



Hoogheemraadschap van
Schieland en de Krimpenerwaard

Maasboulevard 123
Postbus 4059
3006 AB Rotterdam
T. 010 45 37 200
F. 010 41 30 694

Onderzoek bijdrageregeling afkoppelen bestaand verhard oppervlak

Status Definitief
Versie 0.5

Rotterdam, 20 mei 2016

Inhoudsopgave

Samenvatting	3
1 Inleiding	4
2 Opdracht	5
2.1 <i>Doelstelling</i>	5
2.2 <i>Context</i>	5
2.3 <i>Onderzoeksvragen</i>	7
2.4 <i>Onderzoeksopzet</i>	7
3 De bijdrageregeling heeft het verantwoord afkoppelen mede in gang gezet	8
3.1 <i>De kwaliteit van het beleidskader kan worden verbeterd door de koppeling tussen de prestaties en WBP-doelen en de afweging van mogelijke alternatieve maatregelen concreet te maken</i>	8
3.2 <i>De bijdrageregeling is uitvoerbaar en controleerbaar</i>	9
3.3 <i>Het is inzichtelijk wat de financiële omvang van de verstrekte bijdragen en de uitvoeringskosten voor HHSK zijn</i>	10
3.4 <i>De behaalde prestaties zijn inzichtelijk</i>	10
3.5 <i>De bijdrageregeling draagt mede bij aan het beoogde doel</i>	11
Bijlage 1. Toetsingskader	13
Bijlage 2. Geraadpleegde personen en documentatie	14
Bijlage 3. Samenvatting ervaringen vier gemeenten	15
Bijlage 4. Doel 42 Waterbeheerplan 2010-2015	17
Bijlage 5. Beleid bijdrageregeling	18

Samenvatting

Het bestuur van het Hoogheemraadschap van Schieland en de Krimpenerwaard (HHSK) heeft bij de programmabegroting 2015 opdracht gegeven tot een onderzoek of de bijdrageregeling afkoppelen bestaand verhard oppervlak (bijdrageregeling) in de periode 2011-2015 het beoogde effect heeft gehad.

De hoofdconclusie is dat de bijdrageregeling het verantwoord afkoppelen mede in gang heeft gezet. De bewustwording bij gemeenten over het (anders) omgaan met hemelwater is vergroot.

Echter, het is niet vast te stellen in welke mate de financiële bijdrage van invloed is geweest op het wel of niet verantwoord afkoppelen van bestaand verhard oppervlak. Andere invloeden zijn de gewijzigde wet- en regelgeving waardoor gemeenten een zorgplicht hebben voor de afvoer van hemelwater en de maatschappelijke ontwikkelingen in het kader van duurzaamheid. Daarnaast is het ambitieniveau van de gemeenten van groot belang, aangezien het afkoppelen voor gemeenten een relatief dure maatregel is en de bijdrage van HHSK daarin relatief gering.

1 Inleiding

Het bestuur van het Hoogheemraadschap van Schieland en de Krimpenerwaard (hierna: HHSK) heeft op grond van artikel 109a uit de Waterschapswet de mogelijkheid om, separaat van de reguliere verantwoording, onderzoek uit te laten voeren naar de doeltreffendheid en de doelmatigheid van het gevoerde beleid. Een dergelijk onderzoek, op basis van de Verordening onderzoeken doelmatigheid en doeltreffendheid Schieland en de Krimpenerwaard, levert een bijdrage aan de toezichthoudende en controlerende rol van de verenigde vergadering. Ook kan de verenigde vergadering de resultaten gebruiken in haar externe verantwoording.

Het bestuur van HHSK heeft bij de programmabegroting 2015 opdracht gegeven tot een onderzoek of de bijdrageregeling afkoppelen bestaand verhard oppervlak (bijdrageregeling) in de periode 2011-2015 het beoogde effect heeft gehad.




De vraagstelling en onderzoeksopzet zijn in samenspraak met de betreffende portefeuillehouder en de ambtelijke opdrachtgever opgesteld. Het onderzoek is uitgevoerd conform het plan van aanpak 'Bestuurlijk onderzoek afkoppelen bestaand verhard oppervlak', dat op 3 november 2015 is vastgesteld door het college.

In deze rapportage worden de bevindingen en conclusies weergegeven. Het is aan het college en de proceseigenaar¹ om hun eigen conclusies en zo nodig aanbevelingen en maatregelen te formuleren.

Leeswijzer

In hoofdstuk 2 wordt beschreven wat en hoe er is onderzocht. In hoofdstuk 3 wordt antwoord gegeven op de hoofdvraag van dit onderzoek. Ook worden de daaraan ten grondslag liggende bevindingen toegelicht.

In dit rapport worden de volgende kleurcodes gehanteerd om de conclusies te visualiseren.

	Goed; de beoordeelde aspecten in de beleidsketen scoren op (vrijwel) alle criteria positief
	Matig; de beoordeelde aspecten in de beleidsketen in scoren op een aantal criteria positief, maar er zijn ook punten van aandacht.
	Onvoldoende; de beoordeelde aspecten in de beleidsketen scoren op (vrijwel) alle criteria negatief en/of op belangrijke punten ontbreekt informatie.

Tabel 1. Kleurcodes voor de conclusies

¹ Proceseigenaar: degene die zorgt voor een goede en afgestemde inrichting van het bedrijfsproces.

2 Opdracht

In dit hoofdstuk beschrijven wij de doelstelling, de context, de onderzoeksvragen en de aanpak van het onderzoek.

2.1 Doelstelling

Het doel van het onderzoek is het verschaffen van inzicht in de doeltreffendheid van de bijdrageregeling "Afkoppelen bestaand verhard oppervlak" en wat de verbetermogelijkheden zijn. De resultaten moeten, waar nodig, leiden tot een leereffect bij betrokkenen, zodat de keuze voor een bijdrageregeling als sturingsinstrument voor het verwezenlijken van de beleidsdoelen mogelijk kan verbeteren.

