



Waterschap Veluwe

Rekenkamercommissie

Secretariaat:

Postbus 4142

7320 AC Apeldoorn

[T] (055) 527 24 01

Secretariaat.SMO@Veluwe.nl

Datum	15 oktober 2009	Onderwerp	Onderzoek subsidieverstrekking t.b.v. afkoppelen schoon verhard oppervlak van de riolering
Opgemaakt door	Rekenkamercommissie		
Bijlage(n)	<ul style="list-style-type: none">- Subsidieregeling- Overzicht afkoppelsubsidies- Lijst geïnterviewden- Samenvatting Waterketenwet		

1. Aanleiding en achtergrond van het onderzoek

Mede op basis van de onderzoeksvoorstellen van de kant van het algemeen bestuur van Waterschap Veluwe heeft de Rekenkamercommissie aan de hand van de door haar vastgestelde shortlist in haar vergadering van 6 mei 2008 besloten onderzoek te doen naar de subsidieverstrekking ten behoeve van het afkoppelen van schoon verhard oppervlak van de riolering. Subsidieverstrekking ten behoeve van afkoppeling heeft plaats gevonden van 1999 tot 2007 waarbij een aanzienlijk bedrag aan subsidie is uitgekeerd.

Doel en afbakening van het onderzoek

Doel van het onderzoek is om inzicht te verschaffen in:

- De kwaliteit van de inrichting van de subsidieregeling (heeft het algemeen bestuur duidelijke kaders gesteld ten aanzien van de regeling en is er vanuit het algemeen bestuur sprake van controle op de doelmatigheid en doeltreffendheid van de regeling?).
- De doelmatigheid en doeltreffendheid van de inzet van het subsidie-instrument.
- Aanbevelingen voor de toekomst.

Centrale vraagstelling

Voor het onderzoek zijn de volgende centrale vragen geformuleerd:

- Is in de subsidieregeling sprake van een heldere koppeling tussen subsidieverstrekking en de beoogde doelstelling?
- Hoe wordt (financiële) verantwoording afgelegd aan het algemeen bestuur en in welke mate is het algemeen bestuur in staat de bereikte resultaten te toetsen aan de beleidsdoelen van de subsidieregeling?

Waterschap Veluwe

- In hoeverre worden de vastgestelde doelen bereikt en is er sprake van doeltreffend subsidiebeleid?
- In hoeverre slaagt het waterschap erin om met een zo beperkt mogelijke inzet van middelen het gewenste resultaat te bereiken?

2. Normenkader

De rekenkamercommissie heeft voor de onderzoeksvragen normen gedefinieerd, waaraan de bevindingen getoetst kunnen worden. Dit kader bestaat voornamelijk uit de geschreven en ongeschreven regels die het proces van besluitvorming beheersen.

Een subsidie is het meest resultaatgericht als deze stuurt op de beoogde doelstelling. Zijn de subsidieresultaten voldoende evalueerbaar?

Evalueerbaarheid is de mate waarin het mogelijk is om de feitelijke resultaten van de subsidieverstrekking waar te nemen en te herleiden tot het beschikbaar gestelde bedrag.

Indicatoren voor evalueerbaar zijn: specifiek, meetbaar en tijdgebonden. Dit betekent:

- specifiek: eenduidig te interpreteren waarvoor de subsidie is bestemd;
- meetbaar: de doelbereiking kan aan de hand van eenduidige normen worden getoetst en vastgesteld;
- tijdgebonden: precisie over het tijdstip waarop de doelstelling moet zijn gerealiseerd.

Verder is voor het evalueerbaar zijn van belang dat:

- er een heldere koppeling is tussen het gerealiseerde resultaat en de ontvangen subsidie.
- het waterschap beschikt over de voor de evaluatie benodigde interne en externe gegevens.
- Het subsidiebeleid en subsidiëringproces worden voldoende geëvalueerd en bijgestuurd als:
 - o er sprake is van systematisch toezicht op en verantwoording over de overeengekomen resultaten;
 - o de resultaten van externe en interne evaluatie zijn gebruikt voor zover nodig voor bijsturing van de regeling.
- Het college van dijkgraaf en heemraden (D&H) zich verzekerd heeft van de vereiste documenten en informatie ter beoordeling van aanvraag, beschikking, tussentijdse verantwoording en eindverantwoording.
- De overeengekomen resultaten inzet zijn van toezicht en verantwoording.
- De subsidieaanvrager tussentijds en achteraf verantwoording aflegt.
- Het algemeen bestuur bijstuurt, indien nodig.
- D&H zorg draagt voor zorgvuldige afhandeling van bezwaar- en beroepsprocedures.

De subsidieverordening van het waterschap is een adequaat kader voor subsidieverstrekking, indien de verordening:

- een heldere systematiek en grondslag kent, passend binnen de beleidsdoelen van het waterschap;
- resultaatgericht is;
- beheersbaar is;

Datum 15 oktober 2009
Onderwerp Onderzoek subsidieverstrekking t.b.v. afkoppelen
Blad 3 van 22

Waterschap Veluwe

- evalueerbaar op de resultaten is;
- voldoet aan de eisen van de Algemene wet bestuursrecht;
- voldoet aan de vereisten van de rechtmatigheidstoets.

De informatievoorziening over de subsidieverstrekking tussen D&H en het AB is adequaat als:

- D&H voldoende en relevante informatie verschaft op bestuurlijke sturing, controle, heroverweging en bijsturing door het AB;
- D&H invulling heeft gegeven aan de actieve informatieplicht;
- de informatie volledig en feitelijk juist is conform bekend bij D&H en de organisatie;
- de informatie consistent is met andere informatie;
- de informatie begrijpelijk is;
- de informatie op de juiste tijdstippen wordt verstrekt;
- de informatie actueel is.

3. Feitenrelaas

3.1 Subsidieverordening afkoppelen schoon verhard oppervlak van de riolering 1999

Op 28 april 1999 wordt door het AB de 'Subsidieverordening afkoppelen schoon verhard oppervlak van de riolering 1999' vastgesteld en wordt besloten voor 1999 een storting te doen van f 500.000,- en voor de periode 2000 t/m 2002 een jaarlijkse storting van f 1 miljoen. De subsidieregeling is samen met de andere Gelderse waterschappen ontwikkeld om afkoppelen door gemeenten, woningcorporaties en bedrijven financieel te stimuleren. Twee argumenten worden genoemd waarom het afkoppelen van schoon water van het rioolstelsel van belang is:

- het levert een bijdrage aan de bestrijding van verdroging;
- het maakt kostenbesparingen mogelijk op de bouw en de exploitatie van zuiveringstechnische werken. Het afkoppelen heeft positieve consequenties voor de dimensionering van het rioolstelsel, het transportstelsel en de rwzi.

Tenslotte wordt nog een argument toegevoegd, namelijk dat door afkoppelen ook emissies van verontreinigende stoffen naar het oppervlakte water kunnen verminderen, door minder pieken in het aanbod van afvalwater aan de rwzi en minder lozing van ongezuiverd rioolwater vanuit overstorten.

De subsidieregeling houdt in het kort in:

- Een vaste subsidie van f 4,- per m² verhard oppervlak dat wordt afgekoppeld in bestaand stedelijk gebied.
- Subsidie kan worden aangevraagd door gemeenten, woningbouwcorporaties en bedrijven
- Duur van de subsidieverordening vooralsnog 4 jaar met verlenging afhankelijk van een evaluatie.

Het bedrag van f 4,- per m² is gebaseerd op de overweging dat een groot deel van dit bedrag wordt terugverdiend doordat door afkoppelen (deels op termijn) besparingen mogelijk zijn op energiekosten, kosten van zuiveringstechnische werken en kosten van het zuiveringsproces. Deze (deels toekomstige) besparingen rechtvaardigen een

Datum 15 oktober 2009
Onderwerp Onderzoek subsidieverstrekking t.b.v. afkoppelen
Blad 4 van 22

Waterschap Veluwe

bijdrage van f 2,80. Doordat daarnaast door afkoppelen minder maatregelen ter bestrijding van verdroging noodzakelijk zijn wordt een bijdrage van f 4,- per afgekoppelde m^2 als een reële bijdrage beschouwd (dus eigenlijk gedefinieerd als een subsidie die evenveel rendement oplevert). Bij de toelichting op het voorstel wordt ook een raming gegeven van het benodigde bedrag om de doelstellingen voor de komende vier jaar te realiseren.

