

Er valt wat te kiezen

Rioleringsbeleid en –beheer in zeven gemeenten

Koepelnotitie

Augustus 2011

Postbus 5000
4700 KA ROOSENDAAL

www.rekenkamerwestbrabant.nl

Inhoudsopgave

1	Inleiding	5
1.1	Aanleiding en achtergrond	5
1.2	Er valt wat te kiezen, tips	6
1.3	Onderzoek rioleringsbeleid en –beheer bij zeven gemeenten	7
1.4	Leeswijzer	8
2	Algemene context	9
2.1	Wettelijk kader	9
2.2	Schets gemeentelijk rioleringsbeleid.....	11
2.3	Ontwikkelingen.....	13
3	Onderzoeksresultaten.....	16
3.1	Overzicht resultaten op onderzoeksvragen	16
3.2	Dilemma bij rapporteren over doelen rioleringsbeleid	17
3.3	Integraliteit riolering, water en milieu.....	19
3.4	Capaciteit, kennis en leren	21
3.5	Werk met werk maken	23
3.6	Samenwerking met andere organisaties	24
3.7	Financiën en tarieven	27
 Bijlagen		
	Bijlage 1: Productwijzer Riolering.....	35
	Bijlage 2: Onderzoeksvragen en deelvragen	39
	Bijlage 3: Doelstellingen rioleringsbeleid per gemeente.....	41
	Bijlage 4: Overzicht score per norm rekenkameronderzoek	43

1 Inleiding

1.1 Aanleiding en achtergrond

Voor de zeven gemeenten Oosterhout, Bergen op Zoom, Geertruidenberg, Rucphen, Zundert, Roosendaal en Halderberge heeft de Rekenkamer West-Brabant besloten tot het doen van een rekenkameronderzoek naar de doelmatigheid en doeltreffendheid van het door de gemeenten gevoerde rioleringsbeleid en -beheer. Uit dit onderzoek trekt de Rekenkamer de conclusie dat er wat valt te kiezen. In eerste instantie lijkt rioleringsbeleid gedomineerd te worden door wettelijke voorschriften en vooral ook technische eisen en randvoorwaarden. Toch blijken er veel keuzes mogelijk, bijvoorbeeld over de mate waarin riolering een bijdrage levert aan integraal water- en milieubeheer, de wijze waarop wordt gefinancierd en de speerpunten voor investeringen in de komende jaren.

Aanleiding voor dit onderzoek is dat rioleringsbeleid en -beheer vanuit financieel en inhoudelijk oogpunt als een belangrijk beleidsterrein is aan te merken. Inhoudelijk, omdat het rioleringsstelsel één van de belangrijkste schakels in de waterketen is. Problemen met de riolering treffen de burger rechtstreeks in zijn doen en laten en heeft invloed op de hierboven genoemde terreinen als volksgezondheid, milieubeheer en wegen. Financieel, omdat het aan het rioleringsbeleid- en beheer verbonden rioolrecht een substantieel deel van de totale lokale lasten beslaat. In deze koepelnotitie worden de onderzoeksresultaten van de zeven gemeenten gerelateerd aan landelijke trends en ontwikkelingen.

In bijlage 1 is een productwijzer riolering opgenomen, daarin staan de belangrijkste begrippen rond riolering uitgelegd.

Voor dit onderzoek heeft de Rekenkamer West-Brabant de volgende onderzoeksvraag geformuleerd:

In hoeverre is het door de gemeente gevoerde rioleringsbeleid en -beheer als effectief en doelmatig aan te merken?

Bovenstaande hoofdvraag is vervolgens uitgesplitst in de volgende deelvragen:

- a. Algemeen: op welke wijze is het rioleringsbeleid tot stand gekomen en heeft dit geresulteerd in duidelijke doelstellingen?
 - b. Vanuit een financiële invalshoek: welke kosten zijn aan het rioleringsbeleid en -beheer verbonden en hoe worden deze kosten aan inwoners en bedrijven in rekening gebracht? Waardoor worden - op hoofdlijnen - verschillen in tariefstelling tussen de betrokken gemeenten veroorzaakt?
 - c. Vanuit een bestuurlijke invalshoek: is de gemeenteraad in staat gesteld om invulling te geven aan zijn kaderstellende en controlerende rol?
 - d. Vanuit een inhoudelijk-technische invalshoek: is er een logische samenhang tussen de in het rioleringsbeleid nagestreefde doelstellingen en de getroffen / voorziene maatregelen en zijn in de beleidsvorming alternatieven overwogen? Kan worden vastgesteld of de maatregelen er inderdaad toe leiden dat op doeltreffende en doelmatige wijze de vooraf gestelde doelen gerealiseerd worden?
- Elke deelvraag bestaat uit een aantal subvragen, die in bijlage 2 zijn opgenomen.

1.2 Er valt wat te kiezen, tips

In deze koepelnotitie komen we tot een aantal tips. Die worden in de volgende hoofdstukken toegelicht en onderbouwd. Uit deze tips blijkt dat er inderdaad wat te kiezen valt bij het rioleringsbeleid. Keuzes zijn bijvoorbeeld mogelijk over de speerpunten voor de komende jaren, de mate waarin rioleringsbeleid bijdraagt aan integraal milieu- en waterbeheer, keuzes voor samenwerking, keuzes over de heffingsgrondslag, keuzes over de hoogte van tarieven in relatie tot toekomstige vervangingsinvesteringen, keuzes voor afschrijven of sparen en welke kosten worden doorberekend aan de riolering.

Doelen en rapportage aan de Raad

1. Evalueer het rioleringsbeleid voordat een nieuw rioleringsbeleid wordt vastgesteld, gebruik de evaluatie om enkele speerpunten voor de komende periode te kiezen en betrek de Raad daarbij. De gekozen speerpunten zijn minder abstract dan de algemene doelen van het rioleringsbeleid, maar ook minder technisch-operationeel dan de functionele eisen en maatstaven. De controlerende rol van de Raad heeft een evaluatie per beleidsperiode (van vier tot vijf jaar) nodig en tussentijdse rapportage op de vastgestelde speerpunten.

Integraliteit van beleid

2. Maak een keuze over de mate waarin rioleringsbeleid bijdraagt aan bredere doelen op het terrein van water en milieu. Realiseer de integraliteit van beleid op het terrein van riolering, water en milieu in eerste instantie via het verbreed gemeentelijk rioleringsplan en het milieubeleidsplan.

Capaciteit, kennis en leren

3. Maak een keuze voor de mate waarin uw gemeente afhankelijk wil zijn van externe deskundigheid. Maak bij inhuur van externe deskundigheid afspraken over voortgang van de uitvoering na de inhuurperiode en het borgen van opgedane kennis.

4. Evalueer belangrijke rioleringsprojecten, rapporteer de belangrijkste lessen aan de Raad en wissel deze ook uit met buurgemeenten.

Samenwerking

5. Maak de afspraken over samenwerking met het waterschap zo concreet mogelijk en monitor deze afspraken. Zoek naar mogelijkheden om afronding van afspraken te bespoedigen, leer daarbij van ervaringen bij andere gemeenten.

6. Leer van de ervaringen van gemeenten die een Algemene Verordening Ondergrondse Infrastructuur (AVOI) hebben ingevoerd, wanneer uw gemeente nog geen AVOI heeft.

Financiën riolering

7. Maak heldere keuzes over welke reserves en/of voorzieningen voor riolering worden gehanteerd en met welk doel.

8. Het verdient aanbeveling om de verschillende werkwijzen voor de bekostiging van de riolering expliciet als een strategische keuze voor de Raad te benoemen bij het opstellen van het GRP.
9. Baseer keuzes over de uit te voeren rioleringsprojecten en de ontwikkeling van de tarieven mede op een financiële meerjarendoorkijk over een periode die groter is dan de afschrijvingstermijn voor de riolering.
10. Betrek ook eventuele achterstanden bij de rapportage of evaluatie van het rioleringsbeleid.
11. Leer van de ervaringen in andere gemeenten als een nieuwe keuze of wijziging van de heffingsgrondslag wordt overwogen.
12. Maak een transparante keuze over de kosten die worden doorberekend aan de riolering en dus aan de rioolheffing. Maak daarbij gebruik van de Model kostenonderbouwing van de VNG en maak dit gebruik expliciet in een notitie om zo de transparantie van de rioolheffing te vergroten.

1.3 Onderzoek rioleringsbeleid en –beheer bij zeven gemeenten

Het onderzoek is uitgevoerd onder leiding van een projectteam van leden uit de Rekenkamer West-Brabant dhr. R. Clayden, dhr. J. Naafs, Mw. S. van Breugel, mw. L. de Jong-Stabel en de secretaris van de Rekenkamer, dhr. W. de Schipper. De feitelijke onderzoekswerkzaamheden zijn uitgevoerd door een onderzoeksteam van PwC bestaande uit dhr. L. van den Dool (projectleider), dhr. E. Beckers, mw. S. Schütz, mw. M. Stevens, dhr. S. Schoonen (Stoutgroep), mw. P. Mbundu, dhr. R. Otto en mw. S. Djojosoeparto.

Het onderzoek is verdeeld in een drietal fasen. Eind januari 2011 is gestart met een pilot bij de gemeente Oosterhout. Vervolgens is vanaf februari/maart 2011 gelijktijdig in drie gemeenten onderzoek gedaan naar het rioleringsbeleid- en beheer (fase 1). In deze eerste fase zijn de gemeenten Geertruidenberg, Bergen op Zoom en Rucphen betrokken. De tweede fase van het onderzoek is in maart 2011 gestart bij de gemeenten Zundert, Halderberge en Roosendaal.

Per gemeente is tijdens het onderzoek nadrukkelijk ruimte voor "couleur locale". Voorafgaand aan het onderzoek heeft de Rekenkamer de gemeenteraden in de gelegenheid gesteld om aandachtspunten, vragen en opmerkingen aan te geven. Een overzicht van de gemaakte opmerkingen en gestelde vragen door de raadsleden is opgenomen in de rapportages. Bij aanvang van het onderzoek heeft er eveneens een startbijeenkomst plaatsgevonden met bestuurders en ambtenaren waarin het onderzoeksproces is toegelicht.

De Rekenkamer heeft een normenkader ontwikkeld, waarin voor alle onderzoeksvragen normen opgesteld zijn. Aan de hand van het normenkader kan worden getoetst of het onderzoeksobject wel of niet voldoet aan de gestelde norm. De periode van onderzoek betreft de periode 2006 t/m 2010.

Op basis van documentstudie en (groeps)interviews is de benodigde informatie verkregen en getoetst aan het normenkader. Per gemeente is een rapportage opgesteld waarin de resultaten worden gepresenteerd. Daarnaast is deze koepelnotitie opgesteld waarin leerpunten en best practices worden weergegeven.

1.4 Leeswijzer

In het volgende hoofdstuk schetsen we de algemene context van het onderzoek. Daarbij wordt onder andere ingegaan op het wettelijk kader en wordt het gemeentelijk rioleringsbeleid geschetst. In hoofdstuk 3 worden de onderzoeksresultaten in de zeven gemeenten besproken. Niet om tot een rangorde te komen, wel om daarvan te leren. In de tekst vindt u de tips terug die aan het begin van dit hoofdstuk al werden genoemd.

2 Algemene context

Beheer en onderhoud van riolering is een belangrijk aspect in de openbare ruimte. Het opstellen van gemeentelijk rioleringsbeleid is wettelijk vastgesteld in de Wet milieubeheer en andere nationale en internationale wet- en regelgeving.

Rioleringsbeleid staat niet op zichzelf en heeft raakvlakken met vele andere terreinen zoals milieubeheer, bouw- en woningtoezicht, ruimtelijke ontwikkeling en beheer en onderhoud van infrastructuur. Van gemeenten wordt daarom verwacht dat zij het rioleringsbeleid integraal opstellen en in de uitvoering van het beleid integraal te werk gaan door de relevante samenwerkingspartners intern en extern te betrekken.

2.1 Wettelijk kader

Het rioleringsbeleid is verbonden aan wet- en regelgeving op verschillende niveaus (Europees, nationaal, provinciaal, gemeentelijk etc.). In deze paragraaf wordt kort stil gestaan bij relevante wettelijke kaders.

Europese richtlijnen en beleid

Op Europees niveau zijn een tweetal richtlijnen relevant: de Europese Kaderrichtlijn Water en de Richtlijn Stedelijk Afvalwater. Het doel van de Kaderrichtlijn Water is het vaststellen van een kader voor de bescherming van landoppervlaktewater, overgangswater, kustwateren en grondwater. De Richtlijn Stedelijk Afvalwater heeft tot doel het beschermen van het milieu tegen de nadelige gevolgen van de lozing van stedelijk afvalwater en van het afvalwater van bepaalde bedrijfstakken¹.

