Storingssignalering aanwezig Storing binnen 24 uur verholpen, noodvoorziening Reservepompen in gemengde en 	Storingsregistratie Klachtenregistratie Waarnemen

	Effect	Doelen		Functionele eisen	Maatstaven	Meetmethoden
	nog verder te verbeteren blijft de overlast voor de gemeenschap beperkt.				vuilwaterstelsels	
			6b	De stabiliteit van riolen dient te zijn gewaarborgd	<ul style="list-style-type: none"> Beschadiging B1 < klasse 4 NEN 3399 Aantasting B2 ≤ klasse 4 NEN 3399 Scheuren B3 ≤ klasse 4 NEN 3399 Deformatie PVC B4 ≤ klasse NEN 3399 	Inspectie en nader onderzoek
			6c	Een zodanige ont- en beluchting dat overlast door stank zoveel mogelijk wordt beperkt	Geen stankoverlast	Klachtenregistratie
			6d	Overlast als gevolg van werkzaamheden aan riolering dient beperkt te zijn	Afstemming en informatievoorziening	Procedures en klachtenregistratie
7	Het streven naar een goede afstemming met andere beleidsvelden, een efficiënt beheer, een planmatige aanpak en klachtenregistratie en analyse leiden tot de maatschappelijk laagste kosten voor het behoud van een duurzame leefbare	Doelmatig beheer en gebruik	7a	Rioleringsbeheer afstemmen met andere gemeentelijke taken	Op de hoogte zijn van elkaars plannen	Procedures en opstellen operationele plannen
			7b	Gebruikers van riolering dienen bekend te zijn en ongewenste lozingen dienen te worden voorkomen	<ul style="list-style-type: none"> Geen illegale of foutlozingen Vergunningverlening Voorlichting 	Controle en inspectie Controle Folder, klachtenregistratie
			7c	Inzicht in het functioneren van de riolering	<ul style="list-style-type: none"> 8-10% inspecties/ jaar zonodig nader onderzoek Actuele revisie Registratie werking gemalen en randvoorzieningen 	Controle en jaarlijkse rapportage

	Effect	Doelen		Functionele eisen	Maatstaven	Meetmethoden
	woonomgeving. Bij de uitvoering van maatregelen zijn de operationele jaarplannen een belangrijk hulpmiddel.		7d	Zoveel mogelijk gebruik maken van duurzame en milieuvriendelijke materialen	Toegepaste materialen	Leidraad riolering (B3100), gemeentebeleid
			7e	Streven naar een klantvriendelijke benadering	Afhandeling klachten in redelijkheid: <ul style="list-style-type: none"> • Verstoppingen en pompstoringen: 1 dag • Overige klachten: 14 dagen 	Klachtenregistratie

Bijlage 4 – Flankerend beleid

In hoofdstuk 3 zijn we uitgebreid ingegaan op het gemeentelijke rioleringsbeleid. Er zijn echter ook andere beleidsterreinen binnen gemeenten die raken aan het rioleringsbeleid. In deze bijlage zullen we in chronologische volgorde ingaan op de volgende gemeentelijke beleidsstukken en hoe deze zich verhouden tot het rioleringsbeleid:

- Waterplan (2006);
- Ruimtelijke milieuvisie (2009);
- Grondwaterbeleid (2009).

B4.1 Waterplan ‘Zaans Blauw’

Het *Waterplan Zaans Blauw* uit 2006 is een gemeenschappelijke notitie van de gemeente Zaanstad en het Hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier.¹⁶² Volgens beide partijen is een goede samenwerking tussen gemeente en het Hoogheemraadschap voorwaarde voor een adequaat waterbeheer en daarom ook reden voor het opstellen van het waterplan.¹⁶³ Het waterplan omvat een visie op het waterbeheer en ruimtelijke ordening tezamen. Hierbij gaat het om de doelstellingen ten aanzien van waterkwantiteit en waterkwaliteit (functioneren van het watersysteem) en de ruimtelijke inpassing van water.