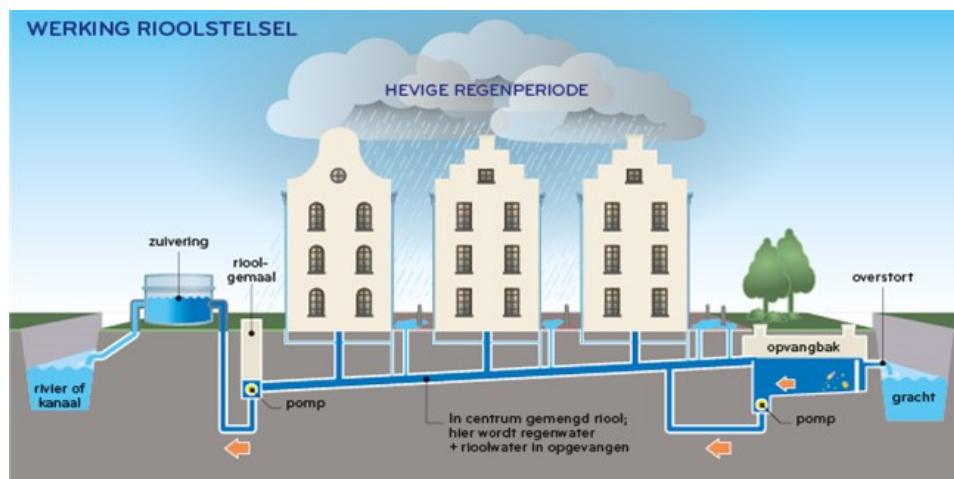
2.2 Context

Toelichting afkoppelen

Hemelwater dat op daken en wegen valt, kan in een gemengd rioolstelsel terecht komen. Bij een gemengd rioolstelsel komen afvalwater en hemelwater in dezelfde buis terecht en worden afgevoerd naar de afvalwaterzuiveringsinstallatie (awzi). Het hemelwater zorgt voor een onnodige belasting van de awzi met relatief schoon water. Door de afvoer van het hemelwater af te koppelen, wordt de awzi minder belast, het overstorten wordt beperkt en het beperkt de verdroging.

Het omgaan met hemelwater vergt een integrale benadering waarbij zowel aandacht wordt besteed aan de waterkwantiteit (Kan het watersysteem het aan?) als aan de waterkwaliteit (Wat is het effect op het oppervlaktewater?). De afkoppelprojecten mogen niet leiden tot wateroverlast of een negatieve invloed hebben op de waterkwaliteit.

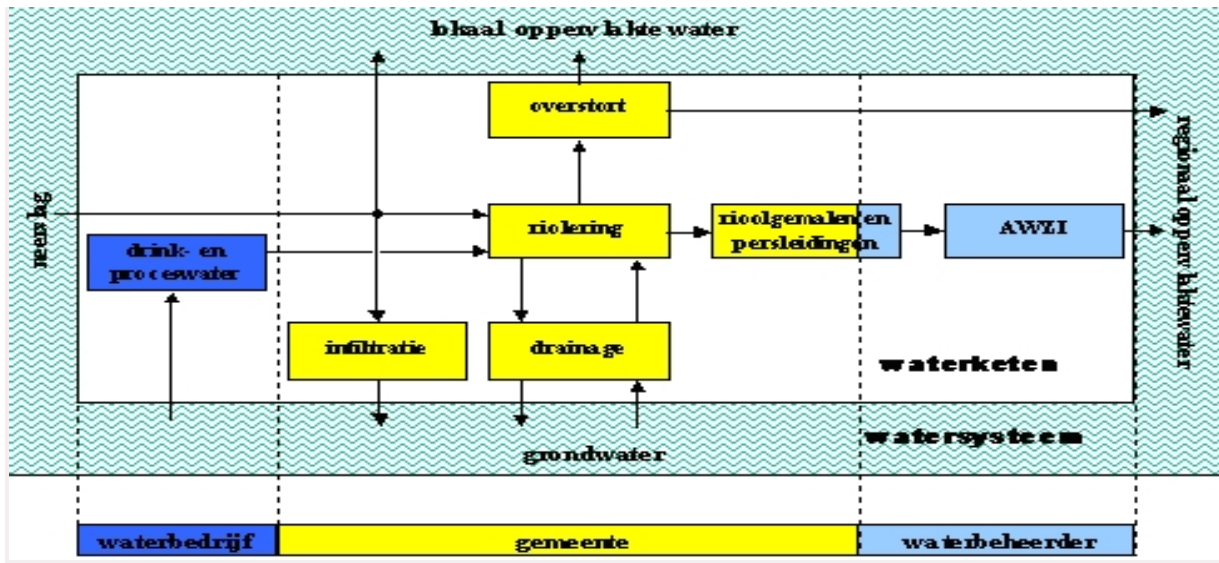
De werking van een gemengd rioolstel kan als volgt grafisch worden weergegeven:



Afbeelding 1 Werking gemengd rioolstelsel

Hoewel de afvoer van hemelwater van daken en wegen een gemeentelijke taak is, wordt vanwege de verwachte positieve effecten van afkoppelen voor de zuivering van afvalwater groot belang gehecht aan het afkoppelen. Bij afkoppelen worden regenpijpen, dakoppervlakken en straatkolken van het hoofdriool afgehaald. Het regenwater kan dan uitstromen in een regenwaterriool of naar het oppervlaktewater.

Het rioolstelsel maakt deel uit van zowel de waterketen als van het watersysteem. De verantwoordelijkheid voor de schakels binnen de waterketen is over verschillende partijen verdeeld:



Afbeelding 2 Riolering als schakel in de waterketen en watersysteem

Relatie afkoppelen en Waterbeheerplan

In het Waterbeheerplan 2010-2015 (WBP) is aangegeven afkoppelen te willen stimuleren met een financiële bijdrage. Hiervoor zijn financiële middelen gereserveerd in de meerjarenbegroting. Voor de periode 2011-2014 is binnen de meerjarenbegroting maximaal € 1.000.000 beschikbaar gesteld, gemiddeld € 250.000 per jaar. Voor 2015 is ook € 250.000 beschikbaar gesteld.

Evaluatie bijdrageregeling afkoppelen bestaand verhard oppervlak

De afdeling Afvalwaterketen heeft in samenwerking met de afdeling Watersystemen de bijdrageregeling in 2015 geëvalueerd² en de uitkomsten daarvan zijn in het nieuwe Waterbeheerplan verwerkt. De conclusie van de evaluatie is dat de bijdrageregeling haar nut heeft gehad, maar dat het door de huidige wetgeving niet meer op deze wijze noodzakelijk is. Elke gemeente binnen het beheergebied van HHSK heeft het afkoppelen van bestaand verhard oppervlak in haar eigen beleid een plek gegeven. Veelal is dit beleid gecombineerd met de aanpak van hemelwateroverlast en/of grondwateroverlast en rioolvervangning. De bijdrageregeling was gericht op verantwoord afkoppelen van verhard oppervlak, echter in de huidige wet- en regelgeving is al opgenomen dat lozing op oppervlaktewater - dus ook afkoppelen - verantwoord moet gebeuren.

