

DATUM	4 februari 2025	CONTACTPERSOON	Joek van Pul
UW BRIEF VAN	-	DOORKIESNUMMER	088-974 3000
UW KENMERK	-	E-MAILADRES	j.vanpul@wshd.nl
ONS KENMERK	U2504284	AANTAL BIJLAGEN	-
INGEKOMEN NR.	-		
ONDERWERP	Bestuurlijke reactie RK rapport Waterketen 'Zonder inzicht geen sturing'		



Aan de voorzitter en leden van de
Rekenkamer waterschap Hollandse Delta

Geachte voorzitter en leden van de Rekenkamer,

Wij hebben met belangstelling kennis genomen van uw rapport van bevindingen 'Zonder inzicht geen sturing' (hierna het Rapport). Wij waarderen het dat we dit rapport hebben kunnen behandelen volgens de nieuwe wederzijdse procesafspraken, die ons in staat stellen om voor toezending aan de Verenigde Vergadering (VV) een bestuurlijke reactie te geven.

Bevindingen

In onze ogen houdt sturen op hoofdlijnen het volgende in: sturen op doelen, op de (omvangrijke) opgave en op de totale kosten voor de Waterketen. Wij zijn blij dat uw bevindingen hierbij aansluiten.

Het gestelde dat WSHD koploper is in het verantwoorden door middel van KPI's bevestigt dat wij het werken met KPI's serieus nemen. We onderschrijven op dat gebied de constatering die u doet.

Wij nemen kennis van uw constatering dat de KPI's op financieel gebied vaak onnodig vaag zijn geformuleerd. In deze bestuursperiode is het college samen met de ambtelijke organisatie bezig geweest om meer inzicht te krijgen in de opgave door middel van de ALM's en de onderhoudsconcepten. In de evaluatie van het huidige WBP zullen college en VV de financiële KPI's tegen het licht houden met als doel tot concretere KPI's te komen.

Aanbevelingen

Op dit moment is ambtelijk gestart met de evaluatie van het Waterbeheerprogramma 2022-2027. Deze evaluatie richt zich op de doelen van het Waterbeheerprogramma. De uitkomsten dragen bij aan het nieuwe Waterbeheerprogramma. De evaluatie wordt in de eerste helft van 2025 opgeleverd.

- Aanbeveling 1: stellen wij voor over te nemen richting een nieuw Waterbeheerprogramma;
- Aanbeveling 2: is aanleiding voor nader gesprek met u als rekenkamer en de VV. Doelmatigheid gaat over de inzet van zo weinig mogelijk middelen bij een inspanning, om een doel te behalen. Het is nog niet zo eenvoudig om dit op een juiste manier in een of meer sturende KPI's te vatten. Wij zijn voornemens om samen met de VV het gesprek aan te gaan om richting het nieuwe WBP te komen tot een KPI op doelmatigheid;
- Aanbeveling 3: Leg voor de bestuurlijke KPI's op één locatie verantwoording af. Net als u zijn wij van mening dat Waterwerken, dat elk jaar aan de VV wordt voorgelegd, hiervoor het juiste instrument is;
- Aanbeveling 4: De markt is, naast bijvoorbeeld ook betaalbaarheid en voldoende personele capaciteit, een complicerende factor. Dit geldt niet alleen voor de Waterketen. Om die reden maken wij de totale investeringen over alle programma's heen inzichtelijk. Ook wordt een marktstrategie voorbereid, waarin voor de Waterketen nadrukkelijk afstemming en samenwerking wordt gezocht met ontwikkelingen op Unie-niveau en met de andere waterschappen;

Handelsweg 100
2988 DC Ridderkerk
Postbus 4103
2980 GC Ridderkerk
088 974 30 00
www.wshd.nl
info@wshd.nl

Postadres

Telefoon

Internet



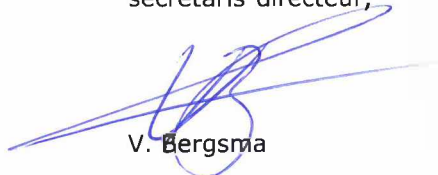
waterschap
**Hollandse
Delta**

- Aanbeveling 5: Wij onderschrijven deze aanbeveling met de opmerking dat de planning van de ALM studies terug te vinden zijn in de Transitiepaden Waterketen.

Afsluitend willen wij in het algemeen opmerken dat wij uw inzet om tot een versterking van de bestuurskracht te komen door de VV meer op hoofdlijnen te laten besturen, waarderen. Wij kijken daarbij ook naar onszelf en zijn bereid samen met u en de VV te werken aan meer bestuurlijk inzicht, rolvastheid en sturing. Hiermee maken we ook weer een stap in de bestuurlijke transitie, die een belangrijk onderdeel vormt van de transitieopgaven waar WSHD voor staat.

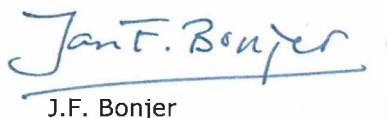
Hoogachtend,

dijkgraaf en heemraden,
secretaris-directeur,



V. Bergsma

dijkgraaf,

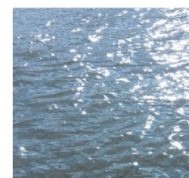


J.F. Bonjer

Onderzoeksrapport

Zonder inzicht geen sturing

Rekenkamer waterschap Hollandse Delta



11 februari 2025

Status: definitief

Onderzoekers:

Kees van Rietschoten, lid Rekenkamer

Wouter van Riel, secretaris Rekenkamer

Reviewer en externe expertise:

Jeroen Langeveld, Partners4UrbanWater en TU Delft

Inhoud

Begrippenlijst.....	4
1 Inleiding.....	5
1.1 Bestuurlijke en financiële relevantie van het onderzoek.....	5
1.2 Probleemstelling	5
1.3 Rolneming VV 2023-2027.....	5
1.4 De rwzi's van waterschap Hollandse Delta.....	6
2 Doel en onderzoeksaanpak	7
2.1 Doel en onderzoeksvragen.....	7
2.2 Aanpak.....	7
2.3 Afbakening	8
2.4 Referentiekader	8
3 Conclusies en aanbevelingen	9
3.1 Voorwoord	9
3.2 Inleiding	9
3.3 Hoofdconclusies	9
3.4 Overige conclusies	10
3.5 Hoofdaanbevelingen.....	11
3.6 Overige aanbevelingen.....	12
4 Bevindingen: beoordeling	13
4.1 Beoordeling van doelmatigheid en doeltreffendheid.....	13
4.2 Beoordeling van de rwzi's.....	13
4.3 Externe bedreiging.....	17
5 Bevindingen: verantwoording.....	19
5.1 Rapportages aan de VV	19
5.2 Inhoud rapportages aan de VV.....	20
6 Handreiking voor een referentiekader voor beoordeling van doelmatigheid en doeltreffendheid van rwzi's.....	27
6.1 Inleiding	27
6.2 Voldoen aan de wettelijke eisen en afnameverplichting	27
6.3 Deugdelijke bedrijfsvoering.....	28
6.4 Milieu impact minimaliseren.....	29
6.5 Samenhang indicatoren.....	29

6.6 Toepassing begrippenkader	30
Referenties	33
Bijlage 1. Lijst van geïnterviewde functionarissen.....	34
Bijlage 2. Doelen, speerpunten, subdoelen, KPI's en streefwaarden Waterketen uit het Waterbeheerprogramma 2022-2027	35
Bijlage 3. Deelstudie naar gebruik van KPI's bij andere waterschappen	36

Begrippenlijst

Afkorting	Verklaring
ALM	Asset Lifecycle Management
AMP	AssetManagementPlan
Burap	Bestuursrapportage
D&H	Dijkgraaf en Heemraden
KPI	Kritische PrestatieIndicator
NPI	Nadere PrestatieIndicator
P&C	Planning en Control
PDCA	Plan Do Check Act
RWZI	Rioolwaterzuiveringsinstallatie
SAMP	Strategisch AssetManagementPlan
VV	Verenigde Vergadering
VvZB	Vereniging van ZuiveringsBeheerders
WBP	Waterbeheerprogramma (eerder ook Waterbeheer(s)plan)
WSHD	Waterschap Hollandse Delta
ZO	Zuiveren en Onderhoud

1 Inleiding

1.1 Bestuurlijke en financiële relevantie van het onderzoek

De assets binnen de waterketen¹ zijn essentieel voor de zorg voor onze gezonde en duurzame leefomgeving. Deze zorgen er immers voor dat het afvalwater, afkomstig van burgers en bedrijven, schoon wordt teruggebracht in onze leefomgeving. Kortom, enorm belangrijk.

Het bestuurlijk programma Waterketen voor waterschap Hollandse Delta kent het grootste investeringsvolume van WSHD, met 33,0 mln. ofwel 38% van het totale investeringsvolume in 2024 (85,9 mln.). In de periode 2025-2027 loopt het aandeel van Waterketen op naar ongeveer 60% van het totale investeringsvolume van WSHD².

Voor de meeste waterschappen geldt dat een groot deel van de belangrijke assets, waaronder de rwzi's, toe zijn aan grootschalige renovatie. Het Waterbeheerprogramma 2022-2027³ benoemt dit op blz. 67 als volgt: *“De capaciteit is voldoende, maar veel installaties dateren uit de periode 1970-2020 en bereiken de komende jaren het einde van hun technische levensduur of krijgen een “lifetime upgrade”. Grootschalige investeringen zijn dan ook een logisch en onontkoombaar gevolg”*.

Niet alleen waterschap Hollandse Delta benoemt deze aankomende investeringsgolf. Alle waterschappen in Nederland hebben immers hun zuiveringen in ongeveer dezelfde periode gebouwd, simpelweg omdat vanaf 1970 de Wet Verontreiniging Oppervlaktewateren het verbod om zonder vergunning afvalstoffen te lozen op oppervlaktewater. De bouw van rwzi's was daarmee een logisch gevolg van de inwerkingtreding van deze wet. Vrijwel alle rwzi's zijn vervolgens in de periode 1995-2005 grondig uitgebreid om te kunnen voldoen aan de strengere eisen ten aanzien van stikstof en fosfaat. Veel van de infrastructuur is dan ook tenminste 20-30 jaar oud, waarmee ook landelijk sprake is van een aanzwellende investeringsgolf.

1.2 Probleemstelling

Naast een ouder wordend assetportfolio heeft de waterketen te maken met technische en maatschappelijke uitdagingen. Denk aan klimaatverandering, circulariteit, energiereductie, zoetwaterbeschikbaarheid, opkomende stoffen, digitalisering, herstel van biodiversiteit en druk op ruimtegebruik voor tal van doeleinden. Kortom, de complexiteit van de opgave voor de waterketen, en feitelijk voor alle taken van WSHD, neemt toe.

Gegeven bovenstaande uitdagingen, rijst de vraag: hoe doeltreffend en doelmatig zijn de rwzi's en op welke wijze wordt dat bijgehouden?