In het Waterplan zijn geen nieuwe maatregelen voor de riolering opgenomen. Uitgangspunt voor de riolering zijn de doelstellingen zoals geformuleerd in het gemeentelijke rioleringsplan en de gemaakte afspraken tussen gemeente en Hoogheemraadschap in de optimalisatiestudie en waterkwaliteitsspoorstudies. De maatregelen zijn vooral gericht op het terugdringen van emissies uit de riolering op het oppervlaktewater.

B4.2 Ruimtelijke milieuvisie

De gemeentelijke notitie *Ruimtelijke milieuvisie. Leefbaar, veilig en gezond, nu en in de toekomst* (2009) heeft als doel te komen tot een gebiedsgericht milieubeleid waardoor bewoners kunnen wonen en werken in een gezonde, veilige en leefbare omgeving. In de notitie worden een vijftal doelstellingen genoemd, gericht op onder andere vermindering van het aantal milieubelastende woningen, instandhouding en versterking kwaliteit van het buitengebied en het voldoen aan de gewenste milieukwaliteit.

¹⁶² De notitie is tot stand gekomen in samenwerking met Nelen en Schuurmans en met ondersteuning van SVP architectuur en stedenbouw.

¹⁶³ Met het Waterplan geven de gemeente Zaanstad en het Hoogheemraadschap ook invulling aan een van de afspraken uit het Nationaal Bestuursakkoord Water. In dit bestuursakkoord was namelijk afgesproken dat gemeenten en waterschappen voor medio 2006 een waterplan zouden maken, waarin is aangegeven wat er moet gebeuren om op lokaal niveau een voldoende veilig, schoon en duurzaam watersysteem te realiseren.

De ruimtelijke milieuvisie gaat nauwelijks specifiek op riolering in. Wel wordt er een ambitie ten aanzien van water geformuleerd: 'Zaanstad wil een veilig, schoon, aantrekkelijk en goed te beheren watersysteem realiseren, waarbij recreatief medegebruik mogelijk is.' In de notitie wordt beschreven dat de kans op wateroverlast in het stedelijk gebied steeds meer toeneemt. De wateropname van de bodem neemt af doordat steeds meer gebieden worden bebouwd en verhard. De capaciteit van het bestaande rioleringsstelsel speelt hierbij ook een rol. Verder wordt in de notitie beschreven dat een goede waterkwaliteit van belang is voor de gezondheid van burgers en voor het in stand houden van de ecologische waarden in natuurgebieden. Een goed functionerende riolering kan hier ook een bijdrage aan leveren.

B4.3 Grondwaterbeleidsplan

Het *Grondwaterbeleidsplan Zaanstad* van november 2009 gaat in op de verplichting voor grondwaterzorg die de gemeente sinds de invoering van de *Wet bekostiging en verankering gemeentelijke watertaken* in 2008 heeft gekregen. In de notitie wordt de invulling van deze grondwaterzorgplicht door de gemeente Zaanstad beschreven. De gemeente gaat voldoen aan deze zorgplicht door onder andere het vervullen van een regiefunctie bij overlast op straat en wijkniveau, het afvoeren van overtollig water uit de openbare ruimte en het treffen van maatregelen in de openbare ruimte om – voor zover doelmatig – structurele nadelige gevolgen van de grondwaterstand te voorkomen of te beperken.

Grondwaterproblemen ontstaan uit een tekort of een teveel aan grondwater met als gevolg dat woningen vochtig of tuinen niet goed bruikbaar zijn. Er zijn diverse mogelijke oorzaken hiervoor aan te wijzen en een mogelijke oorzaak is wijziging in de infrastructuur, meestal riolering. De gemeente gaat onderzoek doen naar de gevolgen van een te hoge of lage grondwaterstand, wat beide voorkomt in Zaanstad. Bij dit onderzoek zal gebruik worden gemaakt van het bestaande peilbuizennetwerk. Voorheen werd dit systeem gebruikt voor de controle van de kwaliteit van de riolering, maar zal worden omgebouwd tot een systeem om de grondwaterstand te meten. De gemeente Zaanstad legt bij het vervangen van riolering in woonwijken extra drainageleidingen mee om grondwateroverlast te voorkomen. De nieuwe wetgeving uit 2008 maakt het voor de gemeente mogelijk om de kosten die uit werkzaamheden voor grondwaterbeheer voortvloeien in rekening te brengen bij de bewoners via de rioolheffing.



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