Uit de evaluatie naar de bijdrageregeling blijkt dat het voortzetten van de generieke regeling, het financieel blijven stimuleren van afkoppelen, niet langer het meest geschikte instrument is. De nieuwe aanpak wordt:

- Gebiedsgerichte benadering en criteria opstellen voor het beoordelen van eventuele negatieve effecten bij afkoppelen op de waterkwaliteit en waterkwantiteit;
- Per gebied kan de nadruk liggen op afvalwaterketen, waterkwantiteit of waterkwaliteit;
- In gebieden waar de gemeente en HHSK een gezamenlijke ambitie hebben voor de wateropgave en/of de waterkwaliteit kan een financiële bijdrage van HHSK meer op die doelen gericht zijn.

² Bijdrageregeling afkoppelen bestaand verhard oppervlak, Evaluatierapport voor de periode 2011-2015, 12 oktober 2015.

2.3 Onderzoeksvragen

De hiervoor genoemde evaluatie had als doel te beoordelen wat goed ging en wat beter kan ten aanzien van de doelstelling van de bijdrageregeling. Dit bestuurlijk onderzoek heeft zich gericht op de mate waarin de bijdrageregeling dienend is aan de doelen van het waterschap.

De hoofdvraag van het bestuurlijk onderzoek was: Heeft de bijdrageregeling “afkoppelen bestaand verhard oppervlak” in de periode 2011-2015 het beoogde effect gehad?

De hoofdvraag is verder uitgewerkt in de volgende onderzochte deelaspecten:

- Kwaliteit van het beleidskader en van de bijdrageregeling;
- Middelen voor de bijdrageregeling;
- Verrichte activiteiten, behaalde prestaties en de monitoring daarop;
- Het bijdragen van de bijdrageregeling aan het beoogde doel.

2.4 Onderzoeksopzet

Om een antwoord te kunnen geven op de hoofdvraag is een toetsingskader opgesteld (zie bijlage 1). Het toetsingskader is afgeleid van Leren van Subsidie-evaluaties (Algemene Rekenkamer) en Toolbox Subsidiebeheer (Auditdienst Rijk).

Het onderzoek bestond uit het bestuderen van documenten en het houden van interviews met geselecteerde functionarissen. Een onderdeel van het onderzoek bestond uit het bevragen van contactpersonen van gemeenten. Voor de in dit onderzoek betrokken contactpersonen van gemeenten is aangesloten bij de gebiedsindeling van het beheergebied van HHSK naar regio's. Tevens heeft een spreiding plaatsgevonden naar gemeenten die wel en geen aanvragen voor een bijdrage hebben ingediend. De volgende gemeenten zijn in het onderzoek betrokken:

- Regio Krimpenerwaard; gemeente Krimpen aan den IJssel heeft in het kader van rioolvervangings een bijdrage aangevraagd en ontvangen en gemeente Krimpenerwaard heeft in het kader van rioolvervangings en reconstructies een bijdrage aangevraagd en ontvangen;
- Regio Schieland; gemeente Zuidplas heeft geen gebruik gemaakt van de bijdrageregeling;
- Regio Rotterdam; gemeente Rotterdam heeft een eigen stimuleringsregeling voor huiseigenaren in het kader van groene dakenprojecten, in het WBP is vastgelegd dat HHSK hieraan bijdraagt, een bijdrage aangevraagd en ontvangen.

Van de gesprekken zijn verslagen gemaakt die door de betreffende personen zijn geverifieerd. In bijlage 2 staan de geïnterviewde functionarissen genoemd, evenals de geraadpleegde stukken. Een samenvatting van de ervaringen van de contactpersonen van gemeenten is in bijlage 3 opgenomen.

Op basis van de interviewverslagen en de resultaten van deskresearch zijn bevindingen uitgewerkt en conclusies getrokken. Deze zijn uit het oogpunt van zorgvuldigheid gedeeld met de proceseigenaar en portefeuillehouder en waar dit volgens ons nodig was, aangepast. Hierbij is de onafhankelijkheid van het onderzoek onaangetast gebleven.

Het onderzoek is uitgevoerd van november 2015 tot en met januari 2016 door de adviseur interne auditing. Het rapport is gereviewed en mede opgesteld door de senior adviseur bedrijfsvoering.

3 De bijdrageregeling heeft het verantwoord afkoppelen mede in gang gezet

In dit hoofdstuk beschrijven wij voor de hoofdvraag “Heeft de bijdrageregeling afkoppelen bestaand verhard oppervlak in de periode 2011-2015 het beoogde effect gehad?”, de conclusies en de bevindingen die daartoe hebben geleid.

Uit het onderzoek is gebleken dat bijdrageregeling het stimuleren van verantwoord afkoppelen mede in gang heeft gezet. Echter, het is niet vast te stellen in welke mate de financiële bijdrage van invloed is geweest op het wel of niet verantwoord afkoppelen van bestaand verhard oppervlak.

In de volgende paragrafen beschrijven we de conclusies en bevindingen van de deelaspecten van het onderzoek: kwaliteit beleidskader en bijdrageregeling, middelen, activiteiten en prestaties en doeltreffendheid.

3.1 De kwaliteit van het beleidskader kan worden verbeterd door de koppeling tussen de prestaties en WBP-doelen en de afweging van mogelijke alternatieve maatregelen concreet te maken

Het doel van de bijdrageregeling is beschreven. Er is niet concreet gemaakt wat de (causale) relatie is tussen de gevraagde prestaties vanuit de bijdrageregeling en beoogde doel(en) van de bijdrageregeling en WBP. ●

Bevindingen

In het WBP 2010-2015 is als doelstelling opgenomen: “Bij nieuwe en bestaande rioolstelsels is verharding verantwoord afgekoppeld. Het beoogde resultaat is, dat in samenwerking met gemeenten zoveel mogelijk schoon hemelwater wordt afgevoerd naar het oppervlaktewater in plaats van naar de awzi.” Eén van de maatregelen is het verlengen van de afkoppelregeling en uitbreiden met ‘groene daken Rotterdam’ (zie bijlage 4).

Het doel van de bijdrageregeling is het stimuleren van verantwoord afkoppelen, zodat de awzi minder wordt belast. In het WBP 2010-2015 ontbreekt echter wat de relatie is tussen de gevraagde prestaties vanuit de bijdrageregeling en beoogde doel(en). Een beschrijving van het verband tussen een financiële bijdrage, de activiteit en het beoogde (maatschappelijk) effect biedt de mogelijkheid om de aannames over deze verbanden achteraf te toetsen en het beleid bij te sturen, indien de aannames niet blijken te kloppen.