1.3 Rolneming VV 2023-2027

Het waterschap heeft een lange-termijn ambitie voor 2050 gesteld in het Waterbeheerprogramma 2022-2027 “We dragen samen met de omgeving bij aan een circulaire waterketen met als doel een gezonde en duurzame leefomgeving”⁴. Het is relevant om na te gaan hoe deze VV de

¹ De waterketen is het geheel van drinkwaterproductie, riolering en rioolwaterzuivering (bron: Unie van Waterschappen). WSHD hanteert het begrip waterketen waar daarmee de afvalwaterketen (de waterketen, exclusief drinkwaterproductie) bedoeld wordt.

² Waterschap Hollandse Delta, ‘Programmabegroting 2024, Meerjarenraming 2025 - 2028’, z.d., 8.

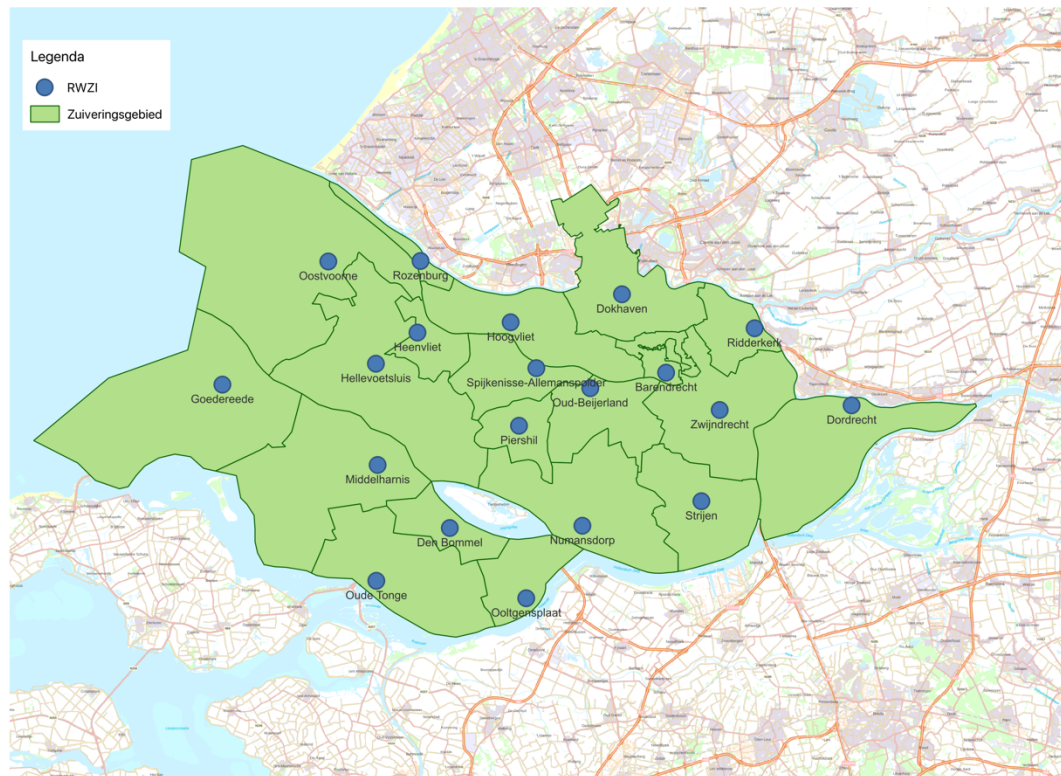
³ Waterschap Hollandse Delta, ‘Waterbeheerprogramma 2022-2027’, 31 maart 2021, 67.

⁴ Waterschap Hollandse Delta, 63.

invulling van deze ambitie vormgeeft, tezamen met het college van D&H en de ambtelijke organisatie. Het gaat hierin om grote investeringsvolumes, complexe uitdagingen en bestuurlijke keuzes.

1.4 De rwzi's van waterschap Hollandse Delta

In Figuur 1 zijn alle twintig rwzi's en de zuiveringsgebieden van WSHD weergegeven.



Figuur 1. RWZI's en zuiveringsgebieden van waterschap Hollandse Delta (bron: PDOK⁵)

⁵ PDOK, 'Waterschappen Waterketen GWSW', 7 juli 2024, https://service.pdok.nl/rioned/wswaterketen/wfs/v1_0?request=getCapabilities&service=WFS.

2 Doel en onderzoeksaanpak

2.1 Doel en onderzoeksvragen

Het doel van het onderzoek is om inzicht te bieden in de doelmatigheid en doeltreffendheid van de rwzi's van WSHD.

Bovenstaand doel is verdeeld in de volgende onderzoeksvragen:

1. Op welke wijze wordt de doelmatigheid en doeltreffendheid van de zuivering door de rwzi's van WSHD beoordeeld?
 - a. Qua kaderstelling
 - b. Qua uitvoering
2. Welk referentiekader is er voor een beoordeling de doelmatigheid en doeltreffendheid van rwzi's en welk beeld volgt er uit een toepassing van dit referentiekader?
3. Op welke wijze rapporteert het college van D&H aan de VV over de doelmatigheid en doeltreffendheid van de zuivering door de rwzi's van WSHD?

2.2 Aanpak

Het startgesprek met de directie was in december 2023. Vervolgens is samen met enkele belangrijke gesprekspartners constructief overlegd om een nadere scope te bepalen en resultaten uit de organisatie op te halen via interviews en relevante documenten.

Ter vergelijking is een documentenanalyse gedaan van Waterbeheerprogramma's van zeven andere waterschappen. Deze zijn:

- Aa en Maas - waterschap met andere kenmerken in Noord-Brabant
- Brabantse Delta – buurwaterschap in Noord-Brabant
- Delfland – buurwaterschap in Zuid-Holland
- Rijnland – waterschap met andere kenmerken in Zuid-Holland
- Stichtse Rijnlanden – buurwaterschap in Utrecht
- Scheldestromen – buurwaterschap in Zeeland en eilandenstructuur zoals Hollandse Delta
- Vechtstromen – waterschap met andere kenmerken in Oost-Nederland

In deze documentenanalyse is achterhaald is hoeverre deze waterschappen ook KPI's benoemen als bestuurlijk instrument en op welke wijze aan het algemeen bestuur wordt gerapporteerd hierover.

Voor de beantwoording van onderzoeksvraag 2, zie hoofdstuk 6, is gebruik gemaakt van de expertise van een externe deskundige (J. Langeveld, specialist op het gebied van stedelijk water).

Voor een verbreding van het blikveld voor het onderzoek is de voorzitter van de Vereniging van Zuiveringsbeheerders geïnterviewd.

2.3 Afbakening

Binnen het bestuurlijke programma Waterketen is het onderzoek afgebakend tot de kern van de zuiveringstaak: de 20 rwzi's van WSHD.

Hoewel andere onderdelen van het programma Waterketen zeker relevant zijn, vallen ze toch buiten de scope van dit onderzoek. Zij zijn meer randvoorwaardelijk voor het functioneren van de rioolwaterzuivering en kennen een verschillende dynamiek en problematiek. Het gaat dan vooral om:

- Persleidingen
- Rioolgemalen
- Samenwerking met gemeenten

2.4 Referentiekader

Voor begripsvorming over doelmatigheid en doeltreffendheid is een referentiekader gehanteerd. Het college van D&H heeft in 2020 een definitie van de begrippen aan de VV voorgelegd in een notitie⁶. De definities luiden:

Een (voorgenomen) handelwijze is doeltreffend (of effectief) als de betreffende inspanningen en uitgaven daadwerkelijk bijdragen aan de realisatie van het beoogde doel. Anders gezegd, de goede dingen doen.

Een activiteit is doelmatig (of efficiënt) als weinig middelen nodig zijn voor het behalen van het resultaat van die activiteit. Anders gezegd, de goede dingen zo goed (middelen-efficiënt) mogelijk doen.

Bovenstaande interpretatie van de begrippen komt volledig overeen met interpretaties elders, zoals door de Algemene Rekenkamer en het Kenniscentrum voor beleid en regelgeving.

Dit referentiekader is gebruikt bij de documentanalyse en de verwerking van de interviewresultaten.

⁶ College D&H, 'Notitie Doelmatigheid en Doeltreffendheid', 9 november 2020, <https://wshd.bestuurlijkeinformatie.nl/Agenda/Document/14405df8-700e-4055-aba8-64e168559687?documentId=ee09870a-c049-475e-8a32-24c46c680534&agendaltemId=1c5405cd-148e-4256-8229-fc926f5bbc56>.

3 Conclusies en aanbevelingen

3.1 Voorwoord

In voorliggend onderzoek is de beoordeling van de rwzi's van WSHD en de rapportage daarover aan de VV geanalyseerd. Het Waterbeheerprogramma 2021 bevat de door de VV vastgestelde bestuurlijke doelen, waarbij gekozen is voor KPI's als instrument voor sturing en verantwoording. Deze bestuurlijke keuzen gelden voor alle bestuurlijke programma's.

De in 2021 vastgestelde KPI's waren een uitwerking door de VV-werkgroep Van Kempen (werkgroep 'Opvolging aanbevelingen RKC'), bedoeld als een beperkte set, maar uiteindelijk zijn er veel meer KPI's toegevoegd dan oorspronkelijk beoogd. Dit is ten koste gegaan van het onderscheid tussen bestuurlijke relevante KPI's en management relevante KPI's.

Bij het ontwikkelen van een nieuw Waterbeheerprogramma is er de komende jaren voldoende mogelijkheid om duidelijke keuzes te maken tussen bestuurlijke en management-KPI's, deze te evalueren en bij te stellen waar nodig. En dus om op deze wijze een aanzet tot besturen op hoofdlijnen door de VV op de agenda van de komende jaren te brengen. Naast de aanbevelingen voor de beoordeling van de rwzi's worden hiervoor enkele aanvullende aanbevelingen gedaan.

In hoofdstuk 6 wordt dan ook een handreiking, als hulpmiddel om te komen tot een helder onderscheid tussen KPI's van bestuurlijk belang en die van managementbelang. Het rapport sluit af met een tabel, waarin expliciet wordt aangegeven wat hoort bij de VV en wat hoort bij het management. Dit onderscheid is cruciaal voor de opbouw van effectieve KPI's en het 'sturen op hoofdlijnen' door de VV.

3.2 Inleiding

De titel van het rapport 'Zonder inzicht geen sturing' is gericht op de VV; niet op de organisatie.

Er gaat bij WSHD veel goed, maar de VV heeft het gestelde doel van 'sturen op hoofdlijnen' bij de rwzi's nog niet bereikt. Dit rapport reikt enkele inhoudelijke punten aan, waardoor de VV beter in positie wordt gebracht.

De huidige VV (bestuursperiode 2023-2027) werkt met de strategie en de uitvoering, die door de vorige VV zijn bepaald. De bedoeling van de VV was toen en is nu 'sturen op hoofdlijnen', en wel door het gebruik van KPI's op het bestuurlijke niveau. Is dit gelukt bij de rwzi's met de 'tools' die deze VV van de vorige VV kreeg?

De essentie van de resultaten van dit onderzoek wordt in de volgende paragrafen geduid met een onderscheid in hoofdconclusies (met bijbehorende aanbevelingen) en conclusies die ook van belang zijn, maar als bijvangst.

De aanbevelingen uit dit rapport beogen bruikbare input te leveren voor de komende mid-term review, Kaderbrief 2026, transitiepaden en het volgende Waterbeheerprogramma 2027-2033.