Voor die raming zijn twee gegevens relevant:

1. De doelstelling uit de 4^e Nota waterhuishouding om 20% van het verhard oppervlak in bestaand stedelijk gebied af te koppelen.
2. De raming dat het verhard oppervlak in bestaand stedelijk gebied ongeveer 2.500 ha beslaat.

In de raming wordt er vanuit gegaan dat de doelstelling uit de 4^e Nota in 10 jaar gerealiseerd zal worden.

Op grond van de doelstelling om gemiddeld 50 ha per jaar af te koppelen en de aanname dat voor het afkoppelen gemiddeld voor de helft van de gevallen subsidie zal worden aangevraagd, wordt berekend dat er jaarlijks f 1 miljoen aan subsidie nodig is om het gestelde doel van 20% afkoppeling in het jaar 2010 gerealiseerd te hebben (waarvan dus de helft met subsidie).

Opvallend is tenslotte de volgende zin in het voorstel tot subsidieverstrekking:

“Aangezien de voor subsidie benodigde gelden voor circa driekwart worden terugverdiend door lagere investerings- en exploitatiekosten voor zuiveringstechnische werken (f 2,80 van de te verstrekken f 4,- per m^2) en het resterende deel kan worden beschouwd als bijdrage aan de bestrijding van de verdroging, wordt voorgesteld de voor de subsidie benodigde gelden voor 75% ten laste te brengen van Waterkwaliteit en voor 25% ten laste van Waterkwantiteit.”

Hiermee is ook een indicatie gegeven van de mate waarin de subsidie wordt geacht bij te dragen in de realisering van verschillende doelstellingen: ongeveer 75% wordt terugverdiend door lagere kosten van zuivering nu en in de toekomst (en is dus kostenneutraal) en ongeveer 25% zal bijdragen aan versterking van het watersysteem (bestrijding verdroging).

3.2 Subsidieverordening Afkoppelen schoon verhard oppervlak van de riolering 2001.

Op 27 juni 2001 wordt bovengenoemde subsidieverordening ingetrokken en vervangen door de op 1 juli ingaande “Subsidieverordening afkoppelen schoon verhard oppervlak van de riolering 2001” waarbij wordt besloten tot een jaarlijkse storting van € 453.780,- tot en met januari 2011. Dat betekent dat het jaarlijks beschikbare subsidiebedrag gelijk blijft maar nu wordt bepaald in euro's en dat ook de tijdshorizon om de doelstelling te realiseren dezelfde blijft. In de regeling van 2001 wordt een differentiatie aangebracht in de subsidie verstrekking ten behoeve van afkoppelen. Allereerst wordt er een onderscheid gemaakt in de wijze waarop het afgekoppelde water wordt afgevoerd: Wanneer het water wordt afgevoerd naar oppervlaktewater wordt € 2,- subsidie per afgekoppelde m^2 verstrekt en bij infiltratie in de bodem € 4,-.

Daarnaast wordt de subsidie regeling zodanig uitgebreid dat ook subsidie verstrekt wordt aan gemeenten voor het opstellen van een strategisch afkoppelplan (GAP). De kosten van het opstellen van een GAP worden voor 50% gesubsidieerd met een maximum € 8,-

Datum 15 oktober 2009
Onderwerp Onderzoek subsidieverstrekking t.b.v. afkoppelen
Blad 5 van 22

Waterschap Veluwe

per woning bij bestaand stedelijke bebouwing, en ook de kosten van het opstellen van een operationeel uitvoeringsplan worden vanaf dat moment voor 50% gesubsidieerd tot een maximum van € 0,50 per m².

De directe aanleiding om de regeling te vervangen is niet geheel te achterhalen, wel wordt geconstateerd dat het afkoppelen nog maar mondjesmaat op gang is gekomen en wordt de verwachting uitgesproken dat met een verhoging van de bijdrage er een groter succes te verwachten valt waarmee de ambitie van 20% afkoppelen kan worden gehaald. Bovendien was in 2001 sowieso een aanvullend besluit nodig: op basis van de regeling uit 1999 was budget beschikbaar gesteld tot en met 2002 terwijl ten aanzien van de realisatie van de doelstellingen ervan uit gegaan was dat er subsidie verstrekt zou worden tot 2010.

Als algemene overweging om de subsidieverordening aan te passen wordt genoemd de noodzaak om meer activiteiten onder de reikwijdte van de subsidie te brengen en de looptijd van de verordening "af te stemmen op de bevindingen van de rapportage tempo basisinspanning vanuit het Bestuurlijk Overleg Riolering Gelderland (BORG)".

Wat betreft de toelichting is de subsidieverordening van 2001 nagenoeg identiek aan de toelichting uit 1999.

Kort samengevat komt het er op neer dat de subsidieverordening uit 1999 nader wordt gedifferentieerd en uitgebreid wat subsidiemogelijkheden betreft, en dat de regeling wordt doorgetrokken tot en met 2010, maar dat de doelstellingen en het beoogde tempo van realisatie van deze doelstellingen dezelfde blijven als die van de regeling uit 1999, namelijk om in 10 jaar 20% van het bestaand verhard stedelijk oppervlak afgekoppeld te hebben.

3.3 Stand van zaken afkoppelen maart 2003

Het algemeen bestuur wordt in de vergadering van 24 maart 2004 via een memo op de hoogte gesteld van de "stand van zaken van de subsidieverordening afkoppelen van schoon verhard oppervlak".

In deze memo wordt opgemerkt dat het nog maar de vraag is of ondanks de uitbreiding van de regeling en de verhoging van de subsidiebijdragen in 2001 de ambitie uit de 4^e Nota waterhuishouding om 20% schoon verhard oppervlak af te koppelen van de riolering wordt gerealiseerd of benaderd.

Aan deze opmerking wordt verder geen consequentie verbonden. Volstaan wordt met een overzicht van de uitbetaalde en toegezegde kosten en de daarbij behorende m².

3.4 Stand van zaken afkoppelen april 2004

Op 5 april 2004 krijgen de leden van de Commissie Water via een soortgelijk memo als in 2003 een overzicht van de toegezegde en uitbetaalde subsidiebedragen en het aantal m² dat daarmee gemoeid is. Ook hier wordt de opmerking gemaakt dat het de vraag is of de doelstelling uit de 4^e Nota om 20% af te koppelen gerealiseerd gaat worden.

In het memo wordt opgemerkt dat de jaarlijkse stortingen van € 453.780,- lopen tot en met januari 2011 conform het besluit van 27 juni 2001 en dat een tekort van het fonds bij veel aanvragen tijdelijk zal worden aangevuld uit de algemene middelen.

Datum 15 oktober 2009
Onderwerp Onderzoek subsidieverstrekking t.b.v. afkoppelen
Blad 6 van 22

Waterschap Veluwe

Ook wordt vermeld dat bij de bestuurlijke overeenkomst OAS Brummen en de bestuurlijk ondertekende intentieverklaringen OAS Rheden, Rozendaal en OAS Hattem, Oldenbroek verwachtingen zijn gewekt dat de subsidieverordening van kracht zal blijven tot 1 januari 2011. Dit geldt ook voor het gezamenlijk opgestelde waterplan Oldenbroek.

Tenslotte wordt opgemerkt dat in 2011 er maximaal 110 ha verhard oppervlak met subsidie afgekoppeld zal kunnen zijn, wat wil zeggen maximaal 4% van het verhard oppervlak in het beheersgebied van Waterschap Veluwe.

Dat dit aanzienlijk afwijkt van de oorspronkelijke doelstelling van 10% wordt niet aan de orde gesteld.

3.5 Meerjarenbeleidsbegroting 2005-2009

Op 23 juni 2004 wordt in het algemeen bestuur de Meerjarenbegroting 2005-2009 behandeld. Onderdeel van deze behandeling zijn voorstellen om tot financiële bezuinigingen te komen waarvoor een aantal scenario's is ontwikkeld. In scenario 3 zijn een tiental bezuinigingsmaatregelen bij elkaar gezet zowel in investeringen als in exploitatie waarvan een van de maatregelen is om met ingang van 2007 de stortingen in de voorziening afkoppelen te laten vervallen (en daarmee de subsidieregeling te beëindigen). Na discussie kiest het algemeen bestuur voor scenario 3, en daarmee wordt impliciet besloten tot beëindiging van de subsidieregeling "Afkoppelen Schoon verhard oppervlak van de riolering 2001". Een afzonderlijk besluit over deze beëindiging wordt niet genomen en in het overleg over de bezuinigingsvoorstellen en de scenariokeuze wordt in het geheel niet gesproken over het afkoppelbeleid en de eventuele consequenties van het afschaffen van de subsidie.