Een analyse naar het nut en/of de noodzaak van de maatregel is uitgevoerd voorafgaand aan de oorspronkelijke bijdrageregeling. Bij de verlenging van de bijdrageregeling is geen analyse gemaakt van mogelijke alternatieve maatregelen voor het bereiken van de doelen. ●

Bevindingen

HHSK is bij het stimuleren van het verantwoord afkoppelen van hemelwater afhankelijk van de medewerking - en het ambitieniveau - van de gemeenten, maar ook van bedrijven en particulieren. Uit de beleidsstukken behorend bij de introductie van de bijdrageregeling in 2003 blijkt dat alleen indirecte stimuleringsmaatregelen beschikbaar zijn, namelijk financiële, communicatieve en juridische sturing. Omdat HHSK het verantwoord afkoppelen niet juridisch kan afdwingen, blijven dan de financiële en communicatieve sturing over.

De bijdrageregeling afkoppelen bestaand verhard oppervlak 2011-2014 en de verlenging voor één jaar in 2015, is een voorzetting van een al bestaande regeling. Van 2003 tot en met 2007 gold de bijdrageregeling in het beheergebied van Schieland. Vanaf 2007 is de bijdrageregeling ook voor de Krimpenerwaard van toepassing en is de regeling aangepast zodat de bijdrage alleen geldt voor gebieden waar het verhard oppervlak is aangesloten

op bestaande gemengde riolering. Die regeling gold tot en met 2009. Er zijn beleidsuitgangspunten geformuleerd voor de periode 2003-2009 en 2011-2015 (zie bijlage 5).

In 2009 is de Waterwet in werking getreden. In die wet is de zorgplicht voor hemelwater voor de gemeente en perceelegeigenaren opgenomen. In de Waterwet is bepaald dat lozen van hemelwater op het oppervlaktewater verantwoord moet gebeuren. Bij de voorzetting van de bijdrageregeling 2011-2015 is geen analyse aangetroffen met de afweging van de eventuele alternatieve maatregelen, waarbij rekening wordt gehouden met de gewijzigde wet- en regelgeving en bijbehorende verantwoordelijkheden.

3.2 De bijdrageregeling is uitvoerbaar en controleerbaar

De (beoogde) doelgroepen van de regeling zijn duidelijk. ●

Bevindingen

In de bijdrageregeling zijn de doelgroepen helder beschreven, te weten: gemeenten, particulieren en bedrijven. De communicatie over het bestaan van de regeling is via de website van HHSK en via de contactpersonen van HHSK aan de gemeenten binnen het beheergebied van HHSK gegaan.

De voorwaarde is minimaal 2.500 m² afkoppelen, waarbij meerdere kleinere oppervlakken gezamenlijk in één aanvraag kunnen worden opgenomen. Dit leidde ertoe dat de aanvragen vooral van de gemeenten kwamen. Bedrijven zijn over het algemeen al op een gescheiden rioolstelsel aangesloten.

De gemeente Rotterdam is actief in het verzorgen van de aanvragen voor de particulieren. De mogelijkheid van een bijdrage van HHSK is namelijk opgenomen in de toelichting bij de stimulerings- of bijdrageregeling van de gemeente Rotterdam voor de zogenaamde 'groene daken' projecten. Vandaar dat de doelgroep particulieren in Rotterdam wel aanvragen, via de gemeente, hebben ingediend. De andere gemeenten in het beheergebied hebben geen actieve doorverwijzing.

De voorwaarden voor de bijdrage en hoogte van het bedrag zijn duidelijk. ●

Bevindingen

De voorwaarden voor de bijdrage en de wijze waarop de hoogte van de bijdrage wordt vastgesteld, zijn helder beschreven in de bijdrageregeling.

De in de regelgeving gevraagde informatie sluit aan met de gewenste beleids- en controle-informatie en sanctiebeleid. ●

Bevindingen

Er is geen specifiek sanctiebeleid opgenomen in de bijdrageregeling. Misbruik en oneigenlijk gebruik van de regeling wordt zoveel mogelijk voorkomen door de aanvraag te beoordelen of de informatie voldoet, dat wil zeggen of de informatie compleet is en overeenkomt met de voorwaarden van de bijdrageregeling. Daarnaast valt de bijdrageregeling onder de Algemene Subsidieverordening van HHSK wat inhoudt dat een accountantsverklaring is vereist voor bedragen boven de € 50.000. De aanvraag wordt niet goedgekeurd indien:

- de informatie niet voldoet;
- bij de beoordeling van de afkoppelplannen blijkt dat dit een negatief effect op de waterkwaliteit heeft of dat het kan leiden tot wateroverlast.

3.3 Het is inzichtelijk wat de financiële omvang van de verstrekte bijdragen en de uitvoeringskosten voor HHSK zijn

Het is herleidbaar wat aan financiële middelen voor de bijdrageregeling beschikbaar zijn gesteld, wat verstrekt is en wat de uitvoeringskosten voor HHSK zijn. ●

Bevindingen

Het krediet van € 1.250.000 is in de periode van 2011-2015 in delen beschikbaar gesteld door de verenigde vergadering, gemiddeld € 250.000 per jaar. Hiervoor is ieder jaar een kredietaanvraag ingediend. In de periode 2011-2015 is € 944.907 aan bijdragen verstrekt. Er wordt nog een afrekening over 2015 verwacht voor het resterende bedrag € 305.093.

De uitvoeringskosten over de periode 2011-2015 voor HHSK zijn € 22.750.³

3.4 De behaalde prestaties zijn inzichtelijk

Het is inzichtelijk wat aan verhard oppervlak is afgekoppeld. ●

Bevindingen

Voor de periode 2011-2015 is in de onderstaande tabel inzichtelijk gemaakt wat het totaal (afgekoppelde) verhard oppervlak is, wat de kosten voor HHSK en de inschatting van de kosten voor de gemeenten in het beheergebied van HHSK zijn geweest.⁴ Het beheergebied van HHSK is hierbij opgedeeld in regio's: Krimpenerwaard, Schieland en Rotterdam.⁵

Prestaties en kosten bijdrageregeling 2011-2015 naar regio	Krimpenerwaard	Schieland	Rotterdam	Totaal
Verhard oppervlak begin 2011	4.243.000 m ²	1.134.000 m ²	13.392.000 m ²	18.769.000 m²
Gerealiseerde afgekoppeld oppervlak periode 2011-2015	173.853 m ²	2.700 m ²	108.120 m ²	284.673 m²
Percentage afgekoppeld verhard oppervlak t.o.v. begin 2011	4,10 %	0,24 %	0,80 %	1,52 %
Kosten HHSK periode 2011- 2015	€ 435.711	€ 10.800	€ 498.396	€ 944.907
Schatting kosten gemeenten periode 2011- 2015	€ 4.000.000	€ 100.000	€ 2.500.000	€ 6.600.000
Aantal aanvragen periode 2011-2015	15	1	4	20

Tabel 2 Prestaties en kosten afgekoppelde oppervlakken periode 2011-2015

HHSK draagt € 2, € 4 of € 5 per afgekoppelde m² bij, afhankelijk van of de afvoer via een zuiverende voorziening gaat, tot een maximum van 50% van de projectkosten. De standaardkosten van het afkoppelen voor de gemeenten zijn circa € 25 per m². Op basis van de laagste bijdrage per afgekoppelde m² is de inschatting dat HHSK ongeveer 10% aan de totale de kosten van het afkoppelen bijdraagt. Dit geldt voor de regio's

³ Op basis van de urenregistratie en een uurtarief van € 65 per uur.