3.3 Hoofdconclusies

Conclusie 1. De VV slaagt bij de rwzi's nog niet in het sturen op hoofdlijnen, omdat de VV werkt met KPI's, die voor een deel niet aansluiten bij de taken van de VV.

Het onderzoek toont aan dat de VV nu werkt met KPI's, die voor een deel niet aansluiten bij de taken van de VV. Het bestuur heeft nu onvoldoende inzicht en overzicht bij de prestaties van de rwzi's omdat de huidige set van KPI's hier onvoldoende op is ingericht (zie hiervoor Tabel 1).

Deze conclusie is het directe gevolg van de keuze die de VV in 2021 heeft gemaakt. Hier is dus geen sprake van een tekortkoming in de uitvoering door de organisatie en het college van D&H. Dit rapport houdt hier simpelweg de VV een spiegel voor, die behulpzaam kan zijn bij het vaststellen en vormgeving van het volgende Waterbeheerprogramma 2027-2033. De huidige VV gaat immers in haar bestuursperiode het nieuwe Waterbeheerprogramma 2027-2033 vaststellen, waarmee de volgende VV gaat werken in de periode 2027-2033.

Conclusie 2. De prestaties van de rwzi's worden nauwgezet door de organisatie gemonitord, maar deze informatie wordt vervolgens niet vertaald in expliciete bestuurlijke oordelen over doeltreffendheid en doelmatigheid;

Deze conclusie is niet zomaar een semantische discussie, maar een fundamentele vaststelling. En deze vaststelling is opmerkelijk omdat het college van D&H – op verzoek van de VV - in 2020 aan de VV heeft toegelicht op welke wijze doelmatigheid en doeltreffendheid worden gedefinieerd. Binnen de organisatie zijn er indicaties dat deze begrippen daadwerkelijk worden gebruikt, maar dan op het operationele maatregeleniveau (dus buiten zicht van de VV). De in 2020 gegeven definities van doelmatigheid en doeltreffendheid zijn echter niet expliciet terug te vinden in het proces van sturing en verantwoording. In dit proces staan steeds wel de door de VV vastgestelde doelen en KPI's centraal, wat dan ook weer begrijpelijk is gezien het door de VV genomen besluit in 2021 (zie conclusie 1).

Conclusie 3. Op financieel gebied zijn de KPI's onnodig vaag verwoord (namelijk in termen van % inzicht in middellange termijn investeringsopgave en de operationele kosten), waardoor de VV geen zicht heeft op de werkelijke grootte van de investeringsopgave en de operationele kosten).

Eerst in de Kaderbrief 2025 is een begin gemaakt met de inschatting van de grootte van de investeringsopgave bij de rwzi's. Deze financiële componenten zijn essentieel en zouden belangrijke stuurinformatie zijn, zodra deze expliciet in verband worden gebracht met bestuurlijk relevante KPI's.

Conclusie 4. De informatievoorziening aan de VV is onvoldoende gericht op toegankelijkheid voor een "leken" bestuur en is bovendien versnipperd in meerdere bronnen.

Een lid van de VV kan nu pas overzicht krijgen, als hij/zij zeer goed de weg kent in Waterwerken, Kaderbrief, Programmabegroting, Jaarstukken, WAVES en COGNOS. Het is een vraag of deze ervaring, kennis en kunde van ieder lid van de VV gevraagd mag worden. Voor organisatie en het college van D&H ligt hier een kans voor verbeterd inzicht bij de VV-leden.

3.4 Overige conclusies

Conclusie 5. Onduidelijk is welke planning de VV met het college van D&H heeft afgesproken na het stopzetten of 'temporiseren' van de ALM-studies (uitgevoerd in periode 2018-2023).

Nu wordt verder gewerkt met 'onderhoudsconcepten' om de hoogte van de investeringsopgave verder in beeld te brengen. Volgens het college van D&H is dit niet gereed in 2027 ⁷.

Conclusie 6. De beschikbaarheid van aannemerscapaciteit staat niet op de bestuurlijke agenda van de VV.

Het voor de komende jaren voldoende beschikbaar zijn van aannemerscapaciteit voor de transitie van RWZI's is nog geen prioriteit op de agenda van de VV.

3.5 Hoofdaanbevelingen

Aanbeveling 1. VV, geef het college van D&H de opdracht om in het volgende Waterbeheerprogramma (2027-2033) enkel bestuurlijk relevante KPI's op te nemen en stel zelf, als VV, vast of dat de juiste KPI's zijn.

Het onderzoek toont aan dat slechts een deel van de huidige KPI's bestuurlijk relevant is. Het is van belang dat de VV zich richt op de strategische hoofdlijnen en de verleiding weerstaat om te sturen op het niveau van individuele rwzi's. Dit laatste is een taak van de professionele organisatie. Voor de VV is relevanter om zich te richten op de vernieuwings- en de instandhoudingsopgaven en het onderscheid daartussen. Door dit te doen ontstaat er een betere aansluiting tussen enerzijds de professionele organisatie en anderzijds de taken van Verenigde Vergadering.

De handreiking in hoofdstuk 6 geeft voor de heroverweging van KPI's een driedeling aan:

- Voldoen aan wettelijke eisen en afnameverplichting (= accent op instandhouding)
- Deugdelijke bedrijfsvoering (= accent op instandhouding en vernieuwing)
- Minimaliseren milieu impact (= accent op vernieuwing)

Aanbeveling 2. VV, geef het college van D&H de opdracht om in het volgende Waterbeheerprogramma (2027-2033) binnen de bestuurlijke KPI's doelmatigheid op te nemen, waarmee de VV in staat is deze te beoordelen.

De VV dient hierbij steeds een concreet beeld in bedragen te hebben van de hoogte van de vervangingsopgave bij rwzi's, vernieuwingsopgave voor rwzi's en exploitatiekosten, waaronder preventief en correctief onderhoud aan rwzi's.

Aanbeveling 3. VV, geef het college van D&H de opdracht om, bijvoorbeeld in Waterwerken, op één plek verantwoording af te leggen op de bestuurlijke KPI's die uit aanbeveling 1 voortvloeien.

Hier is de controlerende taak van de VV aan de orde. Het doorontwikkelde Waterwerken zou een selectie van bestuurlijk relevante informatie uit die verschillende bronnen moeten bevatten, zodat deze op één plek staat.

⁷ Waterschap Hollandse Delta, 'Programmabegroting 2024, Meerjarenraming 2025 - 2028', blz. 32.

3.6 Overige aanbevelingen

Aanbeveling 4. VV, geef het college van D&H de opdracht om de haalbaarheid van de aanbestedingen in de markt voor rwzi's expliciet en regelmatig bij de VV te agenderen.

In de huidige krappe markt is er geen garantie dat de investeringsbesluiten van de VV daadwerkelijk kunnen worden gerealiseerd. Bij ieder kredietvoorstel moet niet alleen de wenselijkheid van de investeringen gemotiveerd worden, maar ook de slagingskans. Dit probleem is landelijk, maar geldt natuurlijk ook voor WSHD.

Aanbeveling 5. VV, geef het college van D&H opdracht om de verdere uitwerking van de nog resterende ALM-studies en de onderhoudsconcepten in een concrete planning weer te geven.

Onduidelijk is welke planning de VV met het college van D&H heeft afgesproken na het stopzetten of 'temporiseren' van de ALM-studies (uitgevoerd in periode 2018-2023). Nu wordt verder gewerkt met 'onderhoudsconcepten' om de hoogte van de investeringsopgave verder in beeld te brengen. Volgens het college van D&H is dit niet gereed in 2027. Maar wanneer dan wel? Deze prangende vraag is belangrijk om de VV inzicht te geven in de investeringsopgave bij de rwzi's.

4 Bevindingen: beoordeling

Deelvraag 1.

Op welke wijze wordt de doelmatigheid en doeltreffendheid van de zuivering door de rwzi's van WHSD beoordeeld?

- a. Qua kaderstelling
- b. Qua uitvoering

4.1 Beoordeling van doelmatigheid en doeltreffendheid

Het belangrijkste document dat beschrijft hoe de doelmatigheid en doeltreffendheid van de rwzi's wordt beoordeeld is het Waterbeheerprogramma. Echter, hoewel de term 'doelmatigheid' regelmatig wordt gebruikt in het huidige Waterbeheerprogramma 2022-2027⁸, wordt er geen definitie of nadere interpretatie geboden aan de lezer. Hetzelfde geldt voor de term 'doeltreffendheid'. Deze constatering is van toepassing voor de volgende strategische beleidskaders:

- Waterbeheerprogramma 2022-2027⁸
- Waterbeheerprogramma 2016-2021⁹
- Waterbeheerplan 2009-2015¹⁰
- Partiële herziening Integraal Waterbeheersplan 2 - 2004 – 2007¹¹
- Bestuursakkoord 2023-2027¹²
- Agenda Duurzaam WSHD¹³

De termen doelmatigheid en doeltreffendheid worden daarmee als 'containerbegrippen' gebruikt in de communicatie tussen de ambtelijke organisatie als de VV. De termen doelmatigheid en doeltreffendheid lijken daardoor geen onderdeel te zijn van het reguliere taalgebruik voor de beoordeling van de waterketen, ondanks de opgestelde notitie⁶ in 2020.

Het ontbreken van een begrippenkader betekent niet dat er geen beoordeling van rwzi's plaatsvindt; integendeel. De hiernavolgende paragrafen gaan daar nader op in.

4.2 Beoordeling van de rwzi's

Bestuurlijke kaderstelling: algemeen in Waterbeheerprogramma

Het Waterbeheerprogramma vormt het bestuurlijke kader in de volgende gelaagdheid.

1. Er is een lange-termijn ambitie voor 2050
2. Deze ambitie leidt tot een lange-termijndoelstelling voor 2050

⁸ Waterschap Hollandse Delta, 'Waterbeheerprogramma 2022-2027'.

⁹ Waterschap Hollandse Delta, 'Waterbeheerprogramma 2016-2021', 26 november 2015.

¹⁰ Waterschap Hollandse Delta, 'Waterbeheerplan 2009-2015', 26 november 2009.

¹¹ Hoogheemraadschap van de Alblasserwaard en de Vijfheerenlanden e.a., 'Partiële herziening Integraal Waterbeheersplan 2 - 2004 - 2007', december 2004.

¹² Waterschap Hollandse Delta, 'Bestuursakkoord "Waterambities verenigd" - Bestuursperiode 2023 - 2027', mei 2023.

¹³ Waterschap Hollandse Delta, 'Agenda Duurzaam WSHD', z.d.

3. De lange-termijndoelstelling is voor deze planperiode uitgewerkt in speerpunten
4. Ieder speerpunt is nader uitgewerkt in één of meerdere subdoelen
5. Ieder subdoel is voorzien van één of meerdere KPI's

De KPI's zijn bedoeld om de voortgang op subdoelrealisatie te monitoren en zijn grotendeels kwantitatief van aard. Deze meeste KPI's bevatten ook streefwaarden. Bovenstaande vijf elementen voor de waterketen zijn opgenomen in bijlage 2. De streefwaarden zijn overgenomen uit de Programmabegroting 2024.