Op 7 juli 2004 wordt een brief gestuurd aan de colleges van B&W van de betrokken gemeenten waarin wordt meegedeeld dat de subsidieregeling is beëindigd en dat al aangevraagde projecten nog zullen worden gesubsidieerd maar dat geen nieuwe projecten meer voor subsidie in aanmerking komen.

Voor zover de Rekenkamercommissie heeft kunnen vaststellen is één keer het stoppen van de afkoppelsubsidie door een AB-lid aan de orde gesteld in de commissievergadering op 26 oktober 2004, dus enkele maanden nadat de subsidieregeling al was afgeschaft. Opgemerkt werd dat stoppen niet ten koste mocht gaan van de ambitie (nadelige gevolgen voor overstorten). In het antwoord werd aangegeven dat de voorziening een stimuleringsregeling was die overbodig was geworden omdat afkoppelen een taak van gemeenten was en zij met een nieuwe wet zelf financieringsinstrumenten in handen kregen om dit te realiseren.

Daarbij wordt voorbij gegaan aan het feit dat dit financieringsinstrument voor gemeenten (rioolheffing) pas per 1 januari 2008 beschikbaar zou komen.

3.6 Stand van zaken afkoppelen 3 april 2006

In de commissie Water staat een memo op de agenda waarin de stand van zaken wordt weergegeven. Van de totaal 73 afkoppelprojecten zijn er 64 uitbetaald en 9 die nog lopen. Daarnaast blijkt uit het overzicht dat de totale subsidieverstrekking betrekking heeft op ruim 75 ha (dat is ongeveer 3% van het totale verharde stedelijke oppervlak) afgekoppeld oppervlak waarvan in februari 2006 ruim driekwart is uitbetaald.

Waterschap Veluwe

In het memo wordt meegedeeld dat begin 2007 een evaluatie inclusief eindsaldo zal worden opgesteld.

4A. Bevindingen ten aanzien van de kwaliteit van de subsidieregeling

I. Norm: de subsidieregeling stuurt op de beoogde doelstelling

Bij de invoering van de subsidieregeling worden drie doelstellingen genoemd die door middel van afkoppelen gerealiseerd kunnen worden:

- tegengaan van verdroging;
- besparing in bouw en exploitatie van zuiveringstechnische werken;
- vermindering van emissies van verontreinigende stoffen op het oppervlaktewater.

In de toelichting op het besluit tot instelling van de subsidieregeling wordt afkoppeling gedefinieerd als belangrijk onderdeel van het beleid van het waterschap om in stedelijke gebieden een duurzame waterhuishouding te realiseren. Als belangrijke argumenten voor afkoppeling worden daar genoemd:

- om verdroging te verminderen;
- om vervuiling van oppervlaktewater te verminderen;
- om berging in watergangen te verkleinen;
- om kosten van zuivering te verlagen;
- om het zuiveringsrendement te verbeteren.

Volgens de gehanteerde beleidstheorie levert het afkoppelen een bijdrage aan de realisatie van al deze doelstellingen.

Als argument voor de inzet van het subsidie-instrument om dit beleid te realiseren wordt gesteld dat het stimuleren van projecten door middel van een financiële bijdrage nodig is om de bekendheid met afkoppeltechnieken te vergroten en om onzekerheden rond de nieuwe technieken weg te nemen.

“Met de regeling wordt uiteindelijk het volgende beoogd:

- *ombuiging van bestaande plannen in de richting van gewenst;*
- *versnellen van ontwikkelingen en uitvoeren van plannen in de richting van gewenst beleid “.*

De inzet van het subsidie instrument wordt zodanig vorm gegeven dat dit evalueerbaar is. De subsidie is bestemd voor gemeenten, woningbouwcorporaties en bedrijven en is gekoppeld aan het aantal m² verhard oppervlak dat afgekoppeld wordt. Ook is er een doelstelling in de tijd geformuleerd: in 10 jaar tijd moet 20% van het verhard stedelijk oppervlak afgekoppeld zijn van de riolering, waarbij verondersteld wordt dat voor de helft daarvan subsidie verstrekt zal worden. Daarnaast is het totaal aan verhard stedelijk oppervlak geïnventariseerd en daarmee is de realisatie van de beleidsdoelstelling goed meetbaar gemaakt. Het bedrag dat jaarlijks beschikbaar wordt gesteld aan subsidie is hierop gebaseerd.

Geconstateerd wordt dat de subsidieregeling stuurt op de hoeveelheid verhard oppervlak dat afgekoppeld wordt van het riool. Ook lijkt het voor de hand liggend dat met het afkoppelen van verhard oppervlak van het riool de oorspronkelijke drie doelstellingen van

Datum 15 oktober 2009
Onderwerp Onderzoek subsidieverstrekking t.b.v. afkoppelen
Blad 8 van 22

Waterschap Veluwe

beleid nagestreefd worden. Er is sprake van een directe relatie tussen tegengaan van verdroging en afkoppelen vooral als dat gepaard gaat met infiltratie, wat ook in de verfijning van de subsidieregeling in 2001 tot uitdrukking is gebracht. Daar wordt een hoger bedrag aan subsidie uitgekeerd als de afkoppeling gepaard gaat met infiltratie. Ook is er een direct verband tussen de hoeveelheid afgekoppeld verhard oppervlak en de benodigde capaciteit van zuiveringstechnische werken.

Het minst duidelijk is de relatie tussen afkoppelen en de emissie van verontreinigende stoffen op het oppervlakte water.

- tegengaan van verdroging;
- besparing in bouw en exploitatie van zuiveringstechnische werken;
- vermindering van emissies van verontreinigende stoffen op het oppervlaktewater.

In de toelichting op het besluit tot instelling van de subsidieregeling wordt afkoppeling gedefinieerd als belangrijk onderdeel van het beleid van het waterschap om in stedelijke gebieden een duurzame waterhuishouding te realiseren. Als belangrijke argumenten voor afkoppeling worden daar genoemd:

- om verdroging te verminderen;
- om vervuiling van oppervlaktewater te verminderen;
- om berging in watergangen te verkleinen;
- om kosten van zuivering te verlagen;
- om het zuiveringsrendement te verbeteren.

Volgens de gehanteerde beleidstheorie levert het afkoppelen een bijdrage aan de realisatie van al deze doelstellingen.

Als argument voor de inzet van het subsidie-instrument om dit beleid te realiseren wordt gesteld dat het stimuleren van projecten door middel van een financiële bijdrage nodig is om de bekendheid met afkoppeltechnieken te vergroten en om onzekerheden rond de nieuwe technieken weg te nemen.

“Met de regeling wordt uiteindelijk het volgende beoogd:

- *ombuiging van bestaande plannen in de richting van gewenst;*
- *versnellen van ontwikkelingen en uitvoeren van plannen in de richting van gewenst beleid “.*

De inzet van het subsidie instrument wordt zodanig vorm gegeven dat dit evalueerbaar is. De subsidie is bestemd voor gemeenten, woningbouwcorporaties en bedrijven en is gekoppeld aan het aantal m² verhard oppervlak dat afgekoppeld wordt. Ook is er een doelstelling in de tijd geformuleerd: in 10 jaar tijd moet 20% van het verhard stedelijk oppervlak afgekoppeld zijn van de riolering, waarbij verondersteld wordt dat voor de helft daarvan subsidie verstrekt zal worden. Daarnaast is het totaal aan verhard stedelijk oppervlak geïnventariseerd en daarmee is de realisatie van de beleidsdoelstelling goed meetbaar gemaakt. Het bedrag dat jaarlijks beschikbaar wordt gesteld aan subsidie is hierop gebaseerd.

Geconstateerd wordt dat de subsidieregeling stuurt op de hoeveelheid verhard oppervlak dat afgekoppeld wordt van het riool. Ook lijkt het voor de hand liggend dat met het afkoppelen van verhard oppervlak van het riool de oorspronkelijke drie doelstellingen van

Waterschap Veluwe

beleid nagestreefd worden. Er is sprake van een directe relatie tussen tegengaan van verdroging en afkoppelen vooral als dat gepaard gaat met infiltratie, wat ook in de verfijning van de subsidieregeling in 2001 tot uitdrukking is gebracht. Daar wordt een hoger bedrag aan subsidie uitgekeerd als de afkoppeling gepaard gaat met infiltratie. Ook is er een direct verband tussen de hoeveelheid afgekoppeld verhard oppervlak en de benodigde capaciteit van zuiveringstechnische werken. Het minst direct is de relatie tussen afkoppelen en de emissie van verontreinigende stoffen op het oppervlakte water. Voor de berekening van de basisinspanning wordt uitgegaan van theoretische rekenmodellen, al dan niet gecalibreerd op praktijkmetingen. Om deze relatie in de praktijk vast te stellen is een goede monitoring van riooloverstorten noodzakelijk, zowel kwantitatieve als kwalitatieve monitoring.