⁴ De gegevens zijn afkomstig van het Evaluatierapport afkoppelen bestaand verhard oppervlak, tabel 3-1 en 3-2, pagina 8.

⁵ De indeling van de regio's is als volgt: Krimpenerwaard bevat de gemeenten Krimpenerwaard en Krimpen aan den IJssel, Rotterdam bevat de gemeenten Rotterdam en Capelle aan den IJssel en Schieland bevat de gemeenten Gouda, Waddinxveen, Zoetermeer, Zuidplas en Lansingerland.

Krimpenerwaard en Schieland waar de bijdragen zijn aangevraagd in het kader van rioolvervangings.

Voor de regio Rotterdam zijn afspraken in het Waterplan 2 vastgelegd om een bijdrage te leveren aan het groene daken programma van de gemeente Rotterdam. In Rotterdam is 99.120 m² verhard oppervlak aangewezen voor de groene daken. HHSK draagt hier € 5 per m² aan bij en de gemeente Rotterdam € 25 per m².

De afdeling Afvalwaterketen heeft actief gemonitord om de verantwoordingsinformatie tijdig en compleet aangeleverd te krijgen. ●

Bevindingen

De beleidsmedewerker van de afdeling Afvalwaterketen, coördinator van de bijdrageregeling, heeft actief op de termijnen van de afkoppelplannen en de benodigde gegevens voor de vaststelling van de bijdrage gestuurd. Een aantal gemeenten heeft zelf tijdig geïnformeerd wanneer zij vertragingen hadden opgelopen en bij een aantal andere gemeenten heeft dat voor de afdeling Afvalwaterketen meer inspanning gekost om de gegevens te krijgen.

3.5 De bijdrageregeling draagt mede bij aan het beoogde doel

Het is lastig concreet te maken in hoeverre de bijdrageregeling doeltreffend is geweest. ●

Bevindingen

In het WBP of in de documentatie over de verlenging van de bijdrageregeling is er geen (theoretische) streefwaarde of norm bepaald voor de beoogde doelen van de bijdrageregeling. Door kengetallen per doel aan te geven, kan inzicht worden gegeven in hoeverre de bijdrageregeling doeltreffend⁶ is.

De bijdrageregeling is kosteneffectief⁷ ●

Bevindingen

Voor de periode 2011-2015 is in de onderstaande tabel inzichtelijk gemaakt wat de geschatte vermindering van de afvoer van hemelwater en overstorten door het afkoppelen van verhard oppervlak is geweest, wat de geschatte besparingen op de zuiveringskosten en investeringskosten zijn en indicatief wat de waarde is van de vermindering van overstorten.⁸ Uit tabel 3 blijkt dat de bereikte besparingen ongeveer gelijk zijn aan de kosten van de bijdrageregeling en de uitvoeringskosten.

Verminderde afvoer en besparingen door afkoppelen 2011-2015	Totaal
Verminderen hemelwater naar de awzi	
Gerealiseerde afgekoppeld oppervlak	284.673 m ²
Verminderde afvoer naar awzi (m ³ /jaar)	144.500 m ³
Besparing op zuiveringskosten €/jaar (structureel)	€ 16.000
Besparing op investeringskosten (incidenteel)	€ 400.000
Verminderen stedelijk afvalwater naar het oppervlaktewater	
Verminderde overstorten (m ³ /jaar)	14.450 m ³
Waarde verminderde overstorten €/jaar (structureel)	€ 10.000 – € 15.000

Tabel 3 Geschatte verminderde afvoer, geschatte besparing op zuiverings- en investeringskosten en indicatieve waarde verminderde overstorten

⁶ Doeltreffend: in hoeverre dankzij het beleid de gewenste beleidsresultaten worden bereikt. Onder beleidsresultaten worden zowel prestaties (output) als de daarmee gerealiseerde effecten (outcome) verstaan, Algemene Rekenkamer

⁷ Kosteneffectiviteit: doelmatigheid van (beleids)effecten, Algemene Rekenkamer

⁸ De gegevens zijn afkomstig van het Evaluatierapport afkoppelen bestaand verhard oppervlak, tabel 3-3 en tabel 3-4, pagina 9.

Toelichting besparingen zuiveringskosten €/jaar (structureel):

De gemiddelde neerslag in Nederland is 800 mm.⁹ Van de 800 mm komt gemiddeld 550 mm in het gemengd rioolstelsel terecht. Hiervan wordt ongeveer 50 mm overgestort via het gemengde rioolstelsel op het oppervlaktewater. De overige 500 mm wordt afgevoerd naar de awzi. Op basis van de notitie 'Inschatting kosten zuiveren en transporteren van rioolvreemd water awzi's HHSK' van 2 april 2014 is bepaald dat het zuiveren van rioolvreemd water jaarlijks ongeveer € 0,11 per m³ kost. Structureel wordt op de zuiveringskosten naar schatting € 16.000 per jaar bespaard.

Toelichting besparingen investeringskosten (incidenteel):

Per hectare aangesloten verhard oppervlak kan 7 m³/uur hemelwater naar de awzi worden afgevoerd. Door het afkoppelen van 284.673 m² ofwel 28 hectare verhard oppervlak is de benodigde transport- en zuiveringscapaciteit met circa 200 m³/uur afgenomen.¹⁰ Deze capaciteit heeft een gunstige invloed op de waterkwaliteit. De overstorten op het oppervlaktewater, veroorzaakt door de nog aangesloten verharde oppervlakken, worden hierdoor namelijk beperkt.

Op het moment dat rioolgemalen, persleidingen of zuiveringen vervangen moeten worden, zal dit leiden tot lagere investeringen. Uit een analyse van Grontmij, op basis van een casestudie naar 4 awzi's, blijkt dat het afkoppelen een besparing op de investeringen oplevert van gemiddeld € 1,40 per m² afgekoppeld verhard oppervlak.¹¹ Voor HHSK wordt de besparing op investeringskosten geschat op € 400.000.