Bestuurlijke kaderstelling: specifiek voor rwzi's

Er is ook een specifiek beleidskader van WSHD voor de rwzi's, namelijk de door de VV vastgestelde 'Bestuurlijke kaders ALM-studies Zuiveren'¹⁴. Aan de hand van een ALM wordt onderzocht welke de voorkeursvariant voor iedere rwzi is: renovatie, nieuwbouw of specifieke investeringen. Hoewel oordelen over doelmatigheid en doeltreffendheid hier een logische plaats zouden hebben, bevatten de individuele ALM's die oordelen niet.

In de Kadernota 2019 (voorwoord) kondigde WSHD aan dat in 2021 de helft van de zuiveringen onderzocht zou zijn. De stand in 2024 is dat er voor 10 van de 20 rwzi's een ALM is afgerond, waarbij 'afronding' betekent dat er bestuurlijk besluitvorming heeft plaatsgevonden.

Dokhaven/Sluisjesdijk	Afgerond augustus 2023
Dordrecht	Afgerond december 2022
Hellevoetsluis – Heenvliet	Afgerond december 2022
Spijkenisse	Afgerond september 2019
Goeree-Overflakkee	5 ALM's afgerond september 2019

De 10 nog uit te voeren ALM's staan niet bij de potentiële investeringen in de Programmabegroting 2024. Zij zijn uitgesteld, beschrijft de Programmabegroting 2024. Het waterschap gaat eerst de vastgestelde ALM's uitvoeren. Dit is reeds in de Programmabegroting 2023 aangekondigd.

Het college van D&H heeft in de Programmabegroting 2024 (blz. 35) aangegeven dat er geen nieuwe ALM's meer worden opgesteld in 2024. Dit geeft echter geen uitsluitel over 2025 en verder. De vaststelling van de Programmabegroting 2024 door de VV betekent formeel gezien ook dat het besluit over de ALM's is genomen. Uit interviews met enkele VV-leden bleek dat zij hier niet volledig van op de hoogte waren.

¹⁴ Waterschap Hollandse Delta, 'Bestuurlijke kaders ALM-studies Zuiveren, Op weg naar kosteneffectieve en duurzame zuiveringen in 2050 voor een veilige en schone toekomst', november 2019.

Op 19 juni 2024 heeft de VV ingestemd met de transitiepaden bij het bestuurlijke programma Waterketen. De transitiepaden zijn ontworpen om de doelen van 2050 te bereiken. Het besluit van de VV luidde als volgt:

- Het richten van de transitie van de waterketen op de doelen voor waterkwaliteit (effluent), energie, klimaat en circulariteit.
- Het prioriteren van waterkwaliteit in de programmering van de realisatie van deze transitie, vanwege de wettelijke termijnen uit de Richtlijn Stedelijk Afvalwater.
- In afwijking van de gestelde termijnen in Richtlijn Stedelijk Afvalwater te accepteren dat de transitie van Dokhaven mogelijk een langere doorlooptijd kent.
- De bestuurlijke routekaart om deze transitie uit te voeren zoals opgenomen in de bijlage (red. van het VV-voorstel op 19 juni 2024).

De transitiepaden zijn niet betrokken in dit onderzoek en de Rekenkamer beschouwt het hier als een belangrijke bouwsteen, die door de VV in juni 2024 is gelegd.

Ambtelijke uitwerking van de bestuurlijke kaders

De door de VV vastgestelde kaders in het Waterbeheerprogramma zijn uitgewerkt in een doelenboom en in een prestatie-monitoring van de rwzi's. Deze prestatie-monitoring berust op een verantwoording op KPI's en NPI's (nadere prestatie-indicator).

De softwareapplicatie Z-info, ontwikkeld en beheerd door Het Waterschapshuis voor alle rwzi's in Nederland, wordt gebruikt voor de prestatie-monitoring. Per rwzi worden allerlei waarden gemeten en vervolgens geregistreerd in Z-info, enkele voorbeelden zijn '% voldaan aan lozingseisen', 'stikstof in effluent', 'fosfaat-verwijderingsrendement', 'polymeergebruik' en 'totaal energieverbruik'. Vervolgens kunnen de registraties worden gesommeerd voor een groter gebied. Via een dashboard zijn de registraties in te zien en kunnen diverse rapportages worden gemaakt.

Voor iedere NPI is een 'stuurwaarde' actief. Deze stuurwaarde is de waarde waarop gestuurd wordt en is bepaald op basis van de technologisch haalbare waarde voor een betreffende installatie. Via geautomatiseerde systemen of handelen door medewerkers van WSHD op een rwzi kan de prestatie van een installatie worden beïnvloed. Dit is een dagelijkse taak.

Afwijkingen boven of beneden deze stuurwaarden worden geregistreerd en waar nodig wordt geëscaleerd naar het management, directieteam, het college van D&H of de VV, afhankelijk van de ernst en duur van de afwijking. Een voorbeeld hiervan is de berichtgeving op 3 juli 2024, waarin de secretaris-directeur de VV informeert dat er een extra agendapunt zal zijn tijdens de besluitvormende VV van 10 juli 2024. Dit betreft: "De reden is onder andere dat door de uitzonderlijk vele neerslag van de afgelopen maanden WSHD de grenswaarde voor het verplichte gebiedsrendement stikstofverwijdering dreigt te overschrijden. Hiermee vormt zich het risico dat de ontheffing voor het lozen van het effluent in het geding komt".

Diverse registraties in Z-info worden iedere drie jaar (voor de laatste keer in 2021 en nu dus weer in 2024) gepubliceerd in de Bedrijfsvergelijking Zuiveringsbeheer¹⁵ en in het dashboard WAVES¹⁶, te raadplegen op <https://waves.databank.nl>.

¹⁵ Unie van Waterschappen, 'Bedrijfsvergelijking Zuiveringsbeheer 2022, Zicht op verleden, heden en toekomst', oktober 2022.

¹⁶ Unie van Waterschappen, 'WAVES', 2018, <https://waves.databank.nl>.

Er is geen nader onderzoek gedaan naar de werking van Z-Info. De prestatie monitoring van de rwzi's van WSHD geschiedt op de wijze die gebruikelijk is bij waterschappen.

Ambtelijke beoordeling van rwzi's als assets

Op ambtelijk niveau is een AssetManagementPlan Waterketen¹⁷ (AMP) beschikbaar. Dit vormt een nadere vertaling van asset management vanuit het Strategisch AssetManagement Plan (SAMP)¹⁸. Het leidende principe is PDCA, met doelen en performance-meting met behulp van KPI's.

Deze documenten vormen de basis voor het initiëren van maatregelen aan de rwzi's, waarbij afwegingen voor maatregelen plaatsvinden via het kader prestaties-risico's-kosten. Uit interviews blijkt dat hier een doelmatigheidsbeoordeling plaatsvindt: het beoogde effect van een maatregel wordt afgewogen tegen de kosten van de maatregel.

De directie voert regelmatig overleg met de betrokken afdeling ZO (Zuiveren en Onderhoud) op basis van de in 2023 ingestelde 'handshake'. Dit is een contract van de afdeling ZO met de directie. In het handshakegesprek met ZO gaat het vooral over de operationele resultaten.

Ambtelijke beoordeling van investeringsopgave van rwzi's

De organisatie is gevraagd om een overzicht te geven van de investeringsopgave, als totaal voor WSHD en per rwzi. In de ontvangen prognose (september 2024) staan de investeringen die al onderdeel zijn van de meerjarenbegroting en investeringen die met een Bestuurlijke Factsheet voor het eerst in de begroting (2025) opgevoerd worden. Het totaal is voorlopig bruto vastgesteld op 550 miljoen voor de periode 2023-2029.

De organisatie tekende aan dat de programmering van de bestuurlijk vastgestelde voorkeursvarianten van de ALM studies Dokhaven, Dordrecht, Hellevoetsluis en Heenvliet nog moet plaatsvinden en de daaruit volgende investeringsprogramma's dus nog niet zijn opgenomen in gepresenteerde getallen. Van deze investeringen kan een gedeelte van de uitgaven in de periode 2024 t/m 2030 gaan vallen, volgens de organisatie.

De gevraagde uitsplitsing per rwzi bleek niet mogelijk aangezien diverse investeringen gebiedsbreed zijn (bv Technische Automatisering Waterketen) of meerdere rwzi's bevatten (bv ALM Goeree-Overflakkee, Spijkenisse met 6 rwzi's).

Ambtelijke beoordeling van de exploitatiekosten

Ook is de organisatie gevraagd een overzicht te geven voor de jaren 2024-2029 van de grootte van de exploitatiekosten van de rwzi's, in totaal en per rwzi.

De organisatie gaf aan dat exploitatiekosten in drie gebieden (Oost, West, Dokhaven/Sluisjesdijk) uitgesplitst worden en onderverdeeld naar wettelijk, preventief en correctief onderhoud.

De kosten per rwzi worden nog niet separaat begroot. Dit zal op basis van de geactualiseerde onderhoudsconcepten gaan gebeuren en vanuit hier zal ook een bijstelling in de exploitatiekosten plaats gaan vinden. Vanuit de geactualiseerde onderhoudsconcepten kan steeds beter het juiste vervangingsmoment bepaald worden. Nu gebeurt dit op basis van expert judgement en inspecties, aangezien er nu geen signaal uit het onderhoudsbeheersysteem komt. Het

¹⁷ Waterschap Hollandse Delta, 'Asset Management Plan 2025-2029, Waterketen', 1 februari 2024.

¹⁸ Waterschap Hollandse Delta, 'Strategisch Assetmanagement Plan 2.0', 31 mei 2022.

daadwerkelijke moment van vervangen van installatieonderdelen wordt op basis van prestatie, risico's en kosten continu afgewogen.

Voor de onderhoudskosten wordt onderscheid gemaakt in (wettelijk) verplicht, preventief en correctief onderhoud.

Op dit moment worden de onderhoudsconcepten voor allerlei objecten binnen een rwzi geactualiseerd, zoals aangekondigd in de Programmabegroting 2024 (blz. 32). Uit deze actualisatie volgt een reëel beeld van de benodigde exploitatiekosten.

Bestuurlijke beoordeling

Uit interviews blijkt dat op de bestuurlijke tafel van de heemraad problemen terechtkomen waarvoor bestuurlijke actie nodig is. Hierbij gaat het om ontwikkelingen die de strategische doelen in gevaar brengen. Kortom, er komt iets op de bestuurlijke tafel, zodra de organisatie het bestuur nodig heeft.

In de Burap en jaarrekening wordt gerapporteerd op de KPI's waar de prestaties van de rwzi's gegeven worden. Daarnaast wordt de heemraad bij afwijkingen geïnformeerd via het Portefeuillehoudersoverleg, bijvoorbeeld over de KPI's of als er bijzonderheden aan de hand zijn op een zuivering. Om te sturen op hoofdlijnen wordt niet elke prestatie van elke rwzi gepresenteerd.

Op de bestuurlijke tafel van de VV komt echter niet het beeld dat voortkomt uit de prestatie-monitoring van de rwzi's. Vanuit de prestatie-monitoring wordt aan de VV geen inzicht gegeven en geen overzicht geboden. Hierdoor is het functioneren van de rwzi's voor de bestuurders eigenlijk niet goed inzichtelijk, met alle risico's van verkeerde beeldvorming van dien. Dit is overigens ook een risico voor het imago van WSHD.