Nationaal beleid

Op nationaal niveau dienen gemeenten ten aanzien van riolering te voldoen aan diverse wet- en regelgeving betreffende riolering. Een drietal wettelijke regelgevingen die nader worden toegelicht zijn: de Wet verankering en bekostiging watertaken, de Waterwet en de Wet Milieubeheer.

Met de inwerkingtreding van Wet verankering en bekostiging watertaken heeft de gemeente de verplichting om het op haar grondgebied vrijkomende afvalwater en overtollige regenwater op doelmatige wijze in te zamelen en te transporteren naar de daarvoor bestemde inrichting. Daarbij worden naast de traditionele gemeentelijke zorg voor afvalwater expliciet zorgplichten benoemd voor hemelwater en grondwater. De gemeente heeft een zorgplicht voor het in het openbaar gemeentelijk gebied treffen van maatregelen teneinde structureel nadelige gevolgen van de grondwaterstand zoveel mogelijk te voorkomen of te beperken, voor zover het treffen van die maatregelen doelmatig is en niet tot de zorg van het waterschap of de provincie behoort.

De Waterwet regelt het beheer van oppervlaktewater en grondwater en verbetert ook de samenhang tussen waterbeleid en ruimtelijke ordening. Met de komst van de Waterwet is de zorgplicht voor hemel- en grondwater bij gemeenten gelegd. De Waterwet draagt bij aan vermindering van regels, vergunningstelsels en administra-

¹ [http://www.europadecentraal.nl/menu/544/Richtlijn stedelijk afvalwater.html](http://www.europadecentraal.nl/menu/544/Richtlijn_stedelijk_afvalwater.html)

tieve lasten. Met de inwerkingtreding van de Waterwet is slechts één watervergunning van kracht, de Wvo-vergunning voor lozingen vanuit gemeentelijke rioolstelsels op het oppervlaktewater (o.a. riooloverstorten) en de heffing op riooloverstorten zijn komen te vervallen. Alle indirecte lozingen vallen voortaan onder de Wet Milieubeheer (Wm). De indirecte lozingen worden onder de Wabo geïntegreerd in de omgevingsvergunning.

Provinciaal beleid

De provincie Noord-Brabant heeft een regierol ten aanzien van het provinciale waterbeleid en stelt kaders voor het realiseren van schoon, mooi, veilig en voldoende water in Brabant. Het provinciale Waterplan (PWP) is de strategische basis voor het Brabantse waterbeleid en -beheer voor de korte en lange termijn, rekening houdend met duurzaamheid en klimaatveranderingen. Het plan is verder uitgewerkt in het Ontwerp Provinciale Waterplan 2010-2015.

Waterschapsbeleid

Door het Waterschap Brabants Delta is het Waterbeheerplan Brabantse Delta 2010-2015 vastgesteld. In het plan staat voorop dat het watersysteem robuuster moet worden: veiliger, minder kwetsbaar voor regenval en droogte, schoner, natuurlijker en beter toegankelijk voor recreanten. De kaders die in het plan zijn opgenomen, stellen dat op alle niveaus waterplannen worden opgesteld en als basis gelden voor het waterbeheerplan. De basis voor de waterbeheerplannen wordt door gemeenten en belangengroepen opgenomen in de gebiedsprocessen.

De componenten die van invloed zijn op het Verbreed Gemeentelijk Rioleringsplan (VGRP) zijn hoofdzakelijk het gezamenlijk uitvoeren van OAS studies (optimalisatie afvalwatersysteemstudies) en het in beeld brengen van de wateropgave. De optimalisatiestudies bezien het gehele rioleringsstelsel om in beeld te krijgen welke eventuele maatregelen nog nodig zijn om ongewenste lozingen vanuit het riool op het oppervlaktewater te voorkomen.

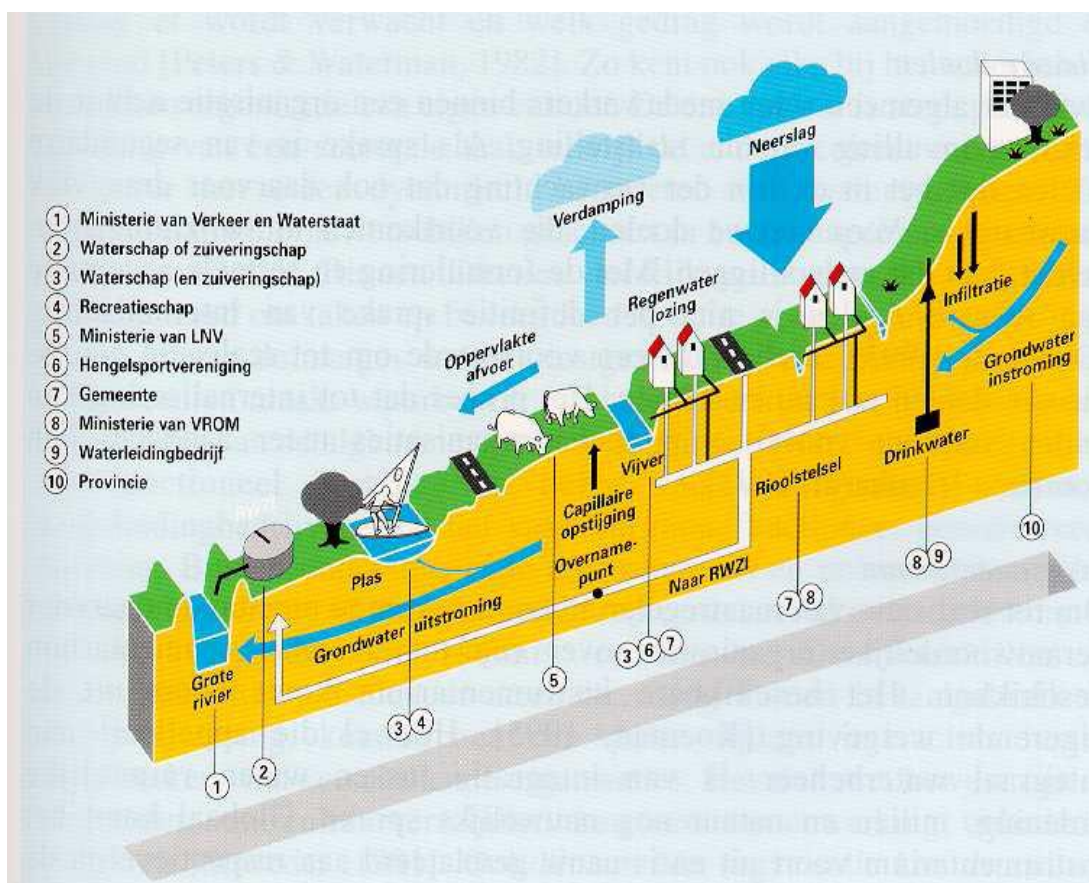
Gemeentelijk beleid

Elke gemeente in Nederland dient volgens artikel 4.22 van de Wet milieubeheer (Wm) een Gemeentelijk Rioleringsplan (GRP) op te stellen. In dit rioleringsplan moet de gemeente aangeven op welke wijze zij invulling geeft aan haar zorgplicht en wat zij de komende jaren op het gebied van riolering van plan is te doen. Ook is in deze wet opgenomen aan welke de inhoud het plan moet voldoen en met welke partijen de gemeente moet afstemmen. Daarnaast hebben gemeenten op grond van artikel 10.33 van de Wet milieubeheer de zorgplicht voor de aanleg en het onderhoud van de riolering.

2.2 Schets gemeentelijk rioleringsbeleid

Zoals bij het wettelijk kader is aangegeven, dienen alle Nederlandse gemeenten een Gemeentelijk Rioleringsplan (GRP) op te stellen. Van de zeven gemeenten die betrokken zijn bij het onderzoek, hebben alle gemeenten een GRP opgesteld.

Om te voldoen aan de verbrede zorgplicht, worden gemeenten geacht vanaf 2013 een Verbreed Gemeentelijk Rioleringsbeleid (VGRP) op te stellen waarbij invulling wordt gegeven aan de verbrede zorgplicht. Van de zeven gemeenten, hebben vijf gemeenten al een VGRP opgesteld, in twee van deze gemeenten dient de Raad het VGRP nog vast te stellen. In het VGRP ligt meer nadruk op de gehele waterketen, inclusief hemelwater en grondwater. Samen met het afvalwater bestaat er een waterkringloop die in de onderstaande figuur is aangegeven.



Figuur 1. Riolering als onderdeel van de waterkringloop (VGRP gemeente Rucphen 2008-2010, p. 18).

In de onderstaande tabel is de status per gemeente weergegeven van de plannen die gaan over of raken aan de riolering. In alle zeven gemeenten maakt het gemeentelijk rioleringsbeleid integraal deel uit van het waterplan. In het merendeel van de gemeenten is rioleringsbeleid integraal verwerkt in het milieubeleidsplan.

Gemeente	GRP over periode	VGRP	Integraal beleid
Oosterhout	2005-2009	in voorbereiding	Waterplan (2005) Milieubeleidsplan (2010-2016) Jaarprogramma Openbare Ruimte
Bergen op Zoom	2008-2012	gepland eind 2012	Waterplan (2002), Kadernota Milieu (2005-2009), maar koppeling met riolering ontbreekt
Roosendaal	2004-2008	vastgesteld 2010-2013	Waterplan (2005) Milieubeleidsplan (2004-2008)
Rucphen	2003-2007	vastgesteld 2008-2012	Waterplan (2007) Milieu-uitvoeringsplan 2008-2010
Zundert	2005-2009	Gereed, Raad nog vaststellen	Waterplan (2006) Geen milieubeleidsplan afstemming via jaarlijkse programmering en overleg tussen afdelingen
Geertruidenberg	2006-2010	Gereed, Raad nog vaststellen	Gemeentelijke waternotitie Geertruidenberg (2006), Wegenbeheerplan (2009-2013) (Milieubeleidsplan 2011-2013 niet integraal opgesteld)
Halderberge	2005-2009	Vastgesteld 2010-2014	Waterplan (2004-2009) Milieubeleidsplan (2009-2012)

Tabel 1. Overzicht rioleringsbeleid in zeven gemeenten in West-Brabant.

Met het rioleringsbeleid beogen de gemeenten een aantal doelstellingen te realiseren. Veel terugkomende doelstellingen in het rioleringsbeleid van de zeven gemeenten zijn:

1. Inzameling van het binnen gemeentelijk gebied geproduceerde afvalwater.
2. Inzameling van het hemelwater dat niet mag of kan worden gebruikt voor de lokale waterhuishouding.
3. Transport van het ingezamelde water naar een geschikt lozingspunt.

4. Ongewenste emissies naar oppervlaktewater, bodem en grondwater worden voorkomen;
5. Zo min mogelijk overlast voor de omgeving wordt veroorzaakt (in de breedste zin van het woord).
6. Doelmatig beheer en een goed gebruik van de riolering.

Per gemeente varieert het aantal te realiseren doelstellingen tussen 5 en 7, de accenten die worden gelegd kunnen enigszins verschillen. In bijlage 3 zijn de doelstellingen per gemeente weergegeven.

2.3 Ontwikkelingen

Zoals eerder aangegeven staat rioleringsbeleid niet op zichzelf. Er zijn diverse raakvlakken met andere beleidsterreinen waardoor samenwerking met andere partijen wenselijk is om de doelstellingen te kunnen realiseren. De samenwerking vindt in alle gemeenten plaats met het waterschap Brabantse Delta en de provincie Noord-Brabant. De zeven West-Brabantse gemeenten zijn daarnaast allen verbonden aan Samenwerking Water West Brabant en een groot aantal gemeenten werkt actief samen om een grondwatermeetnet op te zetten. In de paragraaf over samenwerking wordt dieper hierop ingegaan.

De samenwerking uit zich daarnaast in het uitvoeren van gezamenlijke optimalisatieafvalwater studies (OAS) met het waterschap. De mate waarin deze studies (succesvol) zijn afgerond, varieert. De OAS studies die voor de rioolwaterzuiveringsinstallaties (rwzi) Dongemond, Halsteren & Wouw en Nieuwveer-Zundert zijn uitgevoerd, zijn afgerond. De OAS studie voor rwzi Bath heeft in alle deelnemende gemeenten vertraging opgelopen. Het waterschap is trekker en verantwoordelijke voor OAS studies. Ook varieert de mate waarin een afvalwaterakkoord is gesloten tussen de gemeenten en het waterschap, zie tabel 2.

Door de VNG en de Unie van Waterschappen is een handreiking afvalwaterakkoord (AWA) gemeente en waterschap opgesteld². In deze handreiking wordt aangegeven dat er een duidelijk verschil is tussen een afvalwaterakkoord en een optimalisatiestudie. Op pagina 4 van de handreiking wordt het volgende aangegeven:

“Een OAS is technisch/hydraulisch in m3 en geeft opties en effecten voor riolering en zuivering aan. Het afvalwaterakkoord staat voor keuzes maken en deze bestuurlijk vastleggen in afspraken. Een logische volgorde is dus: optimalisatiestudie → afvalwaterakkoord, oftewel OAS → AWA.”