Bevinding:

Met deze laatste kanttekening ten aanzien van de monitoring van riooloverstorten kan in algemene zin geconstateerd worden dat de subsidieregeling stuurt op de beoogde doelstellingen en meetbaar in de tijd is gemaakt.

II. Evalueerbaarheid van de subsidieregeling

In het normenkader worden een aantal aspecten genoemd die van belang zijn voor de evalueerbaarheid van de subsidieregeling. Hieronder zal voor deze aspecten afzonderlijk de vergelijking worden gemaakt tussen normenkader en praktijk.

- ❖ *Norm: de feitelijke resultaten van de subsidieverstrekking zijn waar te nemen en te herleiden tot het beschikbaar gestelde bedrag.*

De feitelijke resultaten van de subsidieverstrekking zijn het aantal m² afgekoppeld verhard oppervlak, deze zijn goed waar te nemen en te herleiden tot het beschikbaar gestelde bedrag.

Bevinding: aan de norm wordt voldaan.

- ❖ *Norm: het waterschap beschikt over de voor de evaluatie benodigde interne en externe gegevens.*

Bevinding: aan de norm wordt voldaan.

- ❖ *Norm: het subsidiebeleid en subsidiëringproces worden voldoende geëvalueerd en bijgestuurd.*

Enmaal, in 2001 is er sprake geweest van bijsturing van de subsidieregeling in de zin dat deze op een aantal punten is aangepast. Op basis van de motivering kan worden afgeleid dat dit mogelijk op basis van een evaluatie heeft plaatsgevonden. Van de evaluatie zelf zijn bij de Rekenkamercommissie geen gegevens bekend. Andere evaluatiemomenten zijn niet bekend.

Waterschap Veluwe

Bevinding: aan de norm wordt in beperkte mate voldaan.

- ❖ *Norm: het college van dijkgraaf en heemraden (D&H) heeft zich verzekerd van de vereiste documenten en informatie ter beoordeling van aanvraag, beschikking, tussentijdse verantwoording en eindverantwoording.*

Uit de verstrekte gegevens blijkt dat dit het geval is.

Bevinding: aan de norm wordt voldaan.

- ❖ *Norm: de overeengekomen resultaten zijn inzet van toezicht en verantwoording.*

Uit de verstrekte gegevens blijkt dat dit het geval is.

Bevinding: aan de norm wordt voldaan.

- ❖ *Norm: de subsidieaanvrager legt tussentijds en achteraf verantwoording af.*

Uit de verstrekte gegevens blijkt dat dit het geval is.

Bevinding: Aan de norm wordt voldaan.

- ❖ *Norm: het algemeen bestuur stuurt bij, indien nodig.*

In de jaren dat de subsidieregeling van kracht is geweest is er geen sprake geweest van bijsturing. Toch was een aantal jaren na het ingaan van de subsidieregeling wel zichtbaar dat de oorspronkelijke doelstelling om 20% verhard oppervlak in totaal en 10% verhard oppervlak via de subsidieregeling af te koppelen in 10 jaar tijd moeilijk haalbaar zou zijn.

Voor zover de RKC heeft kunnen nagaan heeft dat niet geleid tot vragen of discussie in het algemeen bestuur en helemaal niet tot bijsturing.

Nog opvallender is dat de subsidieregeling in het kader van bezuinigingen als onderdeel van een bezuinigingspakket is afgeschaft zonder enige discussie over nut en noodzaak van de regeling, een evaluatie van de behaalde resultaten in het licht van de oorspronkelijk geformuleerde doelstellingen en de nog te realiseren doelstellingen.

Bevinding: aan de norm is niet voldaan.

- ❖ *Norm: het college van D&H draagt zorg voor zorgvuldige afhandeling van bezwaar- en beroepsprocedures.*

Voor zover bekend is er geen sprake geweest van bezwaar- of beroepsprocedures.

Bevinding: niet van toepassing.

Algemene bevinding:

De algemene bevinding over de evalueerbaarheid van de subsidieregeling is dat deze op nagenoeg alle punten aan de gestelde normen voldoet en dus in dit opzicht een goed instrument om resultaatgericht beleid te voeren. Op een punt is expliciet niet aan de norm voldaan, namelijk waar het de rol van het algemeen bestuur betreft.

Waterschap Veluwe

III. Normen ten aanzien van de subsidieverordening

In het normenkader worden de volgende normen ten aanzien van de subsidieverordening genoemd:

- de subsidieverordening kent een heldere systematiek en grondslag, passend binnen de beleidsdoelen van het waterschap;
- is resultaatgericht;
- is beheersbaar;
- is evalueerbaar op de resultaten;
- voldoet aan de eisen van de Algemene wet bestuursrecht;
- voldoet aan de vereisten van de rechtmatigheidstoets.

Bevinding: aan de norm wordt voldaan.

❖ *Norm: de subsidieaanvrager legt tussentijds en achteraf verantwoording af.*
Uit de verstrekte gegevens blijkt dat dit het geval is.

Bevinding: Aan de norm wordt voldaan.

❖ *Norm: het algemeen bestuur stuurt bij, indien nodig.*

In de jaren dat de subsidieregeling van kracht is geweest is er geen sprake geweest van bijsturing. Toch was een aantal jaren na het ingaan van de subsidieregeling wel zichtbaar dat de oorspronkelijke doelstelling om 20% verhard oppervlak in totaal en 10% verhard oppervlak via de subsidieregeling af te koppelen in 10 jaar tijd moeilijk haalbaar zou zijn.

Voor zover de RKC heeft kunnen nagaan heeft dat niet geleid tot vragen of discussie in het algemeen bestuur en helemaal niet tot bijsturing.

Nog opvallender is dat de subsidieregeling in het kader van bezuinigingen als onderdeel van een bezuinigingspakket is afgeschaft zonder enige discussie over nut en noodzaak van de regeling, een evaluatie van de behaalde resultaten in het licht van de oorspronkelijk geformuleerde doelstellingen en de nog te realiseren doelstellingen.

Bevinding: aan de norm is niet voldaan.

❖ *Norm: het college van D&H draagt zorg voor zorgvuldige afhandeling van bezwaar- en beroepsprocedures.*

Voor zover bekend is er geen sprake geweest van bezwaar- of beroepsprocedures.

Bevinding: niet van toepassing.

Algemene bevinding:

De algemene bevinding over de evalueerbaarheid van de subsidieregeling is dat deze op nagenoeg alle punten aan de gestelde normen voldoet en dus in dit opzicht een goed instrument om resultaatgericht beleid te voeren. Op een punt is expliciet niet aan de norm voldaan, namelijk waar het de rol van het algemeen bestuur betreft.

Waterschap Veluwe

III. Normen ten aanzien van de subsidieverordening

In het normenkader worden de volgende normen ten aanzien van de subsidieverordening genoemd:

- de subsidieverordening kent een heldere systematiek en grondslag, passend binnen de beleidsdoelen van het waterschap;
- is resultaatgericht;
- is beheersbaar;
- is evalueerbaar op de resultaten;
- voldoet aan de eisen van de Algemene wet bestuursrecht;
- voldoet aan de vereisten van de rechtmatigheidstoets.

Geconstateerd wordt dat de subsidieverordening voor het afkoppelen van schoon verhard oppervlak van de riolering is gebaseerd op de Algemene Subsidieverordening Waterschap Veluwe. In deze Algemene Subsidieverordening is vastgelegd aan welke eisen een specifieke subsidieverordening moet voldoen.

Geconstateerd wordt dat de subsidieverordening ten aanzien van afkoppelen voldoet aan de eisen die in de Algemene Subsidieverordening worden genoemd en ook aan de normen die in het door de Rekenkamercommissie gehanteerde normenkader aan een subsidieverordening gesteld worden.

Algemene bevinding:

Aan de normen die aan een subsidieverordening worden gesteld wordt voldaan.

IV. Normen ten aanzien van de informatieverstrekking aan het algemeen bestuur

In het normenkader worden de volgende normen ten aanzien van de informatieverstrekking aan het algemeen bestuur geformuleerd:

De verstrekte informatie voldoet aan de normen als:

- D&H voldoende en relevante informatie verschaft op bestuurlijke sturing, controle, heroverweging en bijsturing door het algemeen bestuur;
- D&H invulling heeft gegeven aan de actieve informatieplicht;
- de informatie volledig en feitelijk juist is conform bekend bij D&H en de organisatie;
- de informatie consistent is met andere informatie;
- de informatie begrijpelijk is;
- de informatie op de juiste tijdstippen wordt verstrekt;
- de informatie actueel is.