4.3 Externe bedreiging

De Vereniging van ZuiveringsBeheerders (VvZB) heeft in 2024 een inventarisatie gehouden van de investeringsopgaven van alle waterschappen, bleek uit een extern interview. Hieruit bleek dat de capaciteit van de markt (aannemers) de gezamenlijke investeringsvraag van de waterschappen in de periode 2024-2030 niet aankan. Binnen de Unie van Waterschappen is overleg gaande hoe dit vraagstuk kan worden opgelost.

Het landelijke overleg over de capaciteit van de markt van aannemers is gediend bij de beschikking over actuele en volledige gegevens met betrekking tot de voorgenomen en noodzakelijke investeringen bij de rwzi's. Dit onderwerp heeft de aandacht bij de Unie van Waterschappen en ook bij WSHD. Het is nog niet duidelijk welke oplossing hiervoor bij WSHD voorhanden is.

Belangrijkste bevindingen

In de communicatie tussen de VV en de ambtelijke organisatie over de waterketen worden de begrippen doelmatigheid en doeltreffendheid niet concreet uitgelegd. De organisatie beoordeelt alle rioolwaterzuiveringsinstallaties (rwzi's) nauwkeurig en rationeel, gebaseerd op bestuurlijke kaders. De doelmatigheid van maatregelen wordt beoordeeld voordat deze worden gekozen.

De uitwerking van het bestuurlijke kader voor ALM-studies zuiveren is in 2023 vertraagd. Prestatiemonitoring van de rwzi's wordt alleen besproken op bestuurlijk niveau als er een actie nodig is. Tot slot is het onzeker of er de komende jaren voldoende aannemers beschikbaar zijn om aan de rwzi's te werken.

5 Bevindingen: verantwoording

Deelvraag 3.

Op welke wijze rapporteert het college van D&H aan de VV over de doelmatigheid en doeltreffendheid van de zuivering door de rwzi's van WHSD?

De beantwoording van onderzoeksvraag 3 is onderverdeeld in twee delen:

- Welke rapportages aan de VV zijn er? Zie paragraaf 5.1.
- Wat is de inhoud van de rapportages aan de VV? Zie paragraaf 5.2.

5.1 Rapportages aan de VV

De VV ontvangt van het college van D&H op meerdere momenten informatie, en wel via:

- Waterbeheerprogramma, kaderstellend voor zes jaar en halverwege een mid term (binnenkort in 2025)
- Waterwerken, jaarlijkse voortgangsrapportage op Waterbeheerprogramma
- P&C-documenten over de jaarschijf (begroting, Burap, begrotingswijzigingen en jaarstukken)
- Wekelijkse brief, waarin 'handige links' staan naar interne en externe informatiebronnen.
- Bedrijfsvergelijking Zuiveren van de Unie van Waterschappen
- Presentaties in informatieve VV's of andere bijeenkomsten

5.1.1 Waterbeheerprogramma en Waterwerken

Het Waterbeheerprogramma bevat de kaderstelling 2022-2027. Waterwerken bevat de rapportage met een inschatting of de doelen gerealiseerd zullen worden in 2027. Waterwerken is een voor de VV nuttig en handzaam strategisch verantwoordingsinstrument, omdat het de verantwoording van het Waterbeheerprogramma vormt.

5.1.2 P&C-producten

De jaarlijkse begrotingscyclus start met de Kaderbrief, die in het voorjaar wordt besproken met de VV. Er wordt steeds meer gestreefd om Waterwerken vroeger in het jaar te publiceren en wel op een zodanig moment, dat het kan (gaan) functioneren als de basis voor de Kaderbrief.

De P&C-producten geven jaarlijks bij de KPI's streefwaarden (in de begroting) en de realisatie van deze jaarlijkse streefwaarden (in de jaarstukken). In de Burap staat de prognose van de jaarlijkse streefwaarden.

5.1.3 Wekelijkse VV-brief

In de wekelijkse VV-brief staan 'handige links', waarmee de leden van de VV zich verder kunnen oriënteren en informeren. Een van de links is COGNOS (CockPit Mens-Werk-Geld) van WSHD.

Hieronder een voorbeeld van de 'Handige links' in de wekelijkse brief aan de VV:

Handige links

Graag wijzen we u op wat handige links die u kunnen helpen in uw rol als bestuurder:

Cognos - Cockpit Mens-Werk-Geld: [Cockpit MensWerkGeld - IBM Cognos Analytics \(wshd.nl\)](https://www.wshd.nl/cognos)

Waterwerken: [Home](#) | [Waterwerken WSHD](#)

Bestuurlijke informatie: [Dashboard WSHD - iBabs RIS \(bestuurlijkeinformatie.nl\)](#)

Kaarten en kengetallen Hollandse Delta: [Waterschap Hollandse Delta Site \(arcgis.com\)](#)

Unie van Waterschappen: [Voor waterschappen - Unie van Waterschappen](#)

Unie van Waterschappen: [Bedrijfsvergelijkingen - Unie van Waterschappen](#)

5.1.4 WAVES dashboard en Bedrijfsvergelijking Zuiveringsbeheer

In de wekelijkse brief aan de VV wordt – onder de kop ‘Handige links’- onder meer verwezen naar het externe dashboard WAVES van de Unie van Waterschappen (<https://waves.databank.nl/>). WAVES geeft iedere 3 jaar een update over het zuiveringsbeheer, uitgesplitst per waterschap, in Nederland en verschijnt tezamen met de Bedrijfsvergelijking Zuiveringsbeheer¹⁵. WAVES toont het landelijke beeld en geeft de optie om de ‘score’ van ieder waterschap te vergelijken met het landelijke beeld. De gegevens worden ontleend aan het eerdergenoemde informatiesysteem Z-Info.

De meest recente versie van de Bedrijfsvergelijking Zuiveringsbeheer is gepubliceerd op 4 oktober 2022. Deze geeft de prestaties van alle zuiveringen in Nederland tot en met 2021. De eerstvolgende publicatie zal zijn in 2025, met de gegevens tot en met 2024.

Voor het bestuur is er geen tussentijdse benchmark beschikbaar in de periode 2022-2025. Het bestuur kan dus tussentijds niet beoordelen wat de prestaties van de rwzi's zijn t.o.v. andere waterschappen.

5.2 Inhoud rapportages aan de VV

Aan de hand van voorbeelden uit de diverse rapportages wordt bepaald in hoeverre de VV rapportages ontvangt over de doelmatigheid en doeltreffendheid van de 20 rwzi's van WSHD. In onderstaande paragrafen wordt per thema een overzicht geboden van hetgeen gerapporteerd wordt. De thema's zijn:

- Voldoen aan wettelijke eisen
- Doelmatigheid en doeltreffendheid
- Investeringsopgave
- Exploitatiekosten
- Bestuurlijke ambities

5.2.1 Voldoen aan wettelijke eisen

In de jaarstukken, programmabegroting en Waterwerken wordt bondig en kwantitatief beschreven hoe WSHD presteert. De beoogde norm van 2027, de streefwaarde voor het betreffende jaar en de realisatie van dat jaar worden per KPI naast elkaar gepubliceerd.

Enkele voorbeelden

Jaarstukken 2023 (blz. 33)

Het voldoen aan de wettelijke eisen

Speerpunt	Subdoelen	Prestatie indicatoren	Norm 2027	Streefwaarde 2023	Bijgestelde streefwaarde 2023	Realisatie 2023
We voldoen aan de wettelijke eisen	Verbeteren afnameverplichting met gemeente	Het% voldaan aan de afnameverplichting	99,5%	99,1%	99,1%	99,9%
	Verbeteren verwijderingsrendementen voor stikstof en fosfaat	Het % voldaan aan de verwijderingsrendementen voor stikstof en fosfaat	77,5% (stikstof) 85% (fosfaat)	77,5% (stikstof) 85% (fosfaat)	77,5% (stikstof) 85% (fosfaat)	77,3% (stikstof) 84,3% (fosfaat)
	Verbeteren naleving van de lozingsvergunningen	Het % voldaan aan de lozingsvergunningen	99%	98,2%	98,2%	100%

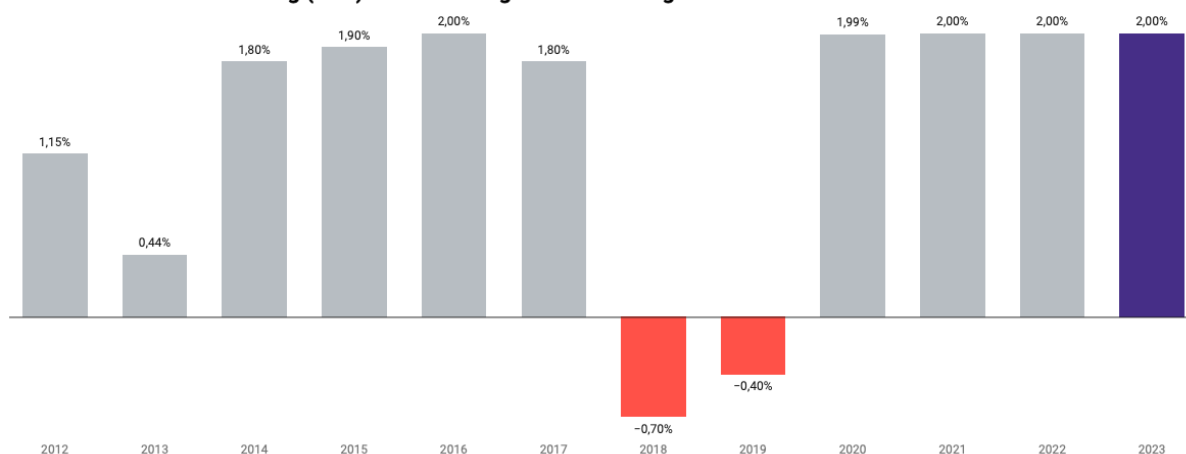
Programmabegroting 2024 (blz. 32)

Speerpunt 1: We voldoen aan de wettelijke eisen

Speerpunt	Subdoel	Prestatie indicatoren	Norm 2027	Streefwaarde 2024
We voldoen aan de wettelijke eisen	Verbeteren afnameverplichting met gemeente	Het % voldaan aan de afnameverplichting	99,5%	99,2%
	Verbeteren verwijderingsrendementen voor stikstof en fosfaat	Het % voldaan aan de verwijderings-rendementen voor stikstof en fosfaat	stikstof 77,5% fosfaat 85%	stikstof 77,5% fosfaat 85%
	Verbeteren naleving van de lozingsvergunningen	Het % voldaan aan de lozingsvergunningen	99%	98,4%

Waterwerken 2023

Verschil t.o.v. de doelstelling (98%) voor de lozingeisen van het gezuiverd afvalwater

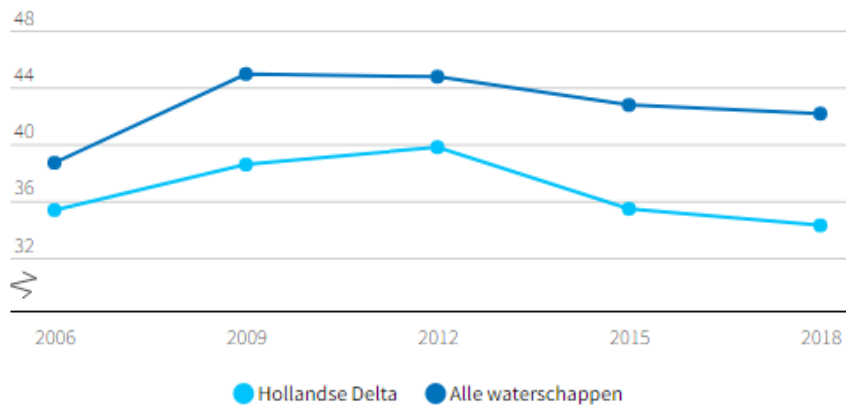


5.2.2 Doelmatigheid en doeltreffendheid

De doelen zijn verwoord in het Waterbeheerprogramma (zie bijlage 2). Er wordt gerapporteerd aan de hand van KPI's in de volgende bronnen: Programmabegroting, Burap, Waterwerken en Jaarrekening.