Toelichting waarde verminderde overstorten €/jaar (structureel):

Het afkoppelen van verhard oppervlak heeft een gunstig effect op de waterkwaliteit. Om hieraan indicatief een waarde te kunnen geven, zijn de kosten bepaald op basis van m³ niet geloosd en kosten voor zuiveren van stedelijk afvalwater. De lozing van 14.450 m³ ongezuiverd rioleringswater komt overeen met de hoeveelheid afvalwater van circa 150 – 300 v.e. Bij een tarief per vervuilingseenheid van circa € 56 ligt de waarde van het niet lozen van 14.450 m³ ongezuiverd stedelijk afvalwater via overstorten indicatief tussen € 10.000 en € 15.000 per jaar.

Het is niet met zekerheid vast te stellen dat de financiële bijdrage doorslaggevend is geweest voor het wel of niet verantwoord afkoppelen van bestaand verhard oppervlak. ●

Bevindingen

Uit de interviews blijkt dat de regeling de afgelopen jaren het stimuleren van verantwoord afkoppelen mede in gang heeft gezet. Het beleid over afkoppelen van verhard oppervlak maakt inmiddels onderdeel uit van de gemeentelijke rioleringsplannen of van een Waterplan. In hoeverre de gemeenten gaan afkoppelen hangt af van de mogelijkheden om af te koppelen, of de riolering moet worden vervangen en van het ambitieniveau van de gemeenten.

Op basis van interviews met contactpersonen van vier gemeenten blijkt dat de bijdrage van € 2 tot € 5 per m² kan helpen in het meekrijgen van bestuurders, maar dat het niet rendabel is in verhouding tot de kosten van de gemeente die gemiddeld € 20 tot € 25 per m² zijn voor het afkoppelen. De contactpersonen van de vier gemeenten hebben aangegeven ook af te koppelen zonder een financiële bijdrage.

Daarnaast is HHSK meer in gesprek gekomen met de gemeenten als gelijkwaardige gesprekspartners. Tenslotte zijn door initiatieven zoals de groene daken projecten, meer stakeholders betrokken en is meer kennis en bewustwording over het anders omgaan met (hemel)water bij de stakeholders gecreëerd.

⁹ <https://www.knmi.nl/kennis-en-datacentrum/uitleg/zware-neerslag>

¹⁰ De gegevens zijn afkomstig van het Evaluatierapport afkoppelen bestaand verhard oppervlak, pagina 9.

¹¹ Beëindiging Bijdrageregeling afkoppelen verhard oppervlak, agendapunt H.04, besluit 1 juli 2010 Verenigde Vergadering Hoogheemraadschap van Delfland, pagina 4 en Water Innovatie Netwerk, Achtergrond document Regionaal Afvalwaterketenbeleid, pagina 11.

Bijlage 1. Toetsingskader

In dit onderzoek is het volgende toetsingskader gehanteerd:

Nr.	Aspecten beleidsketen	Toetspunten (gebaseerd op Leren van Subsidie- evaluaties Algemene Rekenkamer en Toolbox Subsidiebeheer Auditdienst Rijk)
1.	<u>Beleidskader en bijdrageregeling</u> Kwaliteit van het beleidskader en van de bijdrageregeling.	<u>Beleidskader</u> <ul style="list-style-type: none"> • HHSK heeft een analyse uitgevoerd naar het nut en/of de noodzaak en beschikt over een adequate beleidstheorie (i.c. 'bewezen beleid'): <ul style="list-style-type: none"> ○ Het beleidskader (voor de bijdrageregeling) omvat concreet beschreven doelen, de gevraagde prestaties en de relatie tussen de prestaties en de doelen. ○ Daarnaast zijn de alternatieven voor een bijdrage als beleidsinstrument afgewogen. <u>Bijdrageregeling</u> De regeling is uitvoerbaar en controleerbaar: <ul style="list-style-type: none"> • De (beoogde) doelgroep van de regeling is duidelijk beschreven. • De voorwaarden voor de bijdrage zijn duidelijk vastgelegd in de regelgeving. • Het bedrag van de bijdrage of de maatstaf (de wijze waarop de hoogte van de bijdrage wordt bepaald) is duidelijk. • De in de regelgeving gevraagde informatie sluit aan met de gewenste beleids- en controle-informatie (het vragen van informatie over een aantal vooraf te bepalen criteria waarmee kan worden vastgesteld of het beoogde doel van de bijdrageregeling wordt bereikt). • Sanctiebeleid (Misbruik & Oneigenlijk gebruik) is opgenomen, ofwel de maatregelen of sancties zijn bepaald als blijkt dat niet aan de voorwaarden wordt voldaan.
2.	<u>Middelen (input)</u> Beschikte middelen voor de bijdrageregeling.	<ul style="list-style-type: none"> • Inzicht in de mate waarin de beschikbaar gestelde middelen zijn beschikt. • De uitvoeringskosten van HHSK zijn inzichtelijk.
3.	<u>Activiteiten (throughput) & prestaties (output)</u> Verrichtte activiteiten, behaalde prestaties en de monitoring daarop.	<u>Activiteiten & prestaties</u> <ul style="list-style-type: none"> • De beoogde activiteiten en prestaties worden c.q. zijn behaald. • Controle op de activiteiten en prestaties van de bijdrage-ontvangers. <u>Monitoring</u> Afdoende sturings- en beheersingsinformatie: <ul style="list-style-type: none"> • vooraf goed nagedacht over het toezichtinstrumentarium en de verantwoordingsstructuur; bijvoorbeeld of er wel of geen accountantsverklaring wordt gevraagd en hoe vastgesteld kan worden dat de doelstellingen van de regeling worden bereikt; • aan de hand van de verantwoordingsinformatie kan een oordeel worden gevormd over de efficiency (doelmatigheid) en effectiviteit (doeltreffendheid) van de uitvoering van de regeling.
4.	<u>Doeltreffendheid (outcome)</u> De bijdrageregeling draagt bij aan het beoogde doel	<ul style="list-style-type: none"> • Voldoet aan de (theoretische) vooraf bepaalde streefwaarde of norm. • De bereikte besparingen zijn hoger dan de kosten van de bijdrageregeling en de uitvoeringskosten. • Het effect van de bijdrageregeling is inzichtelijk.
Ad 4.	Bevragen van de ontvangers over de noodzaak van de bijdrage. Deze vraag kan inzicht geven in een eventueel cadeaueffect, de gevallen waarin het effect ook zonder de bijdrage was bereikt	<ul style="list-style-type: none"> • Reden wel/ niet gebruik gemaakt van de bijdrageregeling. • Deze activiteit (het afkoppelen) ook hebben verricht zonder de bijdrage. • Verbetersuggesties/ aanbevelingen voor het hoogheemraadschap in het kader van het stimuleren van afkoppelen.