Daarnaast wordt in de handreiking op pagina 5 gesteld dat:

“In het afvalwaterakkoord staat de afweging van nut en noodzaak centraal. Zowel in de analysefase (OAS), de besluitvorming (het akkoord) als de uitvoeringsfase, maar ook de tijd daarna, dient de vaststelling en beoordeling van de werkelijke effectiviteit in relatie tot de beoogde effectiviteit een grote rol te spelen.”

² Handreiking Afvalwaterakkoord, VNG-UvW, (17 november 2003).

De volgorde waarin de OAS studies zijn uitgevoerd en de afvalwaterakkoorden zijn afgesloten, komt bij de meeste gemeenten niet overeen met de ideale situatie volgens de handreiking. In sommige gevallen is voor de afronding van de OAS studie al een afvalwaterakkoord/convenant afgesloten, zonder de analyse van de OAS studie af te wachten. Soms is dan wel al een deelstudie afgerond. Voordeel is dan dat niet of de afronding van de gehele studie gewacht hoeft te worden voordat maatregelen getroffen kunnen worden.

Gemeente	OAS studie	Status	Afvalwaterakkoord
Oosterhout	RWZI Dongemond	afgerond	in uitvoering
	RWZI Nieuwveer	in uitvoering	afrondende fase
Bergen op Zoom	RWZI Halsteren & Wouw	afgerond	in uitvoering, afrondende fase
	RWZI Bath	in uitvoering	nog niet gestart
Roosendaal	Afvoer op RWZI Bath, gekozen voor deel studie voor de kernen Moerstraten, Wouw en Heerle	afgerond	afgerond
	Kern Roosendaal	in uitvoering	nog niet gestart
Rucphen	RWZI Bath	in uitvoering	in uitvoering 2011
Zundert	Deel OAS RWZI Nieuwveer-Zundert	afgerond	afgerond, eerste gemeente in West-Brabant
Geertruidenberg	RWZI Dongemond	afgerond	in uitvoering
Halderberge	RWZI Bath	in uitvoering	afgerond, convenant ondertekend

Tabel 2: Ontwikkelingen omtrent rioleringsbeleid in de zeven gemeenten.

Deelakkoord Water

Op 21 april 2011 is door het Rijk, de VNG, het Interprovinciaal Overleg (IPO) en de Unie van Waterschappen (UvW) een breed bestuursakkoord gesloten, waaronder een deelakkoord water. Kern van het akkoord is te komen tot een doelmatiger waterbeheer. Daarbij is het doel het realiseren van kostenbesparingen in het beheer van de afvalwaterketen, het vergroten van de kwaliteit van de uitvoering van beheertaken en het innovatievermogen en het verminderen van de kwetsbaarheid bij de uitvoering van beheerstaken. Deze doelen worden door samenwerking in de regio uitgewerkt door de betrokken waterschappen en gemeenten. Dat betekent dat de maatregelen per regio kunnen verschillen. In West-Brabant is hiervoor de eerder genoemde Samenwerking Water West-Brabant gestart. Het akkoord geeft aan dat zowel gemeenten als waterschappen voor fundamentele keuzes staan. Gemeenten dienen onder andere keuzes te maken over het moment van vervangen van

afgeschreven riolering, inclusief systeemkeuze, keuzes over het omgaan met hevige regenval en klimaatadaptatie en daarnaast keuzes over het omgaan met grondwaterproblematiek. Waterschappen staan voor keuzes over zuiveringen en waterbergingseisen.

In het waterakkoord wordt aangegeven dat de jaarlijkse kosten in het rioleringsbeheer de komende jaren zullen stijgen met circa €400 miljoen in 2020 en voor de afvalwaterketen een stijging van €600 miljoen in 2020. Geschat wordt dat de besparing in het beheer van de afvalwaterketen €380 miljoen kan bedragen. Per saldo is dus sprake van minder meerkosten.

In het akkoord worden geen concrete maatregelen aangekondigd, die dienen per regio uitgewerkt te worden. Wel worden suggesties gedaan over onder andere slim investeren, opschaling bij de uitvoering van operationele taken en samenwerking bij belastingen. Voor de gemeentebassadeurs water is een centrale rol weggelegd in het regionale uitwerkingsproces.

3 Onderzoeksresultaten

3.1 Overzicht resultaten op onderzoeksvragen

In dit hoofdstuk analyseren we de resultaten van het onderzoek per gemeente aan de hand van enkele belangrijkste thema's. Daarbij hebben we de beoordeling per norm uit het rekenkameronderzoek voor de zeven gemeenten naast elkaar gezet. In de tabel is weergegeven of een gemeente voldoet aan de norm (+), gedeeltelijk eraan voldoet (+/-) of niet voldoet aan de norm (-). In enkele rapporten is gebruik gemaakt van bewoordingen als voldoet grotendeels of voldoet nog niet. In de tabel zijn deze weergegeven als +/- voor voldoet grotendeels en - voor voldoet nog niet. In bijlage 4 is de score voor alle normen en gemeenten aangegeven. Hieronder laten we telkens enkele relevante onderzoeksresultaten zien voor het te bespreken thema.

Naam Gemeente	Oosterhout	Bergen op Zoom	Roosendaal	Rucphen	Zundert	Geertruidenberg	Halderberge
Norm							
Algemeen	Score op normen per gemeente						
Gemeenten beschikken over rioleringsplannen conform artikel 4.22 Wet milieubeheer.	+	+	+	+	+	+	+
Inzicht in de kwaliteit van de bestaande riolering (periodieke inspecties)	+	+	+	+/- (grotendeels)	+/-	+	+/-
Maatregelen in (V)GRP zijn voldoende onderbouwd (bijvoorbeeld CROW-normen en inzichten).	+	+	+	+	+	+	+

Alle onderzochte gemeenten beschikken over een rioleringsplan. Dat plan is ook technisch telkens goed onderbouwd en gebaseerd op een goed inzicht in de kwaliteit van de bestaande riolering. In enkele gemeenten wordt gewerkt aan een inhaalslag om het inzicht in de kwaliteit van de riolering weer actueel te krijgen. Dat is belangrijk, omdat alleen met een actueel en volledig overzicht de onderhoudskosten goed zijn in te schatten en omdat dit de basis vormt voor een goede afweging voor de investeringen in beheer, onderhoud en reconstructie.

3.2 Dilemma bij rapporteren over doelen rioleringsbeleid

Naam Gemeente	Oosterhout	Bergen op Zoom	Roosendaal	Rucphen	Zundert	Geertruidenberg	Halderberge
Norm							
Algemeen	Score op normen per gemeente						
Duidelijke doelstellingen en kwaliteitseisen geformuleerd in rioleringsplan	+/-	+/-	+/-	+/-	+/-	+/-	+/-
Inzicht in bereiken van inhoudelijke doelstellingen (jaarlijkse rapportages over realisatie van doelstellingen)	+/-	+/-	+/-	-	+	+/-	+/-

De onderzochte gemeenten hebben moeite om met de realisatie van doelen op het terrein van rioleringsbeleid aan te sluiten op de jaarlijkse rapportage aan de Raad in het jaarverslag. Zoals uit het bovenstaande overzicht blijkt hebben alle gemeenten telkens zo'n vijf tot zeven algemene doelen vastgesteld. Dit zijn doelen als: "een doelmatige inzameling van het binnen het gemeentelijk gebied geproduceerde afvalwater" of "de doelmatige inzameling van het hemelwater". Vervolgens zijn er doelen als: "het transporteren van het ingezamelde water naar een geschikt lozingspunt" en "zo min mogelijk overlast voor de omgeving veroorzaken in de breedste zin van het woord". In bijlage 3 hebben we de algemene doelen van de onderzochte gemeenten weergegeven. Deze algemene doelen lenen zich niet voor een heldere rapportage aan de Raad. Dat blijkt ook uit de matige score op inzicht in het bereiken van de inhoudelijke doelstellingen in de bovenstaande tabel.

De gemeenten werken verder telkens met een uitgewerkt overzicht van doelen, functionele eisen, maatstaven en meetmethoden voor het rioleringsbeleid. In dit overzicht wordt in detail ingegaan op al deze aspecten. Het gaat al snel om 20 tot 30 functionele eisen. Per functionele eis zijn er vaak 2 of 3 maatstaven aangegeven. Bijvoorbeeld, bij de functionele eis dat er geen ongewenst lozingen op het riool plaatsvinden is als maatstaf aangegeven dat er geen foutieve aansluitingen zijn, dat vervuilende locaties op gescheiden stelsels zijn geïdentificeerd en met een bepaald percentage in enig jaar zijn teruggebracht en dat er geen overtredingen plaatsvinden van de lozingsvoorwaarden in het kader van de Wet Milieubeheer. Dit betekent dat er al snel rond de 100 maatstaven zijn. Voor deze maatstaven is vervolgens ook aangegeven hoe de meting (meetmethode) behoort plaats te vinden. In de praktijk wordt niet jaarlijks op het detailniveau van de genoemde functionele eisen met bijbehorende maatstaven en meetmethoden gerapporteerd aan de Raad. Het is ook niet wenselijk om zo technisch-operationeel aan de Raad te rapporteren.

Het gevolg hiervan is dat de Raad weinig weet van de uitvoering van het rioleringsbeleid. Uit ons onderzoek blijkt overigens dat Raden daar ook niet vaak

naar vragen. De gemeenteraad heeft het rioleringsplan vastgesteld. Vragen uit de Raad gaan vrijwel altijd over de hoogte van de tarieven of over kostenoverschrijdingen van grotere projecten. Uit ons onderzoek blijkt dat er met dit dilemma kan worden omgegaan door:

- Na de looptijd van het rioleringsbeleid een goede evaluatie uit te voeren, en
- Enkele speerpunten te benoemen bij het rioleringsbeleid waarop jaarlijks gerapporteerd kan worden.

De looptijd van het rioleringsbeleid is vaak vier tot vijf jaar. Na deze periode wordt een vernieuwd rioleringsbeleid vastgesteld. Iedere onderzochte gemeente betreft daarbij de ervaringen uit de voorgaande periode. Enkele gemeenten voeren een complete evaluatie uit, betrekken daarbij alle functionele eisen en maatstaven en informeren de Raad over de belangrijkste uitkomsten. De termijnen van uitvoering van rioleringswerken in aanmerking nemend is een periode van vier tot vijf jaar zinvol en zou een jaarlijkse evaluatie ondoenlijk zijn en te weinig nieuwe uitkomsten opleveren. Na deze evaluatie is er een kans om enkele speerpunten te benoemen. Vaak gaat het dan om knelpunten in de werking van de riolering die in de komende jaren aangepakt kunnen worden. Deze kans blijft in de meeste gemeenten echter onbenut. Enkele voorbeelden kunnen dit verduidelijken. Uit de evaluatie kan blijken dat een bepaalde wijk relatief veel wateroverlast ondervindt en er wordt daarom prioriteit gegeven aan maatregelen in die wijk. De Raad kan dan besluiten over de realisatie en effecten van die maatregelen tussentijds geïnformeerd te worden. Ook kan blijken dat het aantal (vervuilende) overstorten van het riool op het oppervlaktewater hoger te liggen dan de daarvoor geldende maatstaf. De gemeente stelt maatregelen voor om de bergingscapaciteit van het riool te vergroten om dit aantal te verminderen. Ook hier kan de Raad geïnformeerd worden over de effecten van deze maatregel. Een ander voorbeeld is het afkoppelen van de rioolafvoer van hemelwater. Hierbij kan blijken dat er ook andere mogelijkheden zijn om het hemelwater op te vangen, bijvoorbeeld in een sloot of plas. Uit al deze voorbeelden blijkt dat er keuzes mogelijk zijn. Door op deze wijze afspraken te maken over speerpunten en rapportage wordt de kaderstellende en controlerende rol van de Raad sterker, zonder dat de administratieve lasten veel zwaarder worden. De voorbeelden maken duidelijk dat de speerpunten minder abstract zijn dan de algemene doelen van het rioleringsbeleid en ook minder technisch-operationeel dan de functionele eisen en daarbij horende maatstaven en meetmethoden.

Tip: Evalueer het rioleringsbeleid voordat een nieuw rioleringsbeleid wordt vastgesteld, gebruik de evaluatie om enkele speerpunten voor de komende periode te kiezen en betrek de Raad daarbij. De gekozen speerpunten zijn minder abstract dan de algemene doelen van het rioleringsbeleid, maar ook minder technisch-operationeel dan de functionele eisen en maatstaven. De controlerende rol van de Raad heeft een evaluatie per beleidsperiode (van vier tot vijf jaar) nodig en tussentijdse rapportage op de vastgestelde speerpunten.