De doelmatigheid van de rwzi's wordt enkel gepresenteerd in het (externe) WAVES dashboard¹⁶. Deze informatie is niet opgenomen in Waterwerken, de Programmabegroting of de Jaarstukken. Er is op dit moment ook geen KPI beschreven in het Waterbeheerprogramma 2022-2027 over doelmatigheid.

Totalen kosten zuiveringstechnische werken per i.e. euro/i.e. verwijderd



Figuur 2. Totale kosten zuiveringstechnische werken per i.e., uitgedrukt in Euro/i.e. verwijderd ¹⁶

In Figuur 2 (bron: WAVES¹⁶) is duidelijk te zien dat de totale kosten per verwijderde i.e. door de jaren heen ca. 10 tot 20 % lager zijn bij WSHD dan het gemiddelde van alle waterschappen. Een belangrijke kanttekening bij deze figuur is dat in de getoonde jaren WSHD sterk stuurde op totale kosten. Hierdoor is een onderhoudsachterstand opgebouwd dat uiteindelijk leidde tot 'Huis op Orde'. De verwachting is dat, vooral door de laatste jaren meer te sturen op opgave i.p.v. kosten, dat kosten per i.e. verwijderd zal stijgen.

Er is geen onderzoek gedaan naar de doelmatigheid van de rwzi's bij andere waterschappen en doet daarom ook geen uitspraken over de reden van deze lagere kosten per verwijderd i.e.

In de jaarstukken, programmabegroting en Waterwerken wordt kwantitatief beschreven hoe WSHD presteert. De beoogde norm van 2027, de streefwaarde voor het betreffende jaar en de realisatie van dat jaar worden per KPI naast elkaar gepubliceerd.

Enkele voorbeelden:

Jaarstukken 2023 (blz. 33)

Subdoelen	Prestatie indicatoren	Norm 2027	Streefwaarde 2023	Bijgestelde streefwaarde 2023	Realisatie 2023
Verminderen van de discrepantie op de zuiveringen	Het % discrepantie	15%	21%	21%	13%
Vergroten van het ontwateringsrendement van het zuiveringsslib	Het % slibontwatering (droge stof gehalte slib)	24%	23,1%	23,1%	23,6%
Reduceren van de hoeveelheid rioolvreemd water en hemelwater naar de rwzi	Het aantal liter water per vervuilingseenheid (v.e.) op de rwzi	240	248	248	285
Vergroten van de mate van digitalisering/automatisering in de waterketen	Het % gerealiseerd van de investeringen online meters waterlijn, TA zuiveren en online meters sliblijn	100%	0%	0%	0%

Programmabegroting 2024 (blz. 32)

Subdoel	Prestatie indicatoren	Norm 2027	Streefwaarde 2024
---------	-----------------------	-----------	-------------------

Verminderen van de discrepantie op de zuiveringen	Het % discrepantie	15%	20%
Vergroten van het ontwateringsrendement van het zuiveringsslib	Het % slibontwatering (droge stof gehalte slib)	24%	23,2%
Reduceren van de hoeveelheid rioolvreemd water en hemelwater naar de rwzi	Het aantal liter per v.e. op de rwzi	240	246
Vergroten van de mate van digitalisering/automatisering in de waterketen	Het % gerealiseerd van de investeringen online meters waterlijn, TA zuiveren en online meters sliblijn	100%	50%

De vergelijkende documentenanalyse (zie bijlage 3) toont dat WSHD koploper is in verantwoording van beleid via KPI's. Waar de andere waterschappen in de vergelijking veelal kwalitatieve oordelen hanteren, kiest WSHD voor een kwantitatieve aanpak.

5.2.3 Investeringsopgave

Informatie over de investeringsopgave kent in de rapportages aan de VV twee componenten: enerzijds de cijfers zoals opgenomen in de programmabegroting, en anderzijds het percentage 'inzicht' in de middellange-termijn investeringsopgave.

De financiële omvang van de middellange investeringsopgave van het bestuurlijk programma Waterketen van 2024 tot 2029 staat als volgt in de programmabegroting 2024 (blz. 35).

Status (bedragen x 1 mln.)	Begroot 2023	Begroot 2024	Begroot 2025	Begroot 2026	Begroot 2027	Begroot 2028
Potentieel	0,2	5,3	34,5	61,5	51,4	15,9
Gepland	0,8	3,2	6,0	5,5	6,1	4,0
Lopend	16,1	24,5	10,5	5,7	0,6	-
Eindtotaal	17,1	33,0	50,9	72,7	58,1	19,9

De tweede component, het percentage inzicht, wordt gecommuniceerd via de Programmabegroting 2024 (blz. 32).

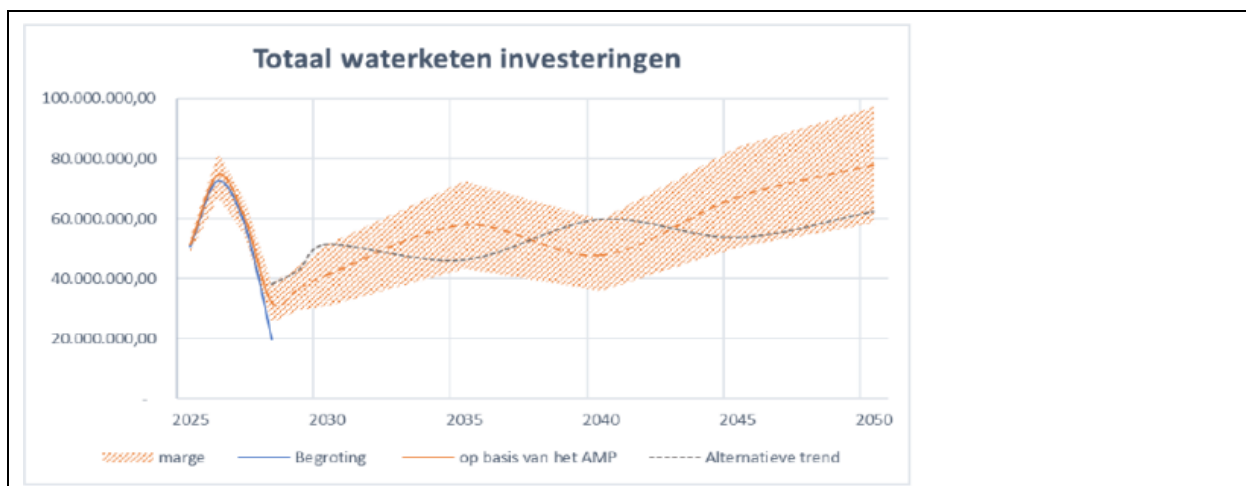
Prestatie indicatoren	Norm 2027	Streefwaarde 2024
Het % inzicht in de middellange termijn investeringsopgave	100%	50%

Ook Waterwerken 2023 bericht over het inzicht in de investeringsopgave:

“Het inzicht in de middellange termijn opgave (10-15 jaar) verkrijgen we door het uitvoeren van toekomststudies, de zogeheten Asset Lifecycle Management-studies of kortweg ALM-studies. In 2023 hebben wij één ALM-studie afgerond, waarmee we nu op 55% van onze zuiveringskringen zitten. In de rest van de planperiode van het Waterbeheerprogramma moeten we nog tien ALM-studies afronden om ons doel te halen om voor het gehele zuiveringsareaal de middellange-termijnopgave in beeld te hebben. Gezien de doorlooptijd van deze studies en het besluit om in 2023 en 2024 geen nieuwe studies op te starten, is het de verwachting dat wij dit doel niet gaan halen.”

Via de ALM's zou vanaf 2018 inzicht ontstaan in de middellange termijn investeringsopgave (10-15 jaar) van de rwzi's. In 2023 is het college van D&H echter gestopt met de uitvoering van ALM's. Het inzicht is in 2024 uitgekomen op ongeveer 55% van de investeringsopgave.

In de Kaderbrief 2025 staat – voor het eerst – een financiële prognose tot 2050, met een onzekerheidsmarge van ca. 75%. De piek ligt in de buurt van 2026.



Zoals uit onze paragraaf Doelmatigheid al bleek geven P&C-producten en Waterwerken onder de noemer ‘kostenefficiency’ enige, procesmatige informatie over het onderwerp investeringsopgave, maar zonder bedragen.

5.2.4 Exploitatiekosten

Informatie over de exploitatiekosten van de 20 rwzi’s van WSHD ontbreekt in de rapportages aan de VV.

In Waterwerken 2023 staat geen informatie over de operationele kosten voor de waterketen, behalve dat men ‘inzicht’ in die kosten wil en dat deze wordt uitgedrukt in een percentage.

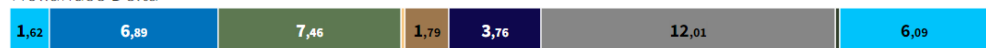
Prestatie indicatoren	Norm 2027	Streefwaarde 2024
Het % inzicht in de middellange termijn investeringsopgave	100%	50%
Het % inzicht in de operationele kosten	100%	90%

De operationele kosten voor het gehele programma Waterketen zijn breder dan waarop dit rapport de focus legt, deze ligt op de exploitatiekosten van de rwzi’s. In de programmabegroting 2024 en de Kaderbrief 2025 wordt niets gezegd over de exploitatiekosten van de rwzi’s.

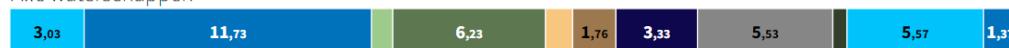
De exploitatiekosten worden wel in het WAVES dashboard gepresenteerd (zie Figuur 3).

Totale directe kosten (exclusief opbrengsten) per i.e. verdeeld naar kostencategorieën euro

Hollandse Delta



Alle waterschappen



2021

Figuur 3. Totale directe kosten WSHD

5.2.5 Bestuurlijke ambities

In Waterwerken zijn enkele KPI's informatief van karakter. Blijkbaar heeft de VV in het Waterbeheerprogramma 2022-2027 hiermee aangegeven deze ambities te willen volgen.

Het valt op dat de rapportages in de P&C-producten veel concreter en kwantitatiever zijn dan de kwalitatieve en beschrijvende rapportage in Waterwerken.