Bijlage 2. Geraadpleegde personen en documentatie

Interviews hebben plaatsgevonden met:

Functie	Rol
Hoogheemraad	Portefeuillehouder
Afdelingshoofd Afvalwaterketen	Proceseigenaar
Beleidsmedewerker Afvalwaterketen	Coördinator bijdrageregeling
Beleidsmedewerker Afvalwaterketen	Advisering/ ondersteuning
Beleidsadviseur riolering en water, gemeente Zuidplas	Contactpersoon; geen gebruik gemaakt van de bijdrageregeling
Project- en Programmamanager Ingenieursbureau, gemeente Rotterdam	Contactpersoon; gebruik bijdrageregeling in het kader van groene daken projecten
Beleidsmedewerker, gemeente Krimpen aan den IJssel & Medewerker technisch bureau Krimpenerwaard	Contactpersoon; gebruik bijdrageregeling in het kader van rioolvervangings
Beleidsmedewerker, gemeente Krimpenerwaard	Contactpersoon; gebruik bijdrageregeling in het kader van rioolvervangings en reconstructies

De volgende documenten zijn geraadpleegd:

Titel	Bron	Datum
Verordening doelmatigheid- en doeltreffendheid HHSK	Internet HHSK	
Programmabegroting 2015	Internet HHSK	
Algemene Subsidie Verordening Schieland en de Krimpenerwaard	Internet HHSK	
Bijdrageregeling afkoppelen bestaand verhard oppervlak 2011-2014	Internet HHSK	
Bijdrageregeling afkoppelen bestaand verhard oppervlak 2015	Internet HHSK	
Bijdrageregeling afkoppelen bestaand verhard oppervlak, Evaluatierapport voor de periode 2011-2015	Afdeling AWK	12 oktober 2015
Beleidsnota Afkoppelen van verhard oppervlak	Archief HHSK	29 oktober 2002
Toekomstbestendige en duurzame financiering van het Nederlandse waterbeheer	Twynstra Gudde en Tauw	30 juni 2015
Waterplan II gemeente Rotterdam, Gemeente Rotterdam / Waterschap Hollandse Delta / Hoogheemraadschap van Schieland en de Krimpenerwaard / Hoogheemraadschap van Delfland	Gemeente Rotterdam	Juni 2013
Verbreed Gemeentelijk Rioleringsplan Krimpen aan den IJssel 2013- 2017	Gemeente Krimpen aan den IJssel	8 november 2012
Afkoppelen kost meer dan het aan zuiveringskosten bespaart, Rob Hermans	Water Governance	April 2015
Beëindiging Bijdrageregeling afkoppelen verhard oppervlak, agendapunt H.04, Verenigde Vergadering Hoogheemraadschap van Delfland	Internet HHD	1 juli 2010
Achtergronddocument Regionaal Afvalwaterketenbeleid	Water Innovatie Netwerk	

Bijlage 3. Samenvatting ervaringen vier gemeenten

Hieronder is de samenvatting opgenomen van de uitkomsten van de interviews met contactpersonen van vier gemeenten.

Reden wel/ niet gebruik gemaakt van de bijdrageregeling

De gemeenten Krimpenerwaard en Krimpen aan den IJssel hebben gebruik gemaakt van de bijdrageregeling vanwege de doelstelling de lasten voor de burgers te beperken ('laagste maatschappelijke kosten'). Het afkoppelen is in de gemeentelijke rioleringsplannen opgenomen. De voordelen van afkoppelen, te weten de kans op overstorten of overstromen te verminderen en het minder belasten van de waterketen worden door de gemeenten gezien. Het is alleen wel een relatief dure ingreep. De bijdrage van € 2 van HHSK kan helpen in het meekrijgen van bestuurders voor het afkoppelen aanvullend op de basisinspanning. Echter, voor de kosten van het afkoppelen is de bijdrage van € 2 niet rendabel. De kosten voor de gemeenten van het afkoppelen liggen namelijk gemiddeld tussen de € 20 tot € 25 per m². Daarnaast is het vanuit de gedachte van duurzaamheid goed om af te koppelen; schoon water dient niet te worden gezuiverd -niet onnodig vermengen met afvalwater-, maar naar het oppervlaktewater af te vloeien.

De gemeente Rotterdam maakt in het kader van het programma groene daken gebruik van de bijdrageregeling. Dit betreft een voortzetting van een bestaande stimuleringsregeling van de gemeente Rotterdam, die onderdeel uitmaakt van de afspraken in het Waterplan tussen de gemeente Rotterdam en HHSK. De groene daken kunnen een onderdeel uitmaken van de wateropgave. Daarnaast is duurzaamheid een speerpunt van de gemeente Rotterdam. In het programma is de financiële bijdrage van de gemeente Rotterdam en de mogelijkheid van de financiële bijdrage van HHSK opgenomen. Zowel bedrijven als particulieren kunnen van de regeling gebruik maken ('eigenaar van het dak').

De gemeente Zuidplas heeft geen gebruik gemaakt van de bijdrageregeling omdat het niet als doelmatig wordt gezien. De uitvoering geeft namelijk hoge administratieve lasten. Het kost tijd en geld, zoals de accountantsverklaring die vereist is bij bedragen hoger dan € 50.000. Daarnaast wordt de financiële bijdrage gezien als het doorgeven van maatschappelijk geld van de ene overheidsinstantie naar een andere overheidsinstantie. Als de maatregel belangrijk wordt gevonden, dan uitvoeren en niet afhankelijk laten zijn van een financiële prikkel. De gemeente Zuidplas heeft in de afgelopen jaren wel afgekoppeld.

De in dit onderzoek betrokken contactpersonen hebben aangegeven dat de eisen voor de onderbouwingen en de accountantsverklaring maatschappelijk kosten met zich meebrengen. De activiteiten maken vaak onderdeel uit van een integraal project, bijvoorbeeld rioolvervanging. Dat project heeft een (relatief) lange doorlooptijd. Om het deel van afkoppelen uit te zoeken, is lastig.

De afkoppelprojecten hebben voornamelijk betrekking op de activiteiten bij de doelgroep gemeenten. Particulieren en bedrijven hebben daar niet via de gemeenten gebruik van gemaakt. Een uitzondering hierop is het groene daken project van de gemeente Rotterdam. De gemeenten koppelen alleen in de openbare ruimte af. De redenen hiervoor zijn dat voor particulieren de kosten voor het afkoppelen twee keer zo hoog zijn en dat de kans op fouten bij de aansluiting op een gescheiden rioelstelsel groter is.

Deze activiteit (het afkoppelen) ook hebben verricht zonder de bijdrage

De contactpersonen hebben aangegeven dat het afkoppelen ook had plaatsgevonden zonder de financiële bijdrage. Het afkoppelen maakt inmiddels onderdeel uit van het eigen beleid van de gemeenten (gemeentelijk rioleringsplan) en/of van de wateropgave.