3.3 Integraliteit riolering, water en milieu

Naam Gemeente	Oosterhout	Bergen op Zoom	Roosendaal	Rucphen	Zundert	Geertruidenberg	Halderberge
Norm							
Algemeen	Score op normen per gemeente						
Gemeenten beschikken over rioleringsplannen conform artikel 4.22 Wet milieubeheer.	+	+	+	+	+	+	+
Doelstellingen rioleringsbeleid zijn integraal opgenomen in milieubeleid en integraal waterbeheer	+	+	+	+	+	+/-	+

In december 2009 is de Waterwet in werking getreden. Deze wet heeft in de onderzochte gemeenten zichtbaar tot grotere integraliteit rond het thema water geleid. Vrijwel alle gemeenten hebben de doelen van het rioleringsbeleid gerelateerd aan milieubeleid en waterbeheer om zo tot een integraal beleid op dit terrein te komen. In de Waterwet zijn acht wetten samengevoegd en is er nog slechts één watervergunning van kracht. Het belangrijkste effect voor gemeenten is echter dat de zorgplicht voor hemelwater en grondwater bij gemeenten is gelegd. Alle onderzochte gemeenten hebben naar aanleiding daarvan inmiddels een verbreed gemeentelijk rioleringsplan opgesteld of waren tijdens het onderzoek bezig dit plan op te stellen.

Voor zes gemeenten is geconcludeerd dat het rioleringsbeleid een integraal onderdeel vormt van het milieubeleid en integraal waterbeheer. Doelstellingen van het rioleringsbeleid komen herkenbaar terug in het milieubeleid en bij het waterbeheer en omgekeerd. Van die integraliteit wordt ook geleerd. Een voorbeeld daarvan is het beleid rond afkoppelen van hemelwater en versterken van gescheiden riolering. Gemeenten geven vaak aan in het beleid dat zo veel mogelijk afgekoppeld zal worden. Door een bredere en meer integrale visie blijken er bij de uitvoering vaak ook andere mogelijkheden te zijn, bijvoorbeeld om schoon hemelwater op natuurlijk wijze op te vangen in bermen, groenstroken en greppels of sloten. Bij enkele onderzochte gemeenten heeft dat tot wijziging van het formele beleid geleid.

Bij enkele gemeenten speelt daarnaast een rol dat de beleidsdruk hoog is en de richtlijnen ook vrij snel veranderd zijn in de afgelopen jaren. Daardoor zijn er waterplannen, milieubeleidsplannen, rioleringsplannen en verbrede rioleringsplannen en is er soms ook nog sprake van een waternotitie, notitie stedelijke of gemeentelijke wateropgave, afkoppelplan of een notitie over het grondwater. Het verbreed gemeentelijk rioleringsplan is echter verplicht gesteld net zoals een

milieubeleidsplan, zodat de integraliteit vooral in deze twee beleidsplannen nagestreefd dient te worden.

Tip: Maak een keuze over de mate waarin rioleringsbeleid bijdraagt aan bredere doelen op het terrein van water en milieu. Realiseer de integraliteit van beleid op het terrein van riolering, water en milieu in eerste instantie via het verbreed gemeentelijk rioleringsplan en het milieubeleidsplan.

3.4 Capaciteit, kennis en leren

Naam Gemeente	Oosterhout	Bergen op Zoom	Roosendaal	Rucphen	Zundert	Geertruidenberg	Halderberge
Norm	Score op normen per gemeente						
Algemeen							
Beschikken over voldoende deskundigheid voor beleid en uitvoering van werk vs. gebruik externe deskundigen	+	+	+/-	+	-	+/-	+/-
Periodiek worden evaluaties van uitgevoerde werken opgesteld en besproken in de Raad	-	-	+/-	-	-	+/-	+/-

In alle zeven gemeenten is een (V)GRP uitbesteed aan een externe adviseur (Halderberge, Geertruidenberg, Roosendaal, Bergen op Zoom, Oosterhout, Rucphen en Zundert).

Voor reguliere beleidsmatige taken beschikken de gemeenten veelal zelf over een beleidsmedewerker riolering. Een enkele gemeente maakt voor het gehele rioleringsbeleid en –beheer gebruik van externe inhuur. Ten aanzien van rioleringsbeheer beschikken de gemeenten over meer capaciteit. Een deel van de gemeenten voert algemene beheertaken zelf uit, inspecties en andere zaken worden uitbesteed aan een externe partij. Een uitzondering vormt de gemeente Rucphen die zowel inspecties als het beheer en onderhoud van riolering voor een belangrijk deel in eigen beheer uitvoert.

Doordat een groot deel van de taken niet door deskundigen van de gemeente zelf worden uitgevoerd of voldoende kennis in huis is, heeft dit consequenties voor de voortgang van de uitvoering van het rioleringsbeleid en –beheer. De voortgang wordt daarmee afhankelijk van daadwerkelijke inhuur.

Wanneer externen worden ingehuurd worden niet altijd afspraken gemaakt over de wijze waarop de organisatie na deze inhuur verder gaat met de uitvoering en de wijze waarop de opgedane kennis wordt geborgd in de organisatie. Wanneer er bijvoorbeeld een VGRP wordt opgesteld, zijn er afspraken nodig over de wijze waarop de uitvoering wordt gemonitord en bewaakt.

Tip: Maak een keuze voor de mate waarin uw gemeente afhankelijk wil zijn van externe deskundigheid. Maak bij inhuur van externe deskundigheid afspraken over voortgang van de uitvoering na de inhuurperiode en het borgen van opgedane kennis.

De onderzochte gemeenten voeren niet systematisch een evaluatie uit van rioleringswerken. Natuurlijk kunnen niet alle werkzaamheden geëvalueerd worden, maar de gemeenten die wel eens evaluaties uitvoeren van belangrijke projecten trekken daaruit vaak belangrijke lessen voor komende projecten. Deze evaluaties kunnen zo een belangrijke bron van kennis opleveren en zouden ook uitgewisseld kunnen worden tussen gemeenten. Daarbij kan ook worden stilgestaan bij de toepassing van nieuwe technieken. De belangrijkste lessen kunnen leiden tot aanpassingen in de werkwijze of in het beleid en dienen dan aan de Raad gerapporteerd te worden. Op deze wijze wordt een lerende organisatie gestimuleerd.

Tip: Evalueer belangrijke rioleringsprojecten, rapporteer de belangrijkste lessen aan de Raad en wissel deze ook uit met buurgemeenten.

3.5 Werk met werk maken

Naam Gemeente	Oosterhout	Bergen op Zoom	Roosendaal	Rucphen	Zundert	Geertruidenberg	Halderberge
Norm	Score op normen per gemeente						
Algemeen							
Systematische afstemming in financieel opzicht tussen onderhoud / renovatie van wegen en riolen, gezamenlijke kosten toerekening	+	+	+	+	+/-	+/-	+/-
De (technische) afwegingscriteria in de onderhoudsplannen van wegen en riolen zijn op elkaar afgestemd. Er zijn afspraken gemaakt over de wijze van afstemming van onderhoud en de reconstructie van wegen en deze afstemming vindt periodiek plaats.	+/- (grootendeels)	+	+/- (grootendeels)	+	+	+/-	+

In hoofdstuk 2 is stilgestaan bij de mate waarin rioleringsbeleid een integraal onderdeel vormt van milieubeleid en waterbeleid. In de uitvoering van rioleringsbeleid kan worden opgemerkt dat het merendeel van de gemeenten tot afstemming komt tussen werkzaamheden voor wegen en werkzaamheden voor riolering.

De meeste gemeenten organiseren periodiek een integraal overleg tussen diverse afdelingen waarin afstemming wordt gezocht tussen de diverse beleidsterreinen. Ook vindt er regelmatig overleg plaats tussen de beleidsmedewerkers en de beheermedewerkers.

De gemeente Halderberge werkt bijvoorbeeld met een integraal planningsbord waarop werkzaamheden van de diverse beleidsterreinen worden afgestemd. In de gemeente Oosterhout wordt gewerkt met een integraal Jaarplan Openbare Ruimte (JOR). De actuele plannen voor wegen en groen worden toegevoegd aan de werkvoorraadlijst, zo ook vanuit riool en water, waarna integrale projecten worden gevormd en worden ingepland in het JOR. Dit jaarplan, maakt deel uit van de reguliere planning en controle cyclus. Roosendaal kent een vergelijkbare werkwijze rond de zogenaamde Operationele Plannen Reconstructies (OPR). In Zundert vindt afstemming tussen wegen en riolering en andere beleidsterreinen plaats via een programmeringproces. Elk beleidsterrein geeft zijn eigen prioriteiten en planning weer. Vervolgens wordt gekeken naar de overlap en hoe werk met werk gemaakt kan worden. Door planning en control (coördinator openbare werken) wordt het overzicht gehouden.

3.6 Samenwerking met andere organisaties

Naam Gemeente	Oosterhout	Bergen op Zoom	Roosendaal	Rucphen	Zundert	Geertruidenberg	Halderberge
Norm	Score op normen per gemeente						
Algemeen							
Effectieve samenwerking met andere organisaties: gedocumenteerde afspraken, periodiek overleg en monitoring afspraken	+/-	+	+	+	+	+	+/- (grootendeels)

De zeven gemeenten werken allen samen met diverse partners. Veel samenwerking vindt plaats met het waterschap. Daarnaast is op regionaal niveau sprake van samenwerkingsverbanden zoals de Samenwerking Water West-Brabant (SWWB) en het grondwatermeetnet. Ook werken de gemeenten samen met nutsbedrijven en vindt tussen gemeenten onderling op bestuurlijk en ambtelijk niveau afstemming plaats.

Samenwerking met het waterschap

Zowel op bestuurlijk als ambtelijk niveau vindt bij alle zeven gemeenten afstemming en overleg plaats met het waterschap. De samenwerking met het waterschap leidt tot concrete resultaten, zoals een gemeentelijk rioleringsplan, een gemeentelijke wateropgave, OAS-studies en afvalwaterakkoorden. Tegelijk leidt de lange duur van de OAS-studies, waarvoor het waterschap verantwoordelijk is, in een aantal gemeenten tot vertraging van de planning en uitvoering van rioleringswerken.

Bij de gemeenten Bergen op Zoom, Roosendaal, Geertruidenberg en Zundert zijn OAS-studies afgerond en wordt voldaan aan de basisinspanning. De gemeente Zundert heeft als eerste gemeente in West-Brabant een afvalwaterakkoord met het waterschap afgesloten. Bij de gemeente Roosendaal is de afspraak met het waterschap gemaakt de OAS-studie 'op te knippen' en voor bepaalde kernen uit te voeren, om zo niet te veel vertraging op te lopen. Voor de gemeenten Halderberge, Rucphen en Oosterhout is de OAS-studie nog niet afgerond en wordt nog niet voldaan aan de basisinspanning. Het inzetten op afronding van deze OAS-studies is van groot belang, omdat deze studie bijdraagt aan de inzameling, het transport en het zuiveren van afvalwater op een duurzame wijze en tegen de laagst mogelijke maatschappelijke kosten. De OAS studie dient tevens voor het terugdringen van de emissie uitstoot en voldoen aan de basisinspanning. Goede afspraken tussen de gemeente en het waterschap over de afronding van de OAS-studie zijn dan ook essentieel.

SWWB (Samenwerking Water West-Brabant)

Op regionaal niveau is sprake van samenwerking tussen gemeenten en waterschappen. Alle zeven gemeenten zijn verbonden aan de Samenwerking Water West-Brabant (SWWB). SWWB bestaat uit 27 gemeenten en 3 waterschappen en is een samenwerkingsverband op het gebied van water en riolering. Behalve de 19 gemeenten van de Regio West-Brabant behoren ook de 8 gemeenten van het Regionaal Overleg Midden-Brabant (ROM) tot de Samenwerking Water West-Brabant. Alle deelnemende West-Brabantse gemeenten en waterschap Brabantse Delta hebben op 25 februari 2010 het convenant "Samenwerken in de afvalwaterketen" getekend. Het convenant beoogt onder andere samenwerking op het gebied van het ontwikkelen en uitwisselen van kennis en innovatie, uitvoeren van OAS-studies, communicatie, onderzoek en uitwisseling van personeel. Na het akkoord tussen VNG en unie van Waterschappen op 8 april 2010 is de SWWB gestart met een onderzoek om deze samenwerking te realiseren. Op 6 oktober 2010 heeft een bestuurlijke bijeenkomst plaatsgevonden waarin vrijwel alle gemeenten en waterschappen in Samenwerking Water West-Brabant zich in principe positief hebben uitgesproken over een slotverklaring. De slotverklaring markeert de start van een traject waarin wordt verkend of maatschappelijk voordeel valt te halen uit verdergaande samenwerking in de afvalwaterketen. Doelstelling is uiteindelijk om zoveel mogelijk kosten te besparen bij een minimaal gelijkblijvend ambitieniveau, ofwel Minder Meer Kosten.