Voor zover de Rekenkamercommissie heeft kunnen nagaan is op een beperkt aantal tijdstippen informatie verstrekt aan het algemeen bestuur over de resultaten van het gevoerde beleid ten aanzien van afkoppelen.

Na invoering van de subsidieregeling in 1999 is in 2001 informatie verstrekt, toen de regeling werd ingetrokken en vervangen door een nieuwe regeling.

Daarna is in een memo informatie verstrekt in maart 2003 en tenslotte in april 2004.

De Rekenkamercommissie constateert dat niet aan de informatieplicht is voldaan op het moment van afschaffing van de subsidieregeling in juni 2005.

Aan de normen die gesteld worden aan de kwaliteit van de informatie namelijk dat deze volledig en algemeen juist is, consistent is met andere informatie, begrijpelijk is en actueel is, wordt in algemene zin voldaan.

Waterschap Veluwe

Bevinding ten aanzien van de informatieverstrekking:

Aan de gestelde normen ten aanzien van informatieverstrekking wordt in algemene zin voldaan met een belangrijke uitzondering, namelijk op het moment van afschaffen van de subsidieregeling.

Wanneer de bevindingen van de verschillende deelaspecten worden samengevoegd in een algemeen oordeel over de kwaliteit van de subsidieverordening dan leidt dit tot de volgende algemene bevinding:

De algemene bevinding ten aanzien van de kwaliteit van de subsidieverordening is dat deze aan de gestelde normen voldoet met uitzondering van twee punten:

- 1. wat betreft de interveniërende rol van het AB;***
- 2. wat betreft de informatieverstrekking van D&H aan het AB op het moment van afschaffen van de regeling.***

4B. Bevindingen ten aanzien van de doelmatigheid en doeltreffendheid van de subsidieregeling

Het tweede deel van de centrale vraagstelling van het onderzoek richt zich op de vraag in hoeverre de gestelde doelen gerealiseerd zijn, waarbij ook de inzet van middelen in het oordeel wordt betrokken.

In het laatste memo aan het algemeen bestuur van april 2006 wordt aangekondigd dat begin 2007 een evaluatie zal worden opgesteld van de Subsidieregeling Afkoppelen. In de verslaglegging is deze einde-evaluatie niet gevonden. Wel kan uit de verslaglegging worden opgemaakt dat in de periode 2000-2007 ongeveer 75 ha. verhard oppervlak is afgekoppeld waarbij een beroep gedaan is op de subsidieregeling.

Om meer inzicht te krijgen in de rol die de subsidieregeling gespeeld heeft om de ombuiging tot stand te brengen die gewenst werd heeft de Rekenkamercommissie aanvullend onderzoek gedaan door middel van interviews met vertegenwoordigers van de betrokken gemeenten.

Gesprekken zijn gevoerd met 9 gemeenten die op één of andere manier een beroep gedaan hebben op de subsidieregeling.

Vragen die in de gesprekken onder meer aan de orde kwamen waren:

1. Op welke wijze is het afkoppelbeleid in de gemeente vorm gegeven?
2. Welke rol heeft de subsidieverstrekking in dat beleid gehad? Heeft de door het waterschap beschikbaar gestelde subsidie geleid tot meer en grootschaliger aanpak van de afkoppeltechniek dan anders het geval was geweest?
3. Wat is het effect geweest van het afschaffen van de subsidie in 2004 op het door de gemeente gevoerde afkoppelbeleid?

Hieronder volgt een algemene samenvatting van deze gesprekken.

- 1. Op welke wijze is het afkoppelbeleid in de betreffende gemeenten vorm gegeven?*

Gemeenten hebben te maken met verschillende plannen die een relatie hebben met afkoppelen. Allereerst is dat de wettelijk opgelegde basisinspanning. De basisinspanning

Waterschap Veluwe

komt voort uit landelijk opgelegd beleid waarbij gemeenten verplicht zijn de vuiluitstoot op het oppervlaktewater vanuit riooloverstorten met 50% te reduceren.

Deze basisinspanning moest per januari 2006 gerealiseerd zijn, behalve in het geval dat de basisinspanning met duurzame middelen gerealiseerd werd, in dat geval moet de basisinspanning in 2010 gerealiseerd zijn.

Gemeenten stellen daartoe een Gemeentelijk Riolerings Plan op (GRP) waarin wordt aangegeven hoe zij die reductie realiseren. Afkoppelen is één van de manieren om deze reductie op een duurzame manier te realiseren. Een andere manier is de uitbreiding van de bergingscapaciteit van het rioolstelsel. Dat kan door het rioolstelsel te compartimenteren zodat bij piekafvoer meer water in het in het rioolstelsel wordt vastgehouden. De capaciteit van het stelsel kan ook worden vergroot door de aanleg van bergbezinkbakken.

Het waterschap is erbij gebaat dat gemeenten om aan de basisinspanning te voldoen vooral de keuze maken voor afkoppelen omdat op die manier ook doelstellingen van het Waterschap (namelijk tegengaan van verdroging en beperking van investeringen in capaciteit van het zuiveringsstelsel) gerealiseerd worden.

Het instellen van de subsidieregeling in 1999 was dan ook vooral bedoeld om gemeenten over te halen om te kiezen voor afkoppeling om de basisinspanning te realiseren.

In de regeling werd dat op de volgende manier geformuleerd:

“Met de regeling wordt uiteindelijk het volgende beoogd:

- *ombuiging van bestaande plannen in de richting van gewenst;*
- *versnellen van ontwikkelingen en uitvoeren van plannen in de richting van gewenst beleid .“*

De subsidieregeling was dus vooral bedoeld om gemeenten te sturen in de richting van afkoppelen. Om die reden heeft het waterschap in 2001 ook besloten om aan gemeenten subsidie te verstrekken als bijdrage in de kosten van het opstellen van een Gemeentelijk Afkoppel Plan (GAP). Bijna alle gemeenten hebben van deze regeling gebruik gemaakt en een GAP opgesteld. In een GAP wordt onderzocht welke mogelijkheden voor afkoppelen zich voordoen, (deze kunnen per gemeente aanzienlijk verschillen) en wordt een plan opgesteld om dit te realiseren.

Uit de gevoerde gesprekken blijkt dat het opstellen van een GAP een goede manier is om gemeenten op het spoor te zetten van afkoppelen.

Naast GRP en GAP speelt in een aantal gemeenten nog een andere planvorm waarbij afkoppelen een rol speelt: het OAS. Een OAS is een optimaliseringsstudie van waterschap en gemeente gezamenlijk waarbij vanuit verschillende doelstellingen van beide partijen de gezamenlijke doelstellingen zo optimaal mogelijk gerealiseerd kunnen worden tegen zo laag mogelijke gezamenlijke kosten, waarbij ook wordt vastgesteld wat een faire verdeling van de kosten is tussen partijen.

Uit de gevoerde gesprekken komt het volgende beeld naar voren over het gevoerde afkoppelbeleid:

- Het instellen van een subsidieregeling om bij gemeenten het afkoppelen te stimuleren heeft een wezenlijke bijdrage geleverd om gemeenten te stimuleren de omslag te laten maken naar een duurzame manier om de basisinspanning te realiseren via de

Datum 15 oktober 2009
Onderwerp Onderzoek subsidieverstrekking t.b.v. afkoppelen
Blad 15 van 22