In het verleden is het afkoppelen (landelijk) meer als een doel op zich gezien en niet als een middel om een bepaald doel te bereiken. Daarnaast is gesteld dat in het verleden de gemeenten en waterschappen vooral vanuit de eigen belangen en 'normen' handelden en nog te weinig is gekeken naar wat de werkelijke vraagstukken of knelpunten voor de waterketen zijn, bijvoorbeeld knelpunten in de openbare ruimte, riolering of zuivering.

De opgaven of knelpunten in de waterketen zijn gesegmenteerd. De vraagstukken kunnen meer als een kans worden gezien en integraal worden aangepakt. De bijdrage zou een onderdeel van een totaal pakket aan (stimulerings-) maatregelen kunnen zijn. De maatregelen voor oppervlaktewater, afstromen of riolering zouden ingezet kunnen worden daar waar de meest doelmatige maatschappelijke oplossing zit.

Bijlage 4. Doel 42 Waterbeheerplan 2010-2015

In het Waterbeheerplan zijn de ambitie, doel en maatregel en resultaat als volgt verwoord:

Afvalwaterketen en emissies (hoofdstuk 5)

Thema/Ambitie

Gemeentelijke rioleringsinspanningen zijn gerealiseerd; HHSK toetst en adviseert.

Doel 42

Bij nieuwe en bestaande rioolstelsels is verharding verantwoord afgekoppeld.

Maatregel

Opstellen gebiedsgericht hemelwaterbeleid en implementatie bij gemeenten (gemeentelijk afkoppelplan). Verlengen huidige afkoppelregeling en uitbreiden met 'Groene daken Rotterdam'. Plaatsing van zuiveringstechnische voorzieningen bij afkoppelen stimuleren daar waar effectief.

Resultaat

In samenwerking met gemeenten wordt zoveel mogelijk schoon hemelwater afgevoerd naar het oppervlaktewater in plaats van naar de afvalwaterzuiveringsinstallatie. Hiervoor wordt nieuw hemelwaterbeleid geformuleerd, wordt de subsidieregeling afkoppelen verlengd en worden de aanvragen getoetst. Het beleid is verlengd en bijgesteld op het gebied van groene daken.

Nulmeting

2010	2011	2012	2013	2014	2015	Later
Opstellen beleid 0%	Vaststellen beleid en communicatie	100%	100%	100%	100%	100%

Toelichting:

De huidige bijdrageregeling zal worden verlengd. In 2010 wordt nieuw beleid opgesteld, op basis waarvan de bijdrageregeling zal worden bijgesteld.

Bijlage 5. Beleid bijdrageregeling

Beleid 2003- 2009

Het beleid is erop gericht om verantwoord afkoppelen te bevorderen. Afkoppelen mag niet leiden tot nieuwe problemen met de waterkwaliteit of de waterkwantiteit. Daarnaast is het beleid erop gericht om afkoppelen te bevorderen in gebieden waar afkoppelen een effectieve en efficiënte maatregel is om knelpunten op te lossen. Op basis van een gezamenlijk onderzoek van Schieland en Delfland in 2001 en de een afweging van de verschillende belangen zijn de volgende uitgangspunten voor het beleid geformuleerd:

1. Afkoppelen heeft, mits op een verantwoorde wijze uitgevoerd, een positief effect op het waterkwaliteitsbeheer en zuiveringsbeheer.
2. Vanwege het positieve effect op de waterkwaliteit en de besparingen binnen het zuiveringsbeheer is het redelijk dat Schieland bijdraagt in de kosten van afkoppelen.
3. De hoogte van de bijdrage is gebaseerd op de besparingen voor het waterschap en de positieve effecten op het waterkwaliteits-en waterkwantiteitsbeheer.
4. De voorkeur gaat uit naar een gebiedsgerichte aanpak waarbij afkoppelen gestimuleerd wordt op plaatsen waar dit een efficiënte en effectieve manier is om kosten te besparen of knelpunten op te lossen.
5. Afkoppelprojecten moeten voldoen aan de waterkwaliteits- en kwantiteitsrichtlijnen van het hoogheemraadschap om negatieve effecten te voorkomen.
6. Het beleid is gericht op gemeenten. Stimulering van afkoppelen bij particulieren wordt met de desbetreffende gemeente opgepakt.
7. Geen bijdrage voor afkoppelen (niet aansluiten) bij nieuwbouw of voor afkoppelen in verband met het bereiken van de basisinspanning.
8. De pompovercapaciteit kan bij afkoppelen in principe worden verlaagd met het percentage waarmee het aangesloten verhard oppervlak afneemt. Binnen Schieland zal gekozen worden voor het handhaven van de pompcapaciteiten. Afspraken over het handhaven (of eventueel terugdraaien) van de pompovercapaciteit worden opgenomen in de aansluitvergunning van de gemeente. Bij het handhaven van de pompcapaciteit wordt een bepaling opgenomen dat de mogelijkheid bestaat dat de pompcapaciteit in de toekomst op aanwijzing van het waterschap moet worden teruggebracht.

Bron: Beleidsnota Afkoppelen van verhard oppervlak 29 oktober 2002

Beleid 2011-2015

Het hoogheemraadschap beoogt met de bijdrageregeling afkoppelen bestaand verhard oppervlak het verantwoord afkoppelen van verhard oppervlak te stimuleren. De onderliggende doelstelling is om het hemelwater niet af te voeren naar de awzi, maar te infiltreren in de bodem of af te voeren naar het watersysteem. Hierbij mag het afvoerend verhard oppervlak geen negatieve effecten hebben op de oppervlaktewaterkwaliteit en – waterkwantiteit. Daarnaast is het mogelijk om de aanvoer naar de rioolgemalen, persleidingen en de zuivering te verlagen. Ook kan door afkoppelen uitbreiding van het afvalwatersysteem worden uitgesteld of worden voorkomen.

De regeling is bedoeld om een bijdrage te verlenen aan gemeenten, bedrijven of particulieren in de extra kosten die zij moeten maken om verhard oppervlak in gebieden met bestaande gemengde riolering af te koppelen. De bijdrageregeling geldt binnen het hele beheergebied van HHSK, ongeacht de locatie. Projecten waarbij afgekoppeld wordt om de basisinspanning te bereiken, komen niet in aanmerking voor een bijdrageregeling.

Afhankelijk van de wijze van afkoppelen geldt een hoger bedrag per m² als hiermee ook andere doelen worden gediend zoals vertraagde afvoer en een verbetering van de waterkwaliteit.

De hoogte van de bijdrage is ongewijzigd overgenomen uit de oorspronkelijke bijdrageregeling die vanaf 2003 tot en met 2009 van kracht is geweest.

Bron: Evaluatie en bijdrageregeling 2011-2015 d.d. 12 oktober 2015