SWWB begon als platform om kennis en ervaring op het gebied van water te delen. Inmiddels zijn er werkeenheden gevormd om te bezien op welke wijze zoveel mogelijk kan worden samengewerkt om kosten te besparen en het rioleringsbeleid doelmatig uit te voeren. De zeven gemeenten bevinden zich in verschillende werkeenheden. Zo bevinden de gemeenten Roosendaal, Bergen op Zoom en Halderberge zich samen in werkeenheden 1, de gemeenten Geertruidenberg en Oosterhout in werkeenheden 4 en de gemeenten Zundert en Rucphen in werkeenheden 2.

Een aantal gemeenten vervullen een zeer actieve rol in de samenwerking. Zo is gemeente Roosendaal bestuurlijk en ambtelijk trekker van de SWWB. En is de ambtelijk trekker van Roosendaal ook waterambassadeur voor de gehele regio. De gemeente Bergen op Zoom vervult de voorzitters- en secretarisrol in werkeenheden 1.

Grondwatermeetnet

Ook hebben een aantal gemeenten (Zundert, Bergen op Zoom, Rucphen, Roosendaal, Halderberge, Moerdijk, Geertruidenberg, Etten-Leur en Gilze en Rijen) met betrekking tot de aanleg van het grondwatermeetnet een samenwerkingsovereenkomst afgesloten (24 februari 2010). Deze overeenkomst is opgezet omdat er middels samenwerking schaalvoordelen, zekerheid, vertrouwen, kennisdeling en ervaring kan worden beoogd. Door middel van een grondwatermeetnet wensen de partijen inzicht te krijgen in de grondwaterstanden en fluctuaties van de grondwaterstanden in de tijd. Partijen wensen te zorgen voor een goede opslag en toegankelijkheid van de verkregen meetgegevens. De 9 West-Brabantse gemeenten hebben vervolgens de realisatie van het grondwatermeetnet aanbesteed en gegund aan een externe partij.

Samenwerking met nutsbedrijven

In alle zeven gemeenten vindt overleg en afstemming plaats met de nutsbedrijven. Tijdens de overleggen worden lopende projecten en de stand van zaken daaromtrent besproken. In de regio is het samenwerkingsverband van nutsbedrijven 'Synfra' actief.

Naast het overleg met de nutsbedrijven is in een aantal gemeenten recent een Algemene Verordening Ondergrondse Infrastructuur (AVOI) ingevoerd (o.a. de gemeenten Halderberge, Roosendaal) of is men bezig met het opstellen van een AVOI (o.a. Oosterhout). In een AVOI worden kaders opgenomen voor werkzaamheden in verband met de aanleg, instandhouding en opruiming van kabels en/of leidingen en wordt de afstemming met bedrijven over kabels en leidingen geregeld. Daarbij verschilt het of de AVOI alleen voor de betreffende gemeente is opgesteld (bijvoorbeeld Roosendaal en Halderberge) of dat de AVOI in samenwerking met andere gemeenten wordt opgesteld (bijvoorbeeld Oosterhout, Bergen op Zoom).

Samenwerking tussen gemeenten onderling

Tussen gemeenten onderling vindt eveneens afstemming plaats. Voorbeelden hiervan zijn samenwerking op het gebied van vergunningverlening en handhaving, samenwerking in het kader van wateroverlast en samenwerking wanneer het gaat om de aansluiting van de riolering op een ander buitengebied.

Tips:

Maak de afspraken over samenwerking met het waterschap zo concreet mogelijk en monitor deze afspraken. Zoek naar mogelijkheden om afronding van afspraken te bespoedigen, leer daarbij van ervaringen bij andere gemeenten.

Leer van de ervaringen van gemeenten die een Algemene Verordening Ondergrondse Infrastructuur (AVOI) hebben ingevoerd, wanneer uw gemeente nog geen AVOI heeft.

3.7 Financiën en tarieven

De riolering is – vanuit financieel perspectief – één van de meest complexe producten van een gemeente. Het product riolering:

- vormt een gesloten systeem van kosten en baten, waarbij maximaal 100% kostendekking wettelijk is toegestaan;
- kenmerkt zich veelal door jaarlijkse toevoegingen en/of onttrekkingen aan reserves en/of voorzieningen;
- heeft te maken met omvangrijke investeringen met lange afschrijvings-termijnen;
- is door de rioolheffing een product dat extra in de belangstelling staat van burgers en politiek.

Deze complexiteit maakt het niet eenvoudig om (in)zicht te houden op (de ontwikkeling van) de kosten en baten van het product riolering en de rioolheffing. Aan de andere kant is deze complexiteit voor een raadslid een extra reden om het product riolering met meer dan gemiddelde belangstelling te volgen. Het volgen van het product riolering begint met een goed inzicht.

Ontwikkeling van de kosten

Naam Gemeente	Oosterhout	Bergen op Zoom	Roosendaal	Rucphen	Zundert	Geertruidenberg	Halderberge
Norm							
Algemeen	Score op normen per gemeente						
Voldoende inzicht in de kosten op langere en korte termijn (o.a. actuele inspecties, jaarlijkse plannen)	+	+	+	+	+	+	+
Evenredige verdeling lasten huidig en toekomstig gebruik (toekomstige investeringen, vervangingen)	-	+	+	+	+	+	+

Uit het onderzoek blijkt dat alle gemeenten voldoende inzicht hebben in de kosten op langere en korte termijn. Uit het onderzoek komt naar voren dat voor een aantal gemeenten de kosten voor de riolering (en ook de rioolheffing) in de afgelopen jaren sterk zijn gestegen. In Zundert stijgt het rioolrecht voor koopwoningen in de periode 2005 tot 2010 bijvoorbeeld van €109 in 2005³ tot € 166 in 2010⁴. Veelal waren deze stijgingen reeds voorzien in het GRP, zoals in het GRP 2006 – 2010 van de gemeente Geertruidenberg. Deze gemeente heeft in de periode 2007 – 2010 hoge investeringen opgenomen als gevolg van berekende vervangingskosten voor vrijverval riole-

³ Financiële update GRP 2007, gemeente Zundert, p.12

⁴ VGRP 2010 – 2015, gemeente Zundert, p.7

ring en een maatregel voor het waterkwaliteitsspoor. Met deze kosten is in het GRP 2006 -2010 en het concept VGRP 2011 – 2015 rekening gehouden. Ook de gemeente Oosterhout maakt in het GRP 2005-2009 reeds melding van stijging van kosten in genoemde periode, als gevolg van een sterke toename van de kapitaallasten.

In de evaluaties van het GRP worden achteraf verklaringen gegeven voor de (soms onverwachte) stijgingen van de kosten (en de rioolheffing). De gemeente Rucphen heeft de afgelopen jaren bijvoorbeeld te maken gehad met wateroverlast doordat het verharde oppervlak aanzienlijk is toegenomen. Daardoor is deze gemeente in de periode 2006 – 2009 geconfronteerd met extra uitgaven voor onderzoeken en beheersmaatregelen. Deze kosten zijn gedeeltelijk opgevangen met een tariefsverhoging. Deze redenen voor een stijging van de kosten (zowel vooraf als achteraf) zijn voor een raadslid erg belangrijk om een beeld te kunnen vormen van een doelmatig en doeltreffend beheer van de riolering.

Ook voor de komende jaren is bij sommige gemeenten sprake van een aanzienlijke stijging van kosten en daarmee van de rioolheffing. Er zijn ook gemeenten waar de tarieven per jaar (en dus niet per planperiode) vastgelegd worden. Hierdoor bestaat er geen inzicht in de ontwikkeling van het tarief op de middellange termijn.

Reserves en voorzieningen

De gemeenten in het onderzoek hanteren voor het product riolering reserves en/of voorzieningen. Bij een aantal gemeenten is zelf sprake van meer dan één reserve of meer dan één voorziening. Zo heeft de gemeente Roosendaal twee voorzieningen: de voorziening riooexploitatie en de voorziening rioolinvesteringen. Doel en/of functie van de reserve / voorziening is daarbij bij de onderzochte gemeenten niet altijd even helder omschreven. Ook de naamgeving kan daarbij al voor verwarring zorgen. De gemeente Bergen op Zoom hanteert bijvoorbeeld een voorziening 'Egalisatiereserve Rioleringen'.

In de notitie 'Riolering' (van 20 oktober 2009) van de commissie Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten (commissie BBV) is aangegeven welke soorten reserves / voorzieningen kunnen worden onderscheiden (en onder welke voorwaarden). Gemeenten zouden in het GRP duidelijk(er) aan moeten geven welke reserves en / of voorzieningen worden gehanteerd, van welke soort en met welk doel / functie.

Tip: Maak heldere keuzes over welke reserves en/of voorzieningen voor riolering worden gehanteerd en met welk doel.

Activeren of sparen

Bij de ontwikkeling van nieuwe woonwijken en bedrijventerreinen maakt de aanleg van de riolering onderdeel uit van de grondexploitatie. Dit betekent dat de kosten voor de aanleg van de riolering via de grondprijs in rekening worden gebracht bij de inwoners en bedrijven. Er zijn dan ook geen kapitaallasten voor deze nieuwe rioleringstelsels, die in de rioolheffing moeten worden opgenomen.

Financiering van de riolering van nieuwe woonwijken en bedrijventerreinen uit de grondexploitatie heeft nog een tweede effect. De kosten voor de riolering nemen slechts in beperkte mate toe, terwijl het aantal inwoners en bedrijven toeneemt. Per saldo kan de ontwikkeling van een nieuwe woonwijk of bedrijventerrein tot een daling van de rioolheffing leiden.

Na circa 50-60 jaar zal vervanging van de riolering noodzakelijk zijn. Als hier geen rekening mee is gehouden, zal dit resulteren in een sterke stijging van de kosten en een sterke stijging van de rioolheffing.

Het voorbeeld roept de vraag op op welke wijze de gemeenten hun kosten verdelen over de korte en de lange termijn. Het risico bestaat dat een gemeente op termijn voor hoge kosten komt te staan, die moeten worden verrekend in het tarief.

De gemeenten Halderberge, Geertruidenberg, Oosterhout, Rucphen en Zundert hebben er (expliciet) voor gekozen om geen voorzieningen te vormen voor toekomstige vervangingsinvesteringen. Dit is de traditionele werkwijze bij veel gemeenten in Nederland. Op het moment dat de investeringen zich feitelijk voordoen, worden de uitgaven geactiveerd, en wordt de rioolheffing aangepast om dekking te bieden voor de ontstane kapitaallasten. Als een gemeente voor de geplande vervanging van de vrijvervalriolering bijvoorbeeld geen voorziening heeft opgenomen kunnen in de toekomst voor de burgers en bedrijven forse tariefsverhogingen nodig zijn.

Voordeel van deze werkwijze is de overzichtelijkheid. Nadeel is dat burgers en bedrijven met forse en abrupte stijgingen van de rioolheffing kunnen worden geconfronteerd. En hoewel deze stijgingen verklaarbaar zijn, is het de vraag of hiervoor op dat moment draagvlak is bij bestuur, inwoners en bedrijven.

Een andere werkwijze kan zijn om een rioolheffing vast te stellen waarmee de kosten voor de riolering structureel kunnen worden gedekt. Dit betekent meestal dat de inkomsten op korte termijn groter zijn dan de uitgaven. Het overschot wordt gereserveerd voor toekomstige investeringen.

Geen van de onderzochte gemeenten hanteert een dergelijk model. Voordeel van deze werkwijze is dat een meer gelijkmatige ontwikkeling van de rioolheffing ontstaat, hoewel een eenmalige forse stijging van de rioolheffing noodzakelijk is om naar deze werkwijze toe te groeien. Nadeel is dat dan nu al door inwoners en bedrijven die wellicht al betaald hebben voor de huidige riolering, ook nog betaald wordt voor de riolering in de toekomst.

Een alternatieve werkwijze is om geleidelijk naar een tariefniveau te groeien, waarbij de kosten structureel kunnen worden gedekt. In deze alternatieve werkwijze staat het uitgangspunt centraal om nu en in de toekomst sterke mutaties in de rioolheffing te voorkomen. Dit is ook het grootste voordeel van deze alternatieve werkwijze. Binnen deze alternatieve werkwijze zullen wel keuzen moeten worden gemaakt in welk tempo het groeipad wordt ingezet.

Uit deze bespreking blijkt wel dat er dus iets te kiezen is. Er zijn meerdere werkwijzen mogelijk voor de bekostiging van de riolering en die werkwijzen hebben verschillende effecten op de lasten voor de inwoners.

Tip: Het verdient aanbeveling om de verschillende werkwijzen voor de bekostiging van de riolering expliciet als een strategische keuze voor de Raad te benoemen bij het opstellen van het GRP.