Enkele voorbeelden:

Jaarstukken 2023 (blz. 35)

Het verminderen van de CO₂-uitstoot bij de uitvoering van werkzaamheden aan de waterketen

Speerpunt	Subdoelen	Prestatie indicatoren	Norm 2027	Streefwaarde 2023	Bijgestelde streefwaarde 2023	Realisatie 2023
We verminderen de CO ₂ -uitstoot bij de uitvoering van werkzaamheden aan de waterketen	Verminderen van het energieverbruik	Het % vermindering energieverbruik	10%	2%	2%	2,1%
	Verminderen van het polymeergebruik	Het % vermindering polymeerverbruik	10%	1%	-2%	-4,8%
	Verminderen van de emissie van broeikasgassen	Het % vermindering broeikasgassen	ntb	0%	0%	0%

Programmabegroting 2024 (blz. 33)

Speerpunt 3: We verminderen de CO₂-uitstoot bij de uitvoering van werkzaamheden aan de waterketen

Speerpunt	Subdoel	Prestatie indicatoren	Norm 2027	Streefwaarde 2024
We verminderen de CO ₂ -uitstoot bij de uitvoering van werkzaamheden aan de waterketen	Verminderen van het energieverbruik	Het % vermindering energieverbruik	10%	3%
	Verminderen van het polymeergebruik	Het % vermindering polymeerverbruik	10%	1%
	Verminderen van de emissie van broeikasgassen	Het % vermindering emissie broeikasgassen	ntb	0%

Waterwerken: Verminderen van het energieverbruik

“Voor het verminderen van energie zijn in 2022 en 2023 de eerste stappen gezet. Zo zijn we begonnen met het onderzoeken en programmeren van maatregelen die moeten zorgen voor vermindering van het energieverbruik.

Het is de verwachting dat wij door het uitvoeren van deze maatregelen gaan voldoen aan onze doelstellingen voor 2027, te weten 10% minder energieverbruik ten opzichte van 2021.”

Waterwerken: Verminderen van de emissie van broeikasgassen

“Voor de metingen aan broeikasgas-emissies sluiten we aan bij het landelijke versnellingsprogramma lachgas. Voor dit programma gaan we op 2 of 3 rwzi's metingen uitvoeren. Voor de overige rwzi's kunnen wij leren van de andere waterschappen. De uitkomsten van het versnellingsprogramma worden in 2026/2027 verwacht. Gelet hierop zal er in 2024 nog geen concrete norm voor het verminderen van de broeikasgassen kunnen worden geformuleerd en kunnen wij pas in 2027 in plaats van 2025, zoals genoemd in het Waterbeheerprogramma, beleid ten aanzien van broeikasemissies formuleren.”

Het valt op dat geen scores worden gegeven. Het is niet duidelijk over welke grootheden het gaat en waar de gepresenteerde schatting op is gebaseerd.

Belangrijkste bevindingen

De VV krijgt op verschillende manieren en met verschillende frequenties informatie over de prestaties van de rwzi's, maar er is geen duidelijk totaaloverzicht. Elke drie jaar ontvangt de VV een benchmark over de prestaties van alle rwzi's samen, maar er is geen jaarlijkse benchmark. De informatie die de VV krijgt, is rationeel en vooral kwantitatief, gericht op het voldoen aan wettelijke eisen.

Het college van D&H heeft de VV een kader gegeven voor de begrippen doelmatigheid en doeltreffendheid, maar dit wordt niet gebruikt in de rapportages aan de VV. Bijna alle prestatie-indicatoren (KPI's) gaan over doeltreffendheid, geen over doelmatigheid, en twee KPI's zijn puur informatief.

Bij rapportages over investeringen en exploitatiekosten wordt gesproken over 'inzicht', maar er worden geen kwantitatieve gegevens gegeven. Van de dertien KPI's zijn er vijf vooral relevant voor de VV.

6 Handreiking voor een referentiekader voor beoordeling van doelmatigheid en doeltreffendheid van rwzi's

Deelvraag 2.

Welk referentiekader is er voor een beoordeling van de doelmatigheid en doeltreffendheid van rwzi's en welk beeld volgt er uit een toepassing van dit referentiekader?

6.1 Inleiding

Dit hoofdstuk biedt een handreiking met een aangepast referentiekader voor de beoordeling van doeltreffendheid en doelmatigheid van de rwzi's. Daarvoor is gebruik gemaakt van definities zoals die zijn opgenomen in een notitie van het college van D&H uit 2020 ¹⁹. Deze definities zijn:

Een (voorgenomen) handelwijze is doeltreffend (of effectief) als de betreffende inspanningen en uitgaven daadwerkelijk bijdragen aan de realisatie van het beoogde doel. Anders gezegd, de goede dingen doen.

Een activiteit is doelmatig (of efficiënt) als weinig middelen nodig zijn voor het behalen van het resultaat van die activiteit. Anders gezegd, de goede dingen zo goed (middelen-efficiënt) mogelijk doen.

Het Waterbeheerprogramma 2022-2027 bevat een aantal KPI's die mogelijk inzicht geven in de doelmatigheid en doeltreffendheid van de uitvoering van deze kerntaak. De KPI's uit het Waterbeheerprogramma vormen de basis voor het referentiekader dat hier wordt gepresenteerd. Om het inzicht te verbeteren zijn de KPI's uit het Waterbeheerprogramma in een aantal gevallen nader uitgewerkt en waar nodig verrijkt. Daarbij is zoveel mogelijk aangesloten op de bedrijfsvergelijking zuiveren¹⁵, omdat dit de gegevensverzameling vereenvoudigt. De indicatoren bieden gezamenlijk een beeld van doelmatigheid en doeltreffendheid voor de thema's:

- Voldoen aan wettelijke eisen en afnameverplichting
- Deugdelijke bedrijfsvoering
- Minimaliseren milieu impact

6.2 Voldoen aan de wettelijke eisen en afnameverplichting

Het Waterbeheerprogramma bevat drie KPI's die inzicht geven in het voldoen aan de wettelijke eisen en de afnameverplichting. Deze KPI's zijn in dit onderzoek overgenomen. Het betreft:

- Het % voldaan aan afnameverplichting. De gangbare manier is om deze KPI te bepalen op basis van de geïnstalleerde capaciteiten. Daarmee is dit een KPI die vooral toetst of de benodigde investeringen, in de vorm van gemaalcapaciteit, zijn gedaan. Er zijn twee alternatieven:

¹⁹ College D&H, 'Notitie Doelmatigheid en Doeltreffendheid', 9 november 2020, <https://wshd.bestuurlijkeinformatie.nl/Agenda/Document/14405df8-700e-4055-aba8-64e168559687?documentId=ee09870a-c049-475e-8a32-24c46c680534&agendaltemId=1c5405cd-148e-4256-8229-fc926f5bbc56>.

- Het % voldaan aan afnameverplichting op basis van geïnstalleerde capaciteit. Dit is de basisvorm.
- Het % voldaan aan afnameverplichting op basis van de actuele geleverde capaciteit. Dit is af te leiden door uit meetgegevens het maximaal geleverde debiet af te leiden. In deze vorm biedt de KPI ook inzicht in de effectiviteit van het beheer van rioolgemaal en influentgemaal, omdat een beeld geeft van de werkelijke prestatie van de rioolgemaal.
- % voldoen aan verwijderingsrendementen stikstof en fosfaat.
- % voldoen aan lozingsvergunning.

6.3 Deugdelijke bedrijfsvoering

Het Waterbeheerprogramma bevat de volgende drie KPI's die betrekking hebben op deugdelijke bedrijfsvoering, waarbij bedrijfsvoering wordt uitgelegd als: alle processen waarmee een rwzi wordt beheerd. Binnen WSHD betekent bedrijfsvoering 'de dagelijkse procesvoering'. Deze KPI's zijn beperkt gewijzigd beschreven om zo het beoogde inzicht te verkrijgen. Het gaat hierbij om de indicatoren:

- Liter per i.e. op de rwzi. Aangezien deze maat erg wordt beïnvloed door de toevalligheid van het weer (de indicator krijgt in een nat jaar een veel hoger aantal liters per i.e. dan in een droog jaar) wordt deze genormaliseerd door te vermenigvuldigen met de ratio tussen jaarneerslag in een beschouwd jaar gedeeld door de gemiddelde jaarneerslag over de periode 2000-2020. Deze indicator zegt ook iets over de mate waarin WSHD erin slaagt met gemeenten rioolvreemd water te reduceren.
- % discrepantie. Aangezien op natte dagen door het vrijkomen van rioolsediment en biofilm uit riolen aanzienlijk meer v.e.'s richting de rwzi komen, wordt deze indicator bepaald voor alleen de droge dagen. Dit is conform de bedrijfsvergelijking zuiveren.
- % slibontwatering. Het percentage slibontwatering an sich zegt niet veel over de deugdelijkheid van de bedrijfsvoering. Om dit inzicht wel te verkrijgen wordt de ratio bepaald tussen het % slibontwatering dat is bereikt en het % slibontwatering dat is beoogd.

Naast de drie indicatoren die zijn gebaseerd op het Waterbeheerprogramma worden hier een aantal indicatoren beschreven uit de bedrijfsvergelijking zuiveren. Deze worden al langjarig in beeld gebracht en zijn daarom eenvoudig mee te nemen. Dit betreft:

- Totale kosten per i.e. geïnstalleerd. Een indicator voor doelmatigheid die onafhankelijk is van de belasting en het functioneren.
- Totale kosten per i.e. verwijderd. Een indicator voor doelmatigheid waarin de belasting (externe invloedfactor) en het functioneren (functie van bedrijfsvoering) wel een rol spelen.

De hiervoor opgenomen indicatoren bieden nog geen compleet beeld van de deugdelijkheid van de bedrijfsvoering. Om dit beeld te completeren, zijn de volgende indicatoren hier toegevoegd:

- Slibproductie per i.e. verwijderd. Slibverwerking is een belangrijke kostenpost, die deels beïnvloed kan worden met de bedrijfsvoering. De slibproductie per i.e. verwijderd wordt in de praktijk beïnvloed door de bedrijfsvoering (bijvoorbeeld via het te hanteren slibgehalte en bijbehorende slibleeftijd) en is daarmee een indicator die de consequenties van de gevolgde bedrijfsvoering inzichtelijk maakt.

- Investerings/geraamde investeringen. Dit is een indicator die inzicht geeft in de vraag of het investeringsniveau in de pas loopt met de raming. Voorwaarde voor het toepassen van deze indicator is het beschikken over een concrete middellange termijn investering.
- % voldaan aan omgevingsvergunning. Elke rwzi heeft een bepaalde impact op de omgeving in de vorm van geur, geluid, trillingen. Deze indicator berekent in hoeverre wordt voldaan aan de vereisten vanuit de omgevingsvergunning. Deze indicator is analoog aan de indicator voldaan aan lozingsvergunning, maar dan op omgevingsaspecten.
- % voldaan aan procedures calamiteitenplan. Indicator die aangeeft in hoeverre voor opgetreden calamiteiten de in het calamiteitenplan opgenomen procedures adequaat zijn opgevolgd.