Waterschap Veluwe

- methode van afkoppelen. Ook de uitbreiding van de regeling in 2001 waarbij ook het opstellen van een GAP gesubsidieerd werd heeft een wezenlijke bijdrage geleverd.
- Op basis van een grove schatting op basis van de gesprekken kan worden geraamd dat op dit moment in de betrokken gemeenten ruim 100 ha. verhard oppervlak is afgekoppeld en dat er plannen zijn om nog aanzienlijke hoeveelheden verhard oppervlak af te koppelen.
 - Uit de gesprekken blijkt dat de manier waarop gemeenten het afkoppelen aanpakken per gemeente aanzienlijke verschillen laat zien. In sommige gemeenten wordt het tempo van afkoppelen bepaald door het tempo waarin rioolrenovatie plaats vindt omdat het afkoppelen alleen in combinatie met riool- en/of straatrenovatie plaats vindt. In andere gemeenten wordt het tempo bepaald door het budget dat (jaarlijks) beschikbaar wordt gesteld voor afkoppelen. In weer andere gemeenten wordt het afkoppelen volledig gefinancierd uit de (kostendekkende) rioolheffingen en is er geen sprake van een financiële rem op een voortvarende aanpak van het afkoppelen.
2. *Bevindingen ten aanzien van de doelmatigheid en doeltreffendheid van de subsidieregeling:*
- De subsidieregeling heeft in bijna alle gemeenten ertoe geleid dat sneller de omslag is gemaakt naar afkoppelen en heeft er ook toe geleid dat het afkoppelen op grotere schaal heeft plaats gevonden dan zonder subsidie het geval was geweest.
 - Het opstellen van een Gemeentelijk afkoppelingsplan (GAP) heeft een positieve invloed gehad op de in uitvoering genomen plannen ook nadat de subsidieregeling was beëindigd.
 - De deelname van de burger aan afkoppelingsprojecten is verschillend per gemeente. Deelname bleek het groots in die gevallen waarbij in de communicatie met de burger werd vermeld dat aansluiting op eigen terrein van de burger nu nog gratis was, maar dat in de toekomst de gemeente zich kan beroepen op de zorgplicht van de eigenaar t.a.v. afkoppeling hemelwater. Tevens blijkt dat het in een vroeg stadium betrekken van ondernemersverenigingen op bedrijventerreinen heeft geleid tot hoge aansluitingsdeelname. Deelname was beperkter indien de gemeente niet wees op de zorgplicht van de burger en niet of nauwelijks communiceerde met de betrokken burgers.
 - In een aantal gemeenten is de monitoring van overstorten onvoldoende om te kunnen vaststellen of de basisinspanning ook in de praktijk gerealiseerd wordt (Dus niet alleen op basis van een theoretisch model maar om te weten hoe het rioolstelsel daadwerkelijk functioneert.) en in welke mate de subsidieverstrekking daarin heeft bijgedragen. Gelet op de doelstellingen en belangen van het Waterschap is het belangrijk hier meer zicht op te verkrijgen door middel van monitoring van alle riooloverstorten.

3a De bekostiging van afkoppeling na afschaffing van de subsidie

De bekostiging van afkoppeling van hemelwater wordt in nagenoeg alle gemeenten op de Veluwe via de rioolheffing op basis van de WOZ-waarde of hoeveelheid gebruikt drinkwater of een vaste bijdrage per aansluiting geheven.

Datum 15 oktober 2009
Onderwerp Onderzoek subsidieverstrekking t.b.v. afkoppelen
Blad 16 van 22

Waterschap Veluwe

Een enkele gemeente heeft nog een deelbekostiging via de algemene middelen. Tevens wordt vaak een gecombineerde financiering toegepast bij straatrenovatie in combinatie met rioolrenovatie.

Geen enkele gemeente heeft het niet afgekoppelde verhard oppervlakte en dakoppervlakte als grondslag voor de rioolheffing opgenomen.

In enkele gemeenten is bij de aanleg van een nieuw rioolstelsel gemeld dat meewerken aan afkoppelen door burger = percee-eigenaar nu nog gratis kan en dat in de toekomst een heffing op het niet afgekoppelde oppervlakte wordt overwogen. Dit had tot gevolg dat bijna iedere eigenaar meewerkte. Het aanspreken van de percee-eigenaar op zijn zorgplicht werkt positief zeker als er een toekomstig fiscaal voordeel aan gekoppeld is. Enkele gemeenten hebben aangegeven deze bekostigingsmogelijk in de toekomst te overwegen. Gemeenten die deze argumenten niet hebben gebruikt bij aanleg van gescheiden rioolstelsels hebben een lagere aansluitingsgraad.

3b Berekening van de voordelen die bij het waterschap zijn behaald door de afkoppeling die is gesubsidieerd.

De afgekoppelde oppervlakte heeft gezorgd voor een verminderd aanbod op de zuivering. Dit is bij benadering $0,6 \text{ m}^3$ per m^2 . Dit is na correctie van lekkage en overstorten. De totale hoeveelheid hemelwater die valt is op de Veluwe circa $0,9 \text{ m}^3$ per m^2 . Afgekoppeld is: circa 75 ha. Hierdoor wordt circa 450.000 m^3 per jaar minder gezuiverd. Dit levert een besparing op van circa 0,8% op de totale zuiveringskosten. Totaal wordt immers circa 58 miljoen m^3 water gezuiverd. Structureel wordt hiermee circa 0,8% van de jaarlijks uitgaven voor de zuivering dit is circa € 240.000,-- per jaar bespaard..

De invloed op kwantiteit is niet bekend.

Wateroverlast is wel aanleiding om te komen tot afkoppeling.

In meerdere gemeente is gebleken dat afkoppelen op de agenda kwam zodra er problemen waren met wateroverlast. Dit kan zijn wateroverlast door te beperkte afvoer capaciteit of overlast bij overstorten die in werking zijn getreden bij bovenmatige regenval ("Er dreven dode vissen in de watergang").

3c Effecten van het afschaffen van de subsidie op het gemeentelijk beleid

Het afschaffen van de subsidie heeft in zeker drie gemeenten geleid tot problemen, met name wat betreft de bereidheid van lokale politici om door te gaan met het ingezette beleid van afkoppelen. In een aantal gevallen heeft het geleid tot het missen van kansen voor afkoppelen en tot minder afkoppelen dan anders het geval was geweest.

Voor zover de Rekenkamercommissie heeft kunnen vaststellen is één keer het stoppen van de afkoppelsubsidie door een AB-lid aan de orde gesteld in de commissievergadering op 26 oktober 2004, dus nadat de subsidieregeling al was afgeschaft. Opgemerkt werd dat stoppen niet ten koste mocht gaan van de ambitie (nadelige gevolgen voor overstorten). In het antwoord (van D&H) werd aangegeven dat de voorziening een stimuleringsregeling was die overbodig was geworden omdat

Datum 15 oktober 2009
Onderwerp Onderzoek subsidieverstrekking t.b.v. afkoppelen
Blad 17 van 22

Waterschap Veluwe

afkoppelen een taak van gemeenten was en zij met een nieuwe wet zelf financieringsinstrumenten in handen kregen om dit te realiseren
De nieuwe wet waarop hier werd bedoeld is de Wet gemeentelijke watertaken.

De Wet verankering en bekostiging van gemeentelijke watertaken is een Nederlandse wijzigingswet die de taken van gemeenten ten aanzien van de afvoer van regenwater en grondwater regelt. De wet heet voluit de "Wijziging van de Gemeentewet, de Wet op de waterhuishouding en de Wet milieubeheer in verband met de introductie van zorgplichten van gemeenten voor het afvloeiend hemelwater en het grondwater, alsmede verduidelijking van de zorgplicht voor het afvalwater, en aanpassing van het bijbehorende bekostigingsinstrument". Kortweg noemt men deze wet ook wel Wet gemeentelijke watertaken.

De wet bevat onder meer de nieuwe rioolbelasting (de rioolheffing ter vervanging van het rioolrecht), waarmee de gemeenten de aanleg en het beheer van de riolering betaalt. Ook definieert en verheldert de wet de taak van gemeenten voor wat betreft afvloeiend hemelwater en grondwater. Daarmee verduidelijkt het ook de rolverdeling van gemeente, waterschap, provincie en - heel belangrijk - de burger (perceeleigenaar).

De Tweede Kamer heeft dit wetsvoorstel (nummer 30 578) op 15 februari 2007 met algemene stemmen aangenomen. Er zijn twee amendementen vastgesteld. Het wetsvoorstel is door de Eerste Kamer op 26 juni 2007 als hamerstuk vastgesteld. Op 16 augustus 2007 volgde publicatie in het Staatsblad. Bij Koninklijk Besluit trad de wet op 1 januari 2008 in werking. Voor invoering van de rioolheffing geldt een overgangsregeling tot 1 januari 2010. Gemeenten moeten verder binnen 5 jaar na inwerkingtreding een 'verbreed' GRP (gemeentelijk rioleringsplan) vaststellen. Bovendien moeten zij uiterlijk 1 januari 2010 het rioolrecht hebben omgezet in een rioolheffing.

Op termijn gaat deze wet op in de nieuwe Waterwet, die naar verwachting eind december 2009 in werking treedt."

Bron: Wikipedia

Tijdens de interviews heeft de Rekenkamercommissie getracht te achterhalen op welke wijze de gemeenten omgaan met de nieuwe wet watertaken.

Bij alle gemeenten is men bezig met de invoering van de nieuwe wet maar de manier waarop dit gebeurt, verschilt nogal per gemeente.