Financiële meerjarendoorkijk

Ongeacht de wijze van bekostiging van de riolering, is een goed meerjarig inzicht in (de ontwikkeling van) de kosten en baten (en ook de rioolheffing) gewenst. Hoewel alle gemeenten in het onderzoek een financiële meerjarendoorkijk hebben, komen verschillen tussen gemeenten aan het licht. Een aantal gemeenten heeft een meerjarendoorkijk van zo'n 20-30 jaar. Gegeven de lange afschrijvingstermijnen en de levensduur van de riolering geeft dit geen volledig beeld. Een aantal gemeenten, zoals de gemeenten Zundert, Oosterhout, Bergen op Zoom, Roosendaal en Geertruidenberg, heeft daarom een meerjarendoorkijk die varieert tussen de 50 en 75 jaar.

Ook zijn verschillen zichtbaar omtrent de manier waarop gebruik wordt gemaakt van de inzichten in de meerjarendoorkijk. Bij een aantal gemeenten is de meerjarendoorkijk nog in ontwikkeling. Zo heeft de gemeente Oosterhout in de bijlage bij het GRP wel een meerjarendoorkijk opgenomen, maar wordt nadrukkelijk gesteld dat dit de eerste keer is en een indicatie geeft. Bij een aantal gemeenten staat de meerjarendoorkijk los van de doorkijk van 4-5 jaren die in het GRP wordt gegeven. Bij andere gemeenten, zoals de gemeente Zundert, is die koppeling er wel en zijn de uit te voeren projecten voor de komende 4-5 jaar rechtstreeks afkomstig uit de financiële meerjarendoorkijk.

Tip: Baseer keuzes over de uit te voeren rioleringsprojecten en de ontwikkeling van de tarieven mede op een financiële meerjarendoorkijk over een periode die groter is dan de afschrijvingstermijn voor de riolering.

Achterstanden

Naam Gemeente	Oosterhout	Bergen op Zoom	Roosendaal	Rucphen	Zundert	Geertruidenberg	Halderberge
Norm							
Algemeen	Score op normen per gemeente						
Realisatie van de voorgenomen maatregelen is conform planning	+/-	+/-	+/-	- (nog niet)	+/-	+/-	+/-

Niet alleen de aanleg van riolering van nieuwe woonwijken en bedrijventerreinen uit de grondexploitatie beïnvloedt de kosten voor de riolering. Ook het bestaan van achterstanden in onderhoudswerkzaamheden, areaaluitbreidingen (denk aan de aanleg van gescheiden stelsels / afkoppelen) en/of nieuwe watertaken beïnvloeden de kosten op korte én langere termijn.

Het komt bij geen enkele gemeente voor dat alle geplande maatregelen in het geplande jaar worden uitgevoerd. Er is dus altijd sprake van enige achterstand. Achterstanden worden meestal inzichtelijk bij de jaarlijkse selectie van uit te voeren projecten. Hierbij wordt gebruik gemaakt van een prioriteringsystematiek (zoals bijvoorbeeld Oosterhout) of dit gebeurt middels gesprekken (zoals bijvoorbeeld Roosendaal), waarbij in alle gevallen de uit te voeren projecten in volgorde worden gezet. Budgetrestricties zijn daarbij veelal bepalend voor de selectie van projecten die wel of niet worden uitgevoerd. Projecten die onder de streep belanden schuiven door naar volgend jaar / volgende jaren. Deze projecten geven een goede indicatie van eventuele achterstanden. De gemeenten in het onderzoek besteden veel aandacht aan het rapporteren over de ontwikkeling van kosten, tarieven, projecten, etc. maar moeten ook de eventuele achterstanden daarbij niet vergeten te rapporteren om de Raad een volledig inzicht te geven. Nu worden achterstanden alleen in algemene zin beschreven in de (V)GRP's.

Tip: Betrek ook eventuele achterstanden bij de rapportage of evaluatie van het rioleringsbeleid.

Tariefontwikkeling en tariefgrondslag

Gemeenten hanteren verschillende tariefgrondslagen voor de rioolheffing. Dit past bij de vrijheden die in de wet hiervoor worden geboden. Elke grondslag heeft zijn voor- en nadelen. Een aantal gemeenten is bezig na te denken over andere grondslagen. Het is opmerkelijk om te constateren dat de gemeenten Oosterhout en Bergen op Zoom overwegen om over te stappen op waterverbruik als nieuwe grondslag, terwijl medewerkers van de gemeente Geertruidenberg de tariefdifferentiatie op basis van het waterverbruik zeer arbeidsintensief en een mogelijke verklaring voor een hoger dan gemiddeld tarief noemen. Ook de gemeente Bergen op Zoom noemt de hoge perceptiekosten van deze grondslag, de relatief grote benodigde ambtelijke capaciteit voor nota, verzending en invordering en een rentenadeel als nadelen. Verder heeft de keuze voor de heffingsgrondslag ook andere (mogelijke) effecten. Zo is een heffing gebaseerd op waterverbruik mede bedoeld om het waterverbruik te

verminderen. De voorbeelden illustreren dat iedere tariefgrondslag zijn voor- en nadelen heeft. Gemeenten kunnen hun ervaringen met betrekking tot verschillende tariefgrondslagen uitwisselen. Dat is zeker nuttig als een verandering wordt overwogen.

Gemeente	Heffingsgrondslag	Jaarlijkse Rioolheffing
Oosterhout	Aantal aansluitingen (voor woningen) en het aantal medewerkers (voor bedrijven). Over enkele jaren zal op waterverbruik worden overgegaan.	€171,36 voor woningen €120 voor bedrijven per medewerker
Bergen op Zoom	Basistarief voor gebruikers van een op de riolering aangesloten gebouwde onroerende zaak en een aanslag voor grootgebruikers. Vanaf 2011 waterverbruik.	Per 2010: Gebruiker tot 1000 m ³ : €298,44 Gebruiker per 100 m ³ boven 1000 m ³ : €23,88
Roosendaal	Waterverbruik.	Per 2010: €284 gemiddeld tarief
Rucphen	Eigenaar van een object aangeslagen: woningen vs. niet-woningen.	Per 2011: € 188,07 voor woningen. Tarief voor niet-woningen bedraagt percentage van de heffingsmaatstaf, 0.076 %, waarbij een plafond van € 2.500 wordt aangehouden
Zundert	Waterverbruik: Gebruikersheffing & Eigenaarheffing	Voor meest voorkomende tariefklasse (0-300 m ³): per 2011 gebruikersheffing ad € 85,34 en eigenarenheffing ad € 90,47.
Geertruidenberg	Gebruikers een vast bedrag en daarnaast variabel bedrag voor huishoudens en bedrijven. Voor huishoudens variabel voor 1,2,3 of 4 persoonshuishoudens. Voor bedrijven wordt het waterverbruik als heffingsgrondslag gehanteerd.	Vast bedrag eigenaar per 2011 €164,18. Huishoudens per 2011 tussen €39,60 en € 83,88 en bedrijven afhankelijk van watergebruik tussen € 83,88 en €10.757,40
Halderberge	De gebruiker van een (on)roerende zaak van waaruit direct of indirect afvalwater op de gemeentelijke riolering wordt geloosd, is belastingplichtig en ontvangt de aanslag voor rioolheffing.	Per 2010: tarief voor veel voorkomende tariefklasse 101-170 m ³ , € 193,08

De meeste gemeenten in het onderzoek maken expliciet in het GRP dat 100% kostendekking als uitgangspunt wordt gehanteerd. Maar lang niet alle gemeenten rapporteren achteraf (bij de evaluatie van het GRP of bij de jaarrekening) wat de werkelijke kostendekkingsgraad was. De gemeente Bergen op Zoom heeft wel expliciet aangegeven dat zij op dit moment nog niet de 100% halen, maar als doelstelling geformuleerd dit percentage in 2013 te bereiken. Daarbij valt op dat niet altijd rationele redenen maar ook politiek-bestuurlijke overwegingen een rol spelen bij de ontwikkeling van de rioolheffing. Zo heeft de gemeente Roosendaal in het collegeprogramma opgenomen de lokale lastendruk (waar de rioolheffing onderdeel van uitmaakt) in principe niet te laten stijgen, waarbij tevens wordt gezinspeeld op een daling van de rioolheffing. Een dergelijke doelstelling kan in de praktijk haaks komen te staan op de berekeningen uit de meerjarendoorkijk en het uitgangspunt van 100% kostendekking.

Tip: Leer van de ervaringen in andere gemeenten als een nieuwe keuze of wijziging van de heffingsgrondslag wordt overwogen.

Componenten in het tarief en doorberekening van kosten

Naam Gemeente	Oosterhout	Bergen op Zoom	Roosendaal	Rucphen	Zundert	Geertruidenberg	Halderberge
Norm							
Algemeen	Score op normen per gemeente						
Tariefcomponenten zijn conform geldende regelgeving	+	+	+	+	+	+	+

Uit ons onderzoek zijn geen strijdigheden met regelgeving gebleken bij de toerekening van kosten aan de rioolheffing. Veel gemeenten maken reeds maximaal gebruik van de mogelijkheden om kosten onderdeel uit te laten maken van de rioolheffing. Andere gemeenten hebben in het licht van de komende bezuinigingen nog eens kritisch gekeken naar de kostentoerekening en besloten om binnen de wettelijke mogelijkheden meer kostencomponenten aan de rioolheffing toe te rekenen. Over het algemeen is het voor raadsleden moeilijk om inzicht te verkrijgen welke componenten in het tarief zijn opgenomen.

De wijze waarop kosten worden doorberekend aan de riolering en welke activiteiten worden gedekt vanuit de riolering en welke activiteiten vanuit andere dekkingsbronnen (bijvoorbeeld het wegbudget), is bij veel gemeenten in het onderzoek niet of onvoldoende inzichtelijk. Dat geldt zeker voor raadsleden. Interessant is in dat verband dat de gemeente Roosendaal bezig is met het opstellen van een notitie om de kostentoerekening transparanter te maken.

Zoals uit het hiervoor aangegeven overzicht van tarieven en heffingsgrondslagen blijkt, is het niet gemakkelijk om de tarieven te vergelijken. Ook het verklaren van de verschillen is niet gemakkelijk. Om de transparantie te vergroten heeft de VNG recent een Model kostenonderbouwing rioolheffing opgesteld (januari 2010). De gemeenten uit ons onderzoek kennen veelal dit model al en hebben er in enkele

gevallen ook gebruik van gemaakt. Hieronder vatten wij het stappenplan van dit model kort samen. De resultaten per stap vergroten de transparantie van de rioolheffing.

Stappenplan kostenonderbouwing rioolheffing

(samenvatting gebaseerd op Model kostenonderbouwing rioolheffing, VNG, januari 2010)

1. Bepaal voor welke zorgplichten rioolheffing in rekening mag worden gebracht.

Het gaat hierbij om de afvalwater, hemelwater en grondwaterzorgplicht. Maatregelen om de waterkwaliteit te bevorderen vallen niet onder de hemelwater- en grondwaterzorgplicht en de kosten mogen dus niet uit de rioolheffing worden gefinancierd.

2. Breng de activiteiten in kaart

Welke activiteiten worden verricht ter nakoming van de zorgplichten voor afval-, hemel- en grondwater? In het model zijn voorbeelden van deze activiteiten aangegeven.

3. Zoek de activiteiten in de productbegroting

Per activiteit wordt hierbij nagegaan welk bedrag in de begroting is opgenomen en of het gaat om een activiteit die geheel of gedeeltelijk voor rekening van de zorgplichten komt.

4. Verdeling gezamenlijke en gemengde begrotingsposten

Bij deze stap wordt bepaald welke deel van de kosten redelijkerwijs kan worden toegerekend aan de verhaalbare activiteit en wordt de verdeelsleutel gemotiveerd en controleerbaar vastgelegd.

5. Toevoegen overige kosten

Hierbij speelt onder andere de vraag welke activiteiten de gemeente verricht als gevolg van de belastingheffing. In het model zijn hiervoor ook een groot aantal voorbeelden aangegeven.

6. Onderzoek bijzonderheden

Hierbij wordt onder andere gedacht aan bijzondere beleidskeuzes, rechterlijke uitspraken, analyse van de eigen organisatie en analyse van de gemeentelijke belastingverordening.

7. De kostenopstelling in meerjarig perspectief

Analyse en rapportage per stap vergroot de transparantie van de rioolheffing.

Tip: Maak een transparante keuze over de kosten die worden doorberekend aan de riolering en dus aan de rioolheffing. Maak daarbij gebruik van de Model kostenonderbouwing van de VNG en maak dit gebruik expliciet in een notitie om zo de transparantie van de rioolheffing te vergroten.

Bijlage 1: Productwijzer Riolering

Productwijzer Riolering

Deze productwijzer geeft een korte omschrijving van enkele belangrijke vooral financiële begrippen van het rioleringsbeleid. Dit is bedoeld om deze koepelnotitie toegankelijker te maken voor de lezer.

Gemeentelijke zorgplicht

Gemeenten hebben op grond van de Wet milieubeheer de zorgplicht voor de aanleg en het onderhoud van de riolering. De riolering maakt onderdeel uit van de openbare ruimte. Een goede kwaliteit van de riolering levert een positieve bijdrage aan de natuur, het milieu, de volksgezondheid en de leefomgeving in de gemeente.