6.4 Milieu impact minimaliseren

Het Waterbeheerprogramma voorziet in drie KPIs die inzicht geven in de milieu impact in de vorm van energieverbruik, chemicaliënverbruik en uitstoot broeikasgassen. In dit onderzoek is hier met de volgende indicatoren op aangesloten:

- % vermindering energieverbruik. Deze is conform de bedrijfsvergelijking zuiveren gesplitst in twee indicatoren, zodat deze inzicht geeft voor het deelproces zuiveren en het deelproces slibontwatering:
 - % vermindering energieverbruik zuiveren
 - % vermindering energieverbruik slibontwatering
- % vermindering polymeerverbruik. Deze indicator is conform Waterbeheerprogramma toegepast.
- % vermindering broeikasgassen. Deze indicator is conform Waterbeheerprogramma toegepast voor de CO₂-emissie. Zodra de gegevens beschikbaar zijn, wordt deze indicator uitgebreid met de emissies van lachgas en methaan

Naast de indicatoren uit het Waterbeheerprogramma zijn twee indicatoren meegenomen in dit onderzoek die afkomstig zijn uit de bedrijfsvergelijking zuiveren. Dit betreffen:

- % vermindering specifiek chemicaliënverbruik defosfatering. Deze indicator geeft inzicht in het chemicaliënverbruik ten behoeve van fosfaatverwijdering.
- % vermindering specifiek chemicaliënverbruik slibontwatering. Deze indicator geeft inzicht in het chemicaliënverbruik ten behoeve van fosfaatverwijdering.

6.5 Samenhang indicatoren

Voor een bestuur is het noodzakelijk om te weten welke KPI's met elkaar samenhangen of zelfs onderling strijdig kunnen zijn. Dit laatste betekent: als ervoor gekozen wordt om een bepaalde KPI te maximaliseren kan dit ten koste gaan van een andere KPI. Dit inzicht is belangrijk voor een bestuur.

De indicatoren binnen het aspect milieu impact zijn allemaal gericht op vermindering van deze impact, waarbij deze vermindering in de praktijk wordt gelimiteerd doordat tegelijkertijd moet worden voldaan aan de wettelijke effluenteisen en praktische eisen vanuit de slibverwerking.

Het aantal liters per i.e. is een maat voor de verdunning van het influent. Er geldt: hoe dunner, hoe eenvoudiger de eisen van de lozingsvergunning in de vorm van concentratie stikstof en fosfaat kunnen worden bereikt. Tegelijkertijd geldt: hoe dunner, hoe moeilijker het is om het vereiste verwijderingsrendement voor stikstof en fosfaat te halen.

6.6 Toepassing begrippenkader

Het in 6.1 beschreven referentiekader is in dit onderzoek toegepast op de KPI's in het huidige Waterbeheerprogramma om te toetsen in welke mate verantwoording op doelmatigheid en doeltreffendheid plaatsvindt. Daarnaast is beoordeeld voor wie de KPI's voornamelijk relevant zijn. Heel zwart-wit is deze beoordeling niet, maar het geeft wel een beeld. Tabel 1 biedt het overzicht.

Tabel 1. Categorisering KPI's

Speerpunt	KPI	Categorie	Voor wie is deze KPI relevant?
We voldoen aan de wettelijke eisen	Het % voldaan aan de afnameverplichting	Voldoen aan wettelijke eisen	Bestuur, want van grote invloed op investeringsvolume en samenwerking in keten.
	Het % voldaan aan de verwijderingsrendementen voor stikstof en fosfaat	Voldoen aan wettelijke eisen	Management, want onderdeel van de volgende KPI.
	Het % voldaan aan de lozingsvergunningen	Voldoen aan wettelijke eisen	Bestuur, want van grote invloed op investeringsvolume.
We verbeteren de kostenefficiëncy, de doeltreffendheid, de adequaatheid en de voorspelbaarheid van de waterketen	Het % Inzicht in de middellange termijn investeringsopgave en de operationele kosten	Informatief	Bestuur.
	Het % discrepantie	Doeltreffendheid	In principe voor management. Pas naar bestuur indien discrepantie significant groter is dan landelijk gemiddelde.
	Het % slibontwatering (droge stof gehalte slib)	Doeltreffendheid	Management, want is operationeel getal.
	Aantal liter water per vervuilingseenheid (v.e.) op de rwzi	Doeltreffendheid	Management, want is verklarende maar geen bepalende factor voor doelmatigheid.
	KPI digitalisering/automatisering dient nog bepaald te worden		Management, want is verklarende maar geen bepalende factor voor doelmatigheid.
We verminderen de uitstoot van broeikasgasemissies bij de uitvoering van werkzaamheden aan de waterketen	Het % vermindering energieverbruik	Doeltreffendheid	Management, want is een middel om broeikasgasemissie te reduceren.
	Het % vermindering polymeerverbruik	Doeltreffendheid	Management, want is een middel om broeikasgasemissie te reduceren.
	Het % vermindering broeikasgassen	Doeltreffendheid	Bestuur, want is een dienst aan de maatschappij.
We continueren en waar nodig intensiveren de samenwerking met ketenpartners	Het aantal gemiste kansen in de afstemming	Informatief	Management, pas naar bestuur als bestuurlijk overleg met gemeenten nodig is.
We vergroten op maatschappelijk verantwoorde wijze de meerwaarde uit afvalwater en zuiveringsslib	Het % meerwaarde uit slib > hergebruik fosfaat uit zuiveringsslib	Doeltreffendheid	Bestuur, want is dienst aan de maatschappij (duurzaamheid).
	Het % meerwaarde uit afvalwater > hergebruik van effluent bij deel van de zuiveringskringen	Informatief	Management, want is intern gericht. Zou voor bestuur relevant zijn als deze wordt uitgedrukt in % dekking van de watervraag (stedelijk/landelijk) door effluent.

Drie van de 14 KPI's gaan over het voldoen aan wettelijke eisen, ook wel compliance genoemd. Zeven van de 14 KPI's zijn te categoriseren in doeltreffendheid, omdat deze iets zeggen over het behalen van de doelstelling.

Geen van de huidige KPI's zegt iets over doelmatigheid, omdat een kostenaspect niet expliciet is opgenomen in de KPI's. Er wordt volstaan met een indicatie: 'inzicht' in investeringen en onderhoudskosten.

Deze twee KPI's zijn gecategoriseerd als 'informatief'. De eerste hiervan, "Het % Inzicht in de middellange termijn investeringsopgave en de operationele kosten", gaat over het subdoel "Vergroten van de kostenefficiëntie in de waterketen". Hoewel inzicht in investeringen en kosten randvoorwaardelijk is voor het vergroten van de kostenefficiency, is het in zichzelf geen indicator ervoor. Bovendien leent de term 'inzicht' zich niet voor uitdrukking in een percentage.

De tweede KPI die als informatief is gecategoriseerd is "hergebruik van effluent bij deel van de zuiveringskringen". Deze is in het Waterbeheerprogramma uitgedrukt als percentage van het aantal rwzi's van WSHD. De meerwaarde van afvalwater zou dan al 100% kunnen worden als slechts één liter per dag voor alle rwzi's zou worden hergebruikt. Deze KPI is daarom puur informatief en geeft onvoldoende beeld over het behalen van de doelstelling.

Uitgaande van het beschreven referentiekader, geeft Tabel 1 een indicatie dat vijf van de 14 KPI's bestuurlijk relevant zijn.

Referenties

- College D&H. 'Notitie Doelmatigheid en Doeltreffendheid', 9 november 2020.
<https://wshd.bestuurlijkeinformatie.nl/Agenda/Document/14405df8-700e-4055-aba8-64e168559687?documentId=ee09870a-c049-475e-8a32-24c46c680534&agendaItemId=1c5405cd-148e-4256-8229-fc926f5bbc56>.
- Hoogheemraadschap van de Alblasserwaard en de Vijfheerenlanden, Hoogheemraadschap van de Krimpenerwaard, Waterschap De Brielse Dijkkring, Waterschap De Groote Waard, Waterschap Goeree-Overflakkee, Waterschap IJsselmonde, en Zuiveringsschap Hollandse Eilanden en Waarden. 'Partiële herziening Integraal Waterbeheersplan 2 - 2004 - 2007', december 2004.
- PDOK. 'Waterschappen Waterketen GWSW', 7 juli 2024.
https://service.pdok.nl/rioned/wswaterketen/wfs/v1_0?request=getCapabilities&service=WFS.
- Unie van Waterschappen. 'Bedrijfsvergelijking Zuiveringsbeheer 2022, Zicht op verleden, heden en toekomst', oktober 2022.
- . 'WAVES', 2018. <https://waves.databank.nl>.
- Waterschap Hollandse Delta. 'Agenda Duurzaam WSHD', z.d.
- . 'Asset Management Plan 2025-2029, Waterketen', 1 februari 2024.
- . 'Bestuurlijke kaders ALM-studies Zuiveren, Op weg naar kosteneffectieve en duurzame zuiveringen in 2050 voor een veilige en schone toekomst', november 2019.
- . 'Bestuursakkoord "Waterambities verenigd" - Bestuursperiode 2023 - 2027', mei 2023.
- . 'Maat op klimaat - Op weg naar een veilige en schone toekomst'. Ridderkerk, 31 januari 2019.
- . 'Programmabegroting 2024, Meerjarenraming 2025 - 2028', z.d.
- . 'Strategisch Assetmanagement Plan 2.0', 31 mei 2022.
- . 'Waterbeheerplan 2009-2015', 26 november 2009.
- . 'Waterbeheerprogramma 2016-2021', 26 november 2015.
- . 'Waterbeheerprogramma 2022-2027', 31 maart 2021.
- . 'WSHD Energieneutraal 2030 - Routekaart 2018-2030', 22 november 2018.

Bijlage 1. Lijst van geïnterviewde functionarissen

- Afdelingshoofd financiën (aantal: 1)
- Afdelingshoofd Strategie en Beleid (aantal: 1)
- Afdelingshoofd Zuiveren en Onderhoud (aantal: 1)
- Assetmanager Waterketen (aantal: 1)
- Directeur (aantal: 1)
- Heemraad (aantal: 1)
- Systems Engineer (aantal: 2)
- VV-lid (aantal: 6)

Bijlage 2. Doelen, speerpunten, subdoelen, KPI's en streefwaarden Waterketen uit het Waterbeheerprogramma 2022-2027

Ambitie Waterketen 2050					We dragen samen met de omgeving bij aan een circulaire waterketen met als doel een gezonde en duurzame leefomgeving.				
Lange-termijnsubdoelen	Speerpunten	Subdoelen	KPI's						Streefwaarde (norm 2027)
We leveren kostenefficiënte prestaties bij aanvaardbare risico's en veilige omstandigheden, en we minimaliseren de negatieve milieu-impact vanuit de bedrijfsvoering (fossiele of schaarse grondstoffen en broeikasgasemissies)	We voldoen aan de wettelijke eisen	Verbeteren afnameverplichting met gemeenten	Het % voldaan aan de afnameverplichting	99,5%					
		Verbeteren verwijderingsrendementen voor stikstof en fosfaat	Het % voldaan aan de verwijderingsrendementen voor stikstof en fosfaat	77,5% en 85%					
		Verbeteren naleving van de lozingsvergunningen	Het % voldaan aan de lozingsvergunningen	99%					
	We verbeteren de kostenefficiëntie, de adequaatheid en de voorspelbaarheid van de waterketen								
		Vergroten van de kostenefficiëntie in de waterketen	Het % inzicht in de middellange termijn investeringsopgave en de operationele kosten	100%					
		Verminderen van de discrepantie op