Wel hebben de meeste gemeenten de nieuwe rioolheffing ingevoerd. Een enkele gemeente doet dit binnenkort. De kosten van de afkoppeling kunnen uit de opbrengst van de rioolheffing worden betaald en hoeven niet meer uit de algemene middelen van de gemeente bekostigd te worden.

Ten aanzien van de zorgplicht van de burger is nog maar bij enkele gemeenten beleid ontwikkeld. Bij gemeenten waar men dit gericht doet leidt dit tot een hogere deelnamegraad van de burger bij afkoppelingsprojecten. Communicatie over deze zorgplicht van de burger is niet af nauwelijks aanwezig.

Waterschap Veluwe

5. Conclusies en Aanbevelingen

5.1 Conclusies

1. De subsidieregeling is succesvol geweest en heeft er wezenlijk aan bijgedragen om gemeenten sneller de overstap naar afkoppelen te laten maken.
2. De subsidieverstrekking voor GAP's (Gemeentelijke AfkoppelingsPlannen) heeft geleid tot een snellere omslag in het denken over de wenselijkheid van afkoppelen bij gemeenten.
3. Zowel in 2003 als in 2004 is bij de periodieke rapportage over de stand van zaken ten aanzien van afkoppelen geconstateerd dat bij het dan gerealiseerde tempo van afkoppelen de beleidsdoelstellingen die waren vastgelegd voor 2010 niet gehaald zouden worden. Zowel voor D&H als het AB had dit aanleiding moeten zijn om van gedachten te wisselen of dit zou moeten leiden tot bijstelling van de uitvoering van het beleid of tot een eventuele aanpassing van de kaderstelling/doelstelling.
4. Afschaffen van de subsidieregeling is niet op basis van een afweging van kosten en baten geschied. Een zorgvuldige evaluatie van de regeling was minimaal vereist, waarbij vragen aan de orde dienen te komen in hoeverre de afgesproken beleidsdoelstellingen gerealiseerd zijn, tegen welke kosten, welke besparingen het heeft opgeleverd, etc. Gelet op de argumenten bij instelling van de regeling, namelijk dat de verstrekte subsidie in belangrijke mate terugverdiend wordt door lagere investeringen in zuiveringscapaciteit en de realisatie van doelstellingen ten aanzien van de waterkwaliteit dient bij de evaluatie ook aan dit aspect aandacht te worden besteed. Bij de beslissing om de subsidieregeling te stoppen hebben alleen korte termijn overwegingen van financiële aard een rol gespeeld waarbij de lange termijn doelstellingen van het Waterschap die mede door de subsidieregeling gerealiseerd werden (namelijk het terugdringen van vervuiling van het oppervlaktewater en het terugdringen van de kosten van zuivering) uit het oog verloren zijn.
5. Ten aanzien van de meetbaarheid van de effecten van afkoppelen op de kwaliteit van het oppervlaktewater is het gewenst dat er monitoring plaatsvindt van alle riooloverstorten (niet alleen waar het HEN- of SED-wateren betreft). Gemeenten zijn via de wettelijk vastgelegde basisinspanning verplicht de lozing van riooloverstorten met 50% terug te dringen maar het is het waterschap dat via in de nieuwe Waterwet (in het verlengde van de Wet Gemeentelijke Watertaken) de zorgplicht heeft voor de kwaliteit van het oppervlaktewater. Die zorgplicht kan alleen invulling worden gegeven als overstorten volledig gemonitord worden, dus zowel de frequentie van overstort als ook de hoeveelheid.

5.2 Aanbevelingen

1. Voorstellen voor wijzigingen in beleid dienen beter onderbouwd, en vergezeld van een gedegen evaluatie van het tot dan gevoerde beleid en de gerealiseerde resultaten van dat beleid, te worden voorgelegd aan het algemeen bestuur alvorens het AB gevraagd wordt hierover een beslissing te nemen.
2. Om een beeld te krijgen van de basisinspanning die gemeenten dienen te realiseren en om als waterschap invulling te kunnen geven aan de zorgplicht die het Waterschap is toebedeeld ten aanzien van de kwaliteit van het oppervlaktewater is

Datum 15 oktober 2009
Onderwerp Onderzoek subsidieverstrekking t.b.v. afkoppelen
Blad 19 van 22

Waterschap Veluwe

het gewenst dat alle riooloverstorten gemonitord worden, zowel ten aanzien van de frequentie als ten aanzien van het debiet.

3. Gelet op het positieve effect van afkoppelen op investeringen in zuiveringscapaciteit en de enorme kosten die met deze investeringen gemoeid zijn kan overwogen worden een afkoppelsubsidieregeling opnieuw in te stellen. Onderzocht zou kunnen worden of het mogelijk is de subsidie gerichter in te zetten, namelijk vooral daar waar het effect op de doelstellingen van het Waterschap (beperken van de investeringen in zuiveringscapaciteit en terugdringen van emissies van vervuilende stoffen op het oppervlaktewater) het grootst zijn. Door middel van een soort OAS-studies in combinatie van volledige monitoring van riooloverstorten zou kunnen worden bepaald waar deze potentiële rendementen het hoogst zijn.
4. Overwogen kan worden om via een subsidieregeling een bijdrage te verstrekken aan gemeenten (overeenkomstig de bijdrage die aan gemeenten verstrekt is voor het opstellen van een GAP) die wensen over te gaan tot verbreding van de rioolheffing waarbij het niet afgekoppeld verhard oppervlak mede grondslag is voor de heffing. De zorgplicht die is opgenomen in de Wet Watertaken Gemeenten is een goed aanknopingspunt voor het waterschap voor het verder ontwikkelen van haar beleid ten aanzien van afkoppeling. Dit geldt zeker op het moment dat de nieuwe Waterwet in werking treedt. Daarbij kan ook de wijze waarop het waterschap invloed kan uitoefenen op de communicatie van gemeenten met burgers over de zorgplicht ten aanzien van afkoppeling betrokken worden.

6. Reactie college van dijkgraaf en heemraden

6.1 Reactie college van dijkgraaf en heemraden d.d. 14 oktober 2009

Het college van dijkgraaf en heemraden heeft de rapportage van de rekenkamercommissie inzake de afkoppelsubsidieregeling behandeld in haar vergadering van 14 oktober jl. Onderstaand zijn de bevindingen weergegeven.

Inleiding

De rekenkamercommissie (RKC) heeft een onderzoek uitgevoerd naar de afkoppelsubsidieregeling zoals die bij Waterschap Veluwe van kracht is geweest in de periode 1999 t/m 2007. Het conceptrapport van dit onderzoek is op 25 augustus 2009 bij het waterschap ingediend. Middels een brief met kenmerk 00182692/PS/ap d.d. 7 september 2009 is hierop vanuit het waterschap ambtelijk gereageerd. Vervolgens is op 15 september 2009 een aangepaste versie van de rapportage voor commentaar van het college van d&h ingediend. In deze memo wordt hierop commentaar geleverd.

Commentaar m.b.t. conclusies en aanbevelingen

De meeste conclusies van de RKC kunnen worden onderschreven. Zo wordt terecht geconcludeerd dat de subsidieregeling succesvol is geweest en heeft geleid tot een omslag in het denken van gemeenten over de wenselijkheid van afkoppelen. Ook de conclusie dat de periodieke rapportages over de stand van zaken niet geleid hebben tot tussentijdse bijstelling van de regeling door D&H en het AB teneinde de doelstellingen toch te kunnen realiseren is terecht.

Datum 15 oktober 2009
Onderwerp Onderzoek subsidieverstrekking t.b.v. afkoppelen
Blad 20 van 22

Waterschap Veluwe

Verder wordt geconcludeerd dat het afschaffen van de subsidieregeling niet op basis van een afweging van kosten en baten is gebeurd en dat hierbij alleen korte termijn afwegingen van financiële aard een rol hebben gespeeld. Dit is grotendeels waar, zij het dat de geplande introductie van de wet gemeentelijke watertaken met de bijbehorende financieringsmogelijkheden voor gemeenten voor afkoppelen van hemelwater hierbij ook een rol speelde. Aangezien deze wet echter pas vanaf 1 januari 2008 van kracht is geworden, is het afschaffen van de subsidieregeling door het waterschap (per 1-1-2007) wat te vroeg gebeurd.

De laatste conclusie echter dat monitoring van alle riooloverstorten nodig is om de effecten van afkoppelen op de waterkwaliteit te kunnen bepalen wordt niet onderschreven. Dit aspect komt ook bij de aanbevelingen opnieuw aan de orde. Uiteraard is monitoring van overstorten belangrijk, echter in de praktijk zal kunnen worden volstaan met monitoring van de belangrijkste overstorten (die vaak en veel overstorten) en overstorten op kwetsbaar oppervlaktewater.