Aanleg van nieuwe riolering kan aan de orde zijn op het moment dat een nieuwe woonwijk of bedrijventerrein wordt aangelegd. Meestal zijn de kosten van aanleg van het nieuwe riool meegenomen in de prijs van de grond waarop gebouwd gaat worden. Het onderhouden van de riolering behelst onder andere het inspecteren, reinigen en repareren van rioolbuizen. Inspectie gebeurt veelal in combinatie met reiniging en volgens een cyclus, waarbij één keer in de zoveel jaar een rioolbuis wordt geïnspecteerd. Afhankelijk van de resultaten van de inspectie wordt een nieuwe inspectie gepland of wordt bijvoorbeeld een reparatie gepland. Door reparatie kan de levensduur van de riolering worden verlengd. Als de kosten van reparatie te hoog worden en/of de leeftijd van de rioolbuis is te hoog geworden, kan worden overgegaan tot vervanging.

Rioolvervanging

Rioolbuizen hebben bij veel gemeenten een levensduur van 60 jaar, maar er zijn ook gemeenten die uitgaan van 40 jaar of 75 jaar. Diverse factoren kunnen van invloed zijn op de levensduur van de riolering, zoals bodem en grondwatergesteldheid, kwaliteit van het afvalwater, illegale lozingen, toename gewichtsklasse vrachtverkeer, de frequentie van inspecties en de snelheid waarmee reparaties kunnen worden uitgevoerd. Andere onderdelen van het rioleringsstelsel, zoals gemalen en bergbezinkbassins, kennen een andere levensduur, maar daar zal op deze plek niet nader op worden ingegaan.

Met het vervangen van rioleringen zijn omvangrijke investeringen gemoeid, temeer omdat de bovenliggende weg moet worden opengebroken. Veel gemeenten combineren het vervangen van de riolering dan ook met het herinrichten / herbestraten van de weg en/of openbare ruimte. Op deze manier worden kosten bespaard en wordt de overlast voor burgers verminderd.

Financiële doorkijk

Op basis van de resterende levensduur / afschrijvingstermijn van de rioolbuizen kan een planning worden gemaakt voor de lange termijn (30 tot 75 jaar). Veel gemeenten maken een dergelijke financiële doorkijk om te bezien hoe de kosten zich op langere termijn ontwikkelen en welke consequenties dit heeft voor de rioolheffing op de korte en langere termijn. Als bijvoorbeeld blijkt dat de kosten in de toekomst sterk zullen stijgen, kan nu reeds een (geleidelijke) verhoging van de rioolheffing worden overwogen om toekomstige generaties niet te confronteren met sterke tariefstijgingen.

Ook wordt in de financiële doorkijk duidelijk welke investeringspieken er op welke momenten zijn. Hier kan rekening mee worden gehouden door in een vroegtijdig stadium te proberen de investeringspiek te spreiden over de jaren (deels naar voren in de tijd halen, deels naar achteren), of anderszins maatregelen te nemen, zoals het reserveren van extra middelen voor de inhuur van extra capaciteit rondom deze piek of het vormen van een egalisatievoorziening, zodat de lasten (en daardoor de tarieven) minder fluctueren.

Tarief rioolheffing

In de Gemeentewet is de rioolheffing geregeld. De rioolheffing kan door een gemeente worden geheven ter dekking van de kosten voor de gemeente met betrekking tot de zorg voor huishoudelijk en bedrijfsafvalwater, regenwater en de grondwaterstand.

Het gemeentebestuur bepaalt de heffingsgrondslag voor de rioolheffing. Gemeenten hanteren in de praktijk verschillende heffingsgrondslagen zoals bijvoorbeeld het waterverbruik of het aantal aansluitingen. Ook wordt bij sommige gemeenten onderscheid gemaakt tussen woningen en bedrijven of worden aparte tarieven gehanteerd voor grootgebruikers.

Omdat de opbrengsten van de rioolheffing alleen aan de riolering kunnen worden besteed, vormen de kosten en opbrengsten van de riolering voor de gemeente een 'gesloten' systeem. Kosten en opbrengsten moeten met elkaar in evenwicht zijn. In het Gemeentelijk Rioleringsplan wordt dit verwoord met het uitgangspunt van 100% kostendekkingsgraad. Dit uitgangspunt staat ook aan de basis van de financiële doorkijk.

De kostendekkingsgraad hoeft in de praktijk niet 100% te zijn. Indien door omstandigheden de kostendekkingsgraad hoger of lager dan 100% ligt, kan ervoor worden gekozen om in een aantal jaren geleidelijk naar de 100% te groeien (in plaats van in één jaar de burger te confronteren met een sterke stijging of daling van het tarief van de rioolheffing).

Ook de werkelijke kosten en opbrengsten kunnen in enig jaar afwijken van de begrote kosten en opbrengsten, bijvoorbeeld doordat projecten uitlopen of worden uitgesteld. De geraamde kostendekkingsgraad en de werkelijke kostendekkingsgraad (en de ontwikkeling hiervan over de jaren) is daarmee een goede (financiële) indicator voor de riolering.

Egalisatievoorziening

Veel gemeenten hanteren een egalisatievoorziening voor de riolering om over de jaren de pieken en dalen in de hoeveelheid werk aan de riolering (en daarmee de kosten van de riolering) op te kunnen vangen. In jaren met relatief weinig kosten, wordt geld gestort in de voorziening, in jaren met relatief veel kosten wordt geld onttrokken aan de voorziening. Daarmee heeft de voorziening een dempende werking op de fluctuaties in de kosten over de jaren heen. En daarmee heeft de voorziening dus een dempende werking op de fluctuaties in de tarieven voor de rioolheffing voor de burgers.

Er moet op worden gelet dat de egalisatievoorziening niet structureel groter wordt of wordt uitgeput, want dat betekent dat er geen sprake meer is van een egaliserende werking. Als een voorziening een structureel positief saldo heeft, is dit een teken dat in het verleden teveel geld in de voorziening is gestort. De burgers en bedrijven hebben in de voorgaande jaren teveel betaald aan rioolheffing. Door de rioolheffing (eenmalig) te verlagen en deze verlaging te betalen uit de (te hoge) voorziening, kan de voorziening weer op het gewenste niveau worden gebracht.

Activeren of sparen

Bij veel gemeenten worden de kosten voor rioolvervangingen en de aanleg van nieuwe riolering geactiveerd op de balans. Dit wil zeggen dat een vervanging of aanleg van een rioolbuis wordt opgenomen in het jaarlijkse investeringsplan (die veelal een onderdeel is van de programmabegroting). Er wordt een budget (bij investeringen heet dit een krediet) beschikbaar gesteld voor de vervanging of aanleg.

De nieuw aangelegde of vervangen rioolbuis wordt opgenomen op de balans van de gemeente onder de vaste activa. De balanswaarde is gelijk aan de werkelijke investeringskosten. Jaarlijks wordt afgeschreven conform het beleid / de spelregels die binnen de gemeente hierover zijn vastgesteld. De jaarlijkse afschrijvingslasten worden ten laste gebracht van het product riolering c.q. het programma waar de riolering onder valt.

De balanswaarde van de rioolbuis daalt jaarlijks met de afschrijvingslasten. Na verloop van tijd (zoals gezegd bedraagt dit bij de meeste gemeenten voor de riolering ongeveer 60 jaar) is de balanswaarde gelijk aan nul. Vanaf dat moment vervallen de jaarlijkse kapitaallasten. De rioolbuis is volgens de administratie afgeschreven. De boekhoudkundige waarde hoeft niets te zeggen over de technische staat van de riolering. Het is goed mogelijk dat de werkelijke levensduur van de riolering langer of korter is.

Om de aanleg of vervanging van de riolering te financieren moet geld worden geleend. De paragraaf Financiering in de programmabegroting en jaarrekening geeft meer informatie over de financiering door de gemeente. De financieringsrente en (algemene) afschrijvingslasten vormen samen de kapitaallasten. De paragraaf "onderhoud kapitaalgoederen" geeft weer hoe wordt omgegaan met financiering en activering van specifieke onderdelen, zoals riolering.

Er zijn ook gemeenten die de aanleg of vervanging van een rioolbuis niet activeren op de balans. Deze gemeenten hebben in de jaren voorafgaand aan de aanleg / vervanging geld gespaard en dit geld gestort in een bestemmingsreserve of voorziening, specifiek voor de riolering. Op het moment dat aanleg / vervanging aan de orde is, worden de kosten gedekt vanuit deze bestemmingsreserve of voorziening.

Realisatie van projecten

Indien werkzaamheden aan de riolering in enig jaar uitlopen of worden uitgesteld, schuiven kosten door naar latere jaren. De kosten voor de riolering vallen in dat ene jaar daarmee lager uit dan begroot, terwijl er bij de bepaling van het tarief van de rioolheffing wel van de begrote kosten was uitgegaan. De werkelijke kostendekkingsgraad kan door het uitlopen of uitstellen van werkzaamheden hoger komen te liggen dan de 100% kostendekkingsgraad waar in de berekening van het tarief van is uitgegaan.

Indien structureel werkzaamheden aan de riolering worden uitgesteld en/of het beschikbare budget voor reparaties / vervangingen is structureel te klein, kunnen werkachterstanden ontstaan. Het is belangrijk om deze achterstanden goed in de gaten te houden om te voorkomen dat de gemeente in de toekomst geconfronteerd wordt met 'inhaalslagen', die weer consequenties hebben voor de benodigde formatie en de ontwikkeling van het tarief.

Stabiel systeem

Bij de riolering heeft de gemeente te maken met een combinatie van investeringen, opbrengsten uit rioolheffing en toevoegingen / onttrekkingen aan reserves en voorzieningen. Dit maakt de riolering in financieel opzicht tot een relatief complex financieel product van de gemeente. Er is daarbij sprake van een sterke onderlinge afhankelijkheid van deze financiële componenten. Het uitstellen van een geplande investering in de riolering werkt bijvoorbeeld door in de huidige en toekomstige kostendeckingsgraad, het tarief en het saldo van reserves en voorzieningen voor de riolering. Het belang van een goede financiële planning bij de riolering voor de korte en lange termijn is daarmee nog eens onderstreept. Een stabiele ontwikkeling (over de jaren) van de kosten voor riolering, de opbrengsten uit rioolheffing en het saldo van reserves en/of voorzieningen, is een indicator van een doelmatig en doeltreffend rioolbeheer.

Bijlage 2: Onderzoeksvragen en deelvragen

Voor dit onderzoek heeft de Rekenkamer West-Brabant de volgende onderzoeksvraag geformuleerd:

In hoeverre is het door de gemeente gevoerde rioleringsbeleid en -beheer als effectief en doelmatig aan te merken?

Bovenstaande hoofdvraag is vervolgens uitgesplitst in de volgende deelvragen:

- A. Algemeen: op welke wijze is het rioleringsbeleid tot stand gekomen, en heeft dit geresulteerd in duidelijke doelstellingen?
- B. Vanuit een financiële invalshoek: welke kosten zijn aan het rioleringsbeleid en –beheer verbonden, en hoe worden deze kosten aan inwoners en bedrijven in rekening gebracht? Waardoor worden -- op hoofdlijnen – verschillen in tariefstelling tussen de betrokken gemeenten veroorzaakt?
- C. Vanuit een bestuurlijke invalshoek: is de gemeenteraad in staat gesteld om invulling te geven aan zijn kaderstellende en controlerende rol?
- D. Vanuit een inhoudelijk-technische invalshoek: is er een logische samenhang tussen de in het rioleringsbeleid nagestreefde doelstellingen en de getroffen / voorziene maatregelen, en zijn in de beleidsvorming alternatieven overwogen? Kan worden vastgesteld of de maatregelen er inderdaad toe leiden dat op doeltreffende en doelmatige wijze de vooraf gestelde doelen gerealiseerd worden?

Elke vraag is uitgewerkt in een aantal deelvragen:

Algemeen

- i. Binnen welke (o.a. wettelijke) kaders wordt het beleid gevormd en uitgevoerd?
- ii. In hoeverre is het rioleringsbeleid een integraal onderdeel van milieubeleid en integraal waterbeheer?
- iii. In hoeverre is er bij de beleidsvorming en uitvoering sprake van een effectieve samenwerking met andere organisaties, met name het waterschap?
- iv. Zijn bij de vaststelling van het rioleringsbeleid duidelijke doelstellingen en kwaliteitseisen geformuleerd, bijvoorbeeld m.b.t. de behandeling van afval- en hemelwater, en het voorkomen van wateroverlast?
- v. Wordt geanticipeerd op nieuwe wetgeving?
- vi. In hoeverre bereidt de gemeente zelf het beleid voor, dan wel wordt hiervoor gebruik gemaakt van externe deskundigheid? Beschikt de gemeente zelf over voldoende kennis?

Financieel

- i. Heeft de gemeente een voldoende betrouwbaar inzicht in de kosten op langere en korte termijn?
- ii. Zijn de lasten naar evenredigheid verdeeld over het huidig en toekomstig gebruik, c.q. over huidige en toekomstige generaties?
- iii. Welke activiteiten/projecten uit het rioleringsplan zijn uitgevoerd tegen welke kosten?

- iv. Zijn ramingen gebaseerd op objectieve kengetallen? In hoeverre is sprake van een verschil tussen de geraamde kosten en de uitgaven? Wat zijn verklaringen voor eventuele verschillen tussen raming en realisatie, en heeft dat geleid tot aanpassing van de ramingsystematiek?
- v. Hoe heeft aanbesteding plaatsgevonden?
- vi. Zijn alle componenten die in het tarief zijn opgenomen, daarin ook terecht opgenomen?
- vii. Is er ook in financieel opzicht een systematische afstemming tussen onderhoud / renovatie van wegen en van riolen, en hoe worden gezamenlijke kosten toegerekend?
- viii. Welke kosten (bijv. overhead, rente) worden vanuit de gemeente doorberekend?
- ix. Hoe worden de kosten doorberekend aan de burgers? Zijn de kostentoe rekening van het rioolrecht, de heffingsgrondslagen en het tarievenbeleid doeltreffend en doelmatig?
- x. Kan een verklaring worden gegeven voor de verschillen in tariefstelling t.o.v. andere gemeenten?

Bestuurlijk

- i. Hoe kan de Raad kaders stellen en controleren? Wordt de Raad in de gelegenheid gesteld om op basis van alternatieven tot keuzes te komen?
- ii. Is de bestuurlijke informatievoorziening tijdens de uitvoering van het beleid juist, tijdig en volledig?
- iii. Is de bestuurlijke evaluatie achteraf na de realisatie van investeringen adequaat?
- iv. Heeft de Raad inzicht in de mate waarin inhoudelijke doelstellingen worden bereikt?

Inhoudelijk-technisch

- i. Heeft de gemeente een goed inzicht in de kwaliteit van de bestaande riolering?
- ii. Zijn de voorgestelde maatregelen in het gemeentelijk rioleringsplan voldoende onderbouwd?
- iii. Wordt op grond van het beleid tot een logische prioriteitenstelling en planning gekomen?
- iv. Wat is de mate van realisatie van de voorgenomen maatregelen ten opzichte van de planning?
- v. Hoe vindt afstemming plaats met het onderhoud en de reconstructie van wegen?
- vi. Kan worden vastgesteld of de maatregelen er inderdaad toe leiden dat op doeltreffende en doelmatige wijze de vooraf gestelde doelen gerealiseerd worden?
- vii. In hoeverre geeft het rioleringsbeleid en -beheer bij inwoners en bedrijven aanleiding tot klachten?

Bijlage 3: Doelstellingen rioleringsbeleid per gemeente

Oosterhout

1. Inzameling van het binnen gemeentelijk gebied geproduceerde verontreinigde water.
2. Inzameling van het hemelwater dat niet mag of kan worden gebruikt voor de lokale waterhuishouding.
3. Transport van het ingezamelde water naar een geschikt lozingspunt.
4. Ongewenste emissies naar oppervlaktewater, bodem en grondwater zoveel mogelijk voorkomen.
5. Zo min mogelijk overlast voor de omgeving veroorzaken (in de breedste zin van het woord).
6. Doelmatig beheer en een goed gebruik van de riolering.
7. Zo mogelijk infiltratie van regenwater in de bodem.

Bergen op Zoom

1. Doelmatige inzameling van het binnen gemeentelijk gebied geproduceerde afvalwater;
2. Doelmatige inzameling van het hemelwater dat niet mag of kan worden gebruikt op het perceel waar op het valt;
3. Transporteren van het ingezamelde water naar een geschikt lozingspunt; waarbij:
4. Ongewenste emissies naar oppervlaktewater, bodem en grondwater worden voorkomen; en
5. Zo min mogelijk overlast voor de omgeving wordt veroorzaakt (in de breedste zin van het woord).
6. Doelmatig beheer en een goed gebruik van de riolering.

Roosendaal

1. Transport van afvalwater/hemelwater/overtollig grondwater naar een geschikt lozingspunt;
2. Doelmatig inzamelen van afvalwater, hemelwater en overtollig grondwater;
3. Ongewenste emissies naar oppervlaktewater en bodem voorkomen;
4. Zo min mogelijk overlast veroorzaken voor de omgeving (in de breedste zin van het woord);
5. Doelmatig beheer en een goed gebruik van riolering, hemelwatervoorzieningen en drainage.

Rucphen

1. De inzameling van het binnen het gemeentelijke gebied geproduceerde huishoudelijke en bedrijfsmatige afvalwater.
2. De inzameling van het regenwater dat niet mag of kan worden gebruikt voor de lokale waterhuishouding.
3. Het transport van het ingezamelde water naar een geschikt lozingspunt.
4. Het voorkomen van ongewenste emissies naar oppervlaktewater, bodem en grondwater.
5. Het voorkomen van overlast voor de omgeving.
6. Het voorkomen van structurele grondwateroverlast.

Zundert

1. Inzameling van het binnen gemeentelijk gebied geproduceerde afvalwater.
2. Inzameling van het hemelwater dat niet mag of kan worden gebruikt voor de lokale waterhuishouding.
3. Transport van het ingezamelde water naar een geschikt lozingspunt.
4. Ongewenste emissies naar oppervlaktewater, bodem en grondwater zoveel mogelijk voorkomen.
5. Zo min mogelijk overlast voor de omgeving veroorzaken (in de breedste zin van het woord).
6. Doelmatig beheer en een goed gebruik van de riolering.

Geertruidenberg

Ambitie stedelijk afvalwater:

- Inzameling afvalwater: ambitieniveau basis;
- Lozing/uitstoot: ambitieniveau basis;
- Transport van afvalwater: ambitieniveau hoog.

Ambitie hemelwater:

- Omgang met hemelwater: ambitieniveau basis;
- Wateroverlast vanuit de riolering: ambitieniveau hoog;
- Wateroverlast vanuit het oppervlaktewater en inrichting watergangen; ambitieniveau basis.

Ambitie grondwater:

Grondwateroverlast: ambitieniveau basis.

Ambitie stedelijk oppervlaktewater:

Het ambitieniveau van de gemeente Geertruidenberg kan als volgt worden samengevat: De gemeente heeft voor haar watersysteem gekozen voor een ambitieniveau dat voldoende is. Hierbij wordt voldaan aan de wettelijke normen en regels. In aansluiting op het recreatiebeleid zal op dit gebied ook voor het waterbeheer een hoger ambitieniveau neergelegd worden. De beleving van water vraagt om een hoge kwaliteit en een goede samenhang met het ruimtelijk beleid.

Halderberge

1. Inzameling van het binnen gemeentelijk gebied geproduceerd stedelijk afvalwater;
2. Doelmatige inzameling en verwerking van afvloeiend hemelwater;
3. Het voorkomen van overlast of onderlast van de grondwaterstand;
4. Het transport van het ingezamelde water naar een geschikt lozingspunt;
5. Ongewenste emissies naar oppervlaktewater, bodem, grondwater voorkomen;
6. Zo min mogelijk overlast voor de omgeving veroorzaken.

Bijlage 4: Overzicht score per norm rekenkameronderzoek

Naam Gemeente	Oosterhout	Bergen op Zoom	Roosendaal	Rucphen	Zundert	Geertruidenberg	Halderberge
Norm	Score op normen per gemeente						
i. Gemeenten beschikken over rioleringsplannen conform artikel 4.22 Wet milieubeheer.	+	+	+	+	+	+	+
ii. Doelstellingen rioleringsbeleid zijn integraal opgenomen in milieubeleid en integraal waterbeheer	+	+	+	+	+	+/-	+
iii. Effectieve samenwerking met andere organisaties: gedocumenteerde afspraken, periodiek overleg en monitoring afspraken	+/-	+	+	+	+	+	+/- (grotendeels)
iv. Duidelijke doelstellingen en kwaliteitseisen geformuleerd rioleringsplan	+/-	+/-	+/-	+/-	+/-	+/-	+/-
v. Anticiperen op nieuwe wetgeving door actueel houden rioleringsplan en o.a. jaarlijkse beheerplannen	+	+	+	+/-	+	+	+/- (grotendeels)
vi. Beschikken over voldoende deskundigheid voor beleid en uitvoering van werk vs. gebruik externe deskundigen	+	+	+/-	+	-	+/-	+/-

Gemeente	Ooster-hout	Bergen op Zoom	Roosendaal	Rucphen	Zundert	Geertruidenberg	Halderberge
Norm							
Financieel							
i. Voldoende inzicht in de kosten op langere en korte termijn (o.a. actuele inspecties, jaarlijkse plannen)	+	+	+	+	+	+	+
ii. Evenredige verdeling lasten huidig en toekomstig gebruik (toekomstige investeringen, vervangingen)	-	+	+	+	+	+	+
iii. De activiteiten/projecten uit het rioleringsplan zijn ook daadwerkelijk uitgevoerd conform de planning. Begrote en werkelijke kosten van deze activiteiten / projecten zijn administratief vastgelegd en binnen budget.	+/-	+/-	+/-	+/-	+/-	+/-	+/-
iv. Ramings-systematiek is vastgelegd. Ramingen zijn gebaseerd op objectieve kengetallen. Er is een overzicht van geraamde kosten en daadwerkelijke uitgaven.	+	+/-	+/-	+	+/-	+	+/-
v. Beschrijving aanbesteding	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.
vi. Tariefcomponenten zijn conform geldende regelgeving	+	+	+	+	+	+	+
vii. Systematische afstemming in financieel opzicht tussen onderhoud / renovatie van wegen en van riolen,	+	+	+	+	+/-	+/-	+/-

gezamenlijke kosten toerekening							
------------------------------------	--	--	--	--	--	--	--

Gemeente	Oosterhout	Bergen op Zoom	Roosendaal	Rucphen	Zundert	Geertruidenberg	Halderberge
Norm							
viii. Wijze van kosten- toerekening is vastge- legd in relevante documenten	+	+	+	+	+	+	+/-
ix. Wijze van kosten- toerekening van het rioolrecht bevat vol- doende waarborgen voor goede doorbe- rekening incl. meer- jarenperspectief	+	+	+	+	+	Geen oordeel kunnen vormen	+/-
x. Verklaring voor de verschillen in tarief- stelling t.o.v. andere gemeenten	+	+	+	-	+	+	+/-
Bestuurlijk							
i. De gemeenteraad heeft kaders gesteld in het rioleringsplan. Er zijn alternatieve keuzes aan de Raad voorge- legd	+	+	+	+/-	+	+	+
ii. De bestuurlijke informatievoorziening tijdens de uitvoering van het beleid is juist, tijdig en volledig (er zijn afspraken hier omtrent gemaakt o.a. jaarlijkse rapportage)	+	+	+	+	+/-	+	+/-
iii. Periodiek worden evaluaties van uitge- voerde werken opge- steld en besproken in de Raad	-	-	+/-	-	-	+/-	+/-
iv. Inzicht in bereiken van inhoudelijke doel- stellingen (jaarlijkse rapportages over realisatie van doel- stellingen)	+/-	+/-	+/-	-	+	+/-	+/-

Gemeente	Oosterhout	Bergen op Zoom	Roosendaal	Rucphen	Zundert	Geertruidenberg	Halderberge
Norm							
Inhoudelijk-technisch							
i. Inzicht in de kwaliteit van de bestaande riolering (periodieke inspecties)	+	+	+	+/- (groten-deels)	+/-	+	+/-
ii. Maatregelen in (V)GRP zijn voldoende onderbouwd (bijvoorbeeld CROW-normen en inzichten).	+	+	+	+	+	+	+
iii. Opstellen prioriteitenstelling en planning grond van het beleid	+/-	+	+	- (nog niet)	+/-	+/-	+/-
iv. Realisatie van de voorgenomen maatregelen is conform planning	+/-	+/-	+/-	- (nog niet)	+/-	+/-	+/-
v. De (technische) afwegingscriteria in de onderhoudsplannen onderhoud /renovatie van wegen en riolen zijn op elkaar afgestemd. Er zijn afspraken gemaakt over de wijze van afstemming met het onderhoud en de reconstructie van wegen en deze afstemming vindt periodiek plaats	+/- (groten-deels)	+	+/- (groten-deels)	+	+	+/-	+
vi. In rapportages is vastgelegd in hoeverre doelstellingen worden gerealiseerd.	+/-	+/-	+/-	+/-	+/-	Geen oordeel kunnen vormen	+/-
vii. Beschrijving in hoeverre rioleringsbeleid en -beheer bij inwoners en bedrijven aanleiding geeft tot klachten	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.