De aanbeveling dat wijzigingen in beleid beter moeten worden onderbouwd wordt onderschreven, met de kanttekening dat gewijzigde wetgeving hierbij ook een rol speelde.

De aanbeveling voor monitoren van alle riooloverstorten is reeds in deze memo aan de orde gekomen.

Door de RKC wordt verder aanbevolen om te overwegen een nieuwe subsidieregeling in te stellen vanwege het positieve effect van afkoppelen op investeringen in zuiveringscapaciteit. Het is echter de vraag of een afkoppelsubsidie voor het waterschap, puur gericht op zuiveringen, ook op termijn financieel rendabel is. Met de voorgaande subsidieregeling is in totaal circa 75 ha verhard oppervlak afgekoppeld waarvoor het waterschap circa €3 miljoen subsidie heeft betaald. De jaarlijkse besparing op exploitatiekosten bedraagt circa €45.000,-- uitgaande van een kostenkengetal van €0,10 per m³. Indien kapitaalslasten ook worden meegerekend gaat het waterschap uit van een kostenkengetal van €0,15 per m³. Gerekend over 40 jaar, zijnde de afschrijvingsperiode van investeringen, bedraagt de totale besparing aan kapitaalslasten en exploitatie aldus circa €2,7 miljoen.

Uit deze globale cijfers blijkt dat een afkoppelsubsidieregeling als middel om besparingen bij zuiveringen te bereiken niet doelmatig is. Dit geldt zeker indien in een bepaalde zuiveringskring al investeringen zijn gedaan die toch al afgeschreven moeten worden. In het algemeen geldt dat afkoppelen meerdere doelen kan dienen, zoals emissiereductie bij overstorten, verdrogingsbestrijding en het ontlasten van zuiveringstechnische werken. Dit betekent dat een afkoppelsubsidie in principe altijd meerdere doelen zou moeten dienen.

In hoeverre een afkoppelsubsidieregeling financieel rendabel is, is op voorhand niet te zeggen. Hiervoor is nader onderzoek vereist.

De laatste aanbeveling gaat over het verstrekken van een subsidie aan gemeenten die het aangesloten verhard oppervlak mede als grondslag voor de rioolheffing gaan hanteren. Deze aanbeveling echter wordt niet onderschreven. Het waterschap kan een afkoppelsubsidieregeling instellen in het kader van reeds omschreven doelen. Of hierbij wordt afgekoppeld in openbaar gebied dan wel op particulier terrein (daken) is hierbij

Datum 15 oktober 2009
Onderwerp Onderzoek subsidieverstrekking t.b.v. afkoppelen
Blad 21 van 22

Waterschap Veluwe

voor het waterschap in principe niet van belang. Het zou principieel onjuist zijn om een gemeente die een rioolheffing op basis van aangesloten verhard oppervlak introduceert te subsidiëren terwijl een buurgemeente die niet deze heffing introduceert, maar wel in openbaar gebied afkoppelt, niet te subsidiëren. De keuze voor een rioolheffing (mede) op basis van aangesloten oppervlak is een gemeentelijke beleidskeuze in het kader van haar zorgplicht voor hemelwater. Dit kan niet de basis zijn voor subsidieverlening vanuit het waterschap.

Inhoudelijk commentaar

Bij het hoofdstuk 4A Bevindingen ten aanzien van de kwaliteit van de subsidieregeling wordt opgemerkt (blz. 9) dat de relatie tussen afkoppelen en emissie van verontreinigende stoffen op het oppervlaktewater het minst duidelijk is. Verder is opgemerkt dat om deze relatie in de praktijk vast te stellen een goede monitoring van riooloverstorten noodzakelijk is, zowel kwantitatief als kwalitatief.

Er is geen reden om de relatie tussen afkoppelen en vuilemissie via riooloverstorten in twijfel te trekken. Het is wel zo dat dit effect pas echt zichtbaar wordt indien significant wordt afgekoppeld in een bepaalde gemeente. Monitoring van riooloverstorten is inderdaad noodzakelijk, zij het dat in de praktijk alleen kwantitatieve metingen zullen worden uitgevoerd, aangezien kwalitatieve metingen over het algemeen te kostbaar en vaak ook niet nodig zijn.

Op blz. 15 wordt gesteld dat in een aantal gemeenten de monitoring van overstorten onvoldoende is om te kunnen vaststellen of de basisinspanning ook in de praktijk gerealiseerd wordt en in welke mate de subsidieverstrekking daarin heeft bijgedragen. Waterschap Veluwe hecht sterk aan goede monitoring van riooloverstorten door gemeenten. Monitoring van overstorten dient echter primair om het daadwerkelijk functioneren van het rioolstelsel in beeld te brengen. Monitoringsresultaten worden dus niet gebruikt om de gemeente "af te rekenen" op de basisinspanning. Ook de mate waarin de subsidieverstrekking heeft bijgedragen in het realiseren van de basisinspanning is geen monitoringsdoel.

Op blz. 16 wordt gesteld dat een jaarlijkse reductie van de hemelwateraanvoer op de zuivering van 0,8% ook een kostenreductie van 0,8% op zal leveren, wat een jaarlijkse kostenbesparing van € 240.000,- oplevert.

In welke mate de jaarlijkse zuiveringskosten worden beïnvloed door het afkoppelen van verhard oppervlak is echter niet bekend. Vooralsnog wordt op basis van een globaal kostenkengetal van het waterschap van € 0,10 per m³ (voor exploitatie) uitgegaan van een jaarlijkse geldelijke besparing van € 45.000,- uitgaande van 450.000 m³ minder regenwater per jaar op de zuiveringen. De overige besparing zit in een mindere belasting van het milieu/water door overstortingen.

6.2 Nawoord Rekenkamercommissie naar aanleiding van de reactie van het college van dijkgraaf en heemraden

Dank voor de openhartige reactie van het college van dijkgraaf en heemraden waaruit blijkt dat een groot aantal conclusies en aanbevelingen worden onderschreven.

Ten aanzien van de conclusie over monitoring van overstorten wenst de Rekenkamercommissie op te merken dat het intensiveren van de monitoring van

Datum 15 oktober 2009
Onderwerp Onderzoek subsidieverstrekking t.b.v. afkoppelen
Blad 22 van 22

Waterschap Veluwe

overstorten door de meeste gemeentelijke vertegenwoordigers werd onderschreven. Er zijn in een aantal gemeenten nog bestaande monitoringssystemen aanwezig die echter niet meer worden uitgelezen.

De aanbeveling met betrekking tot een subsidieregeling voor gemeenten die een rioolheffing willen introduceren voor het niet afgekoppelde verhard oppervlakte binnen hun gemeente is door de Rekenkamercommissie bedoeld als een eenmalige aanjaagsubsidie bij invoering. De inventarisatie van het niet afgekoppelde verhard oppervlak kan hiermee (deels) worden betaald. De Rekenkamercommissie heeft geconstateerd dat de eenmalige subsidie die is verstrekt voor de Gemeentelijke Afkoppelings Plannen (GAP), waarbij een inventarisatie van de kansrijke afkoppelingsmogelijkheden werd uitgevoerd, heeft geleid tot extra aandacht voor afkoppelen die daarna is omgezet in een gericht beleid bij alle betrokken gemeenten. Deze nieuwe subsidieregeling kan gemeenten ondersteunen bij het betrekken van de burgers en bedrijven bij het invullen van de hun zorgplicht voor afkoppelen zoals deze in opgenomen in de nieuwe waterwetgeving. Degene die afkoppelt wordt d.m.v. deze invulling van de grondslag voor de rioolheffing beloond. Uit gesprekken is gebleken dat gemeenten die in een gerichte communicatie met burgers en bedrijven de mogelijkheid boden om aan te sluiten op een gescheiden rioolstelsel een hogere deelname graad hebben dan gemeenten die geen gerichte communicatie voerden over de voordelen van het afkoppelen op eigen terrein van burgers en bedrijven bij aanleg van een nieuwe gescheiden riool. Het beprijzen van niet afkoppelen zal zeker leiden tot extra afkoppelen. Bij de berekening van de voordelen van afkoppeling voor de kosten die gemoeid zijn met het zuiveren van afvalwater meent de Rekenkamercommissie dat naast de exploitatiekosten ook de investeringskosten meegenomen moeten worden. Als niet wordt afgekoppeld zijn immers in de toekomst grotere en eerdere investeringen in zuiveringscapaciteit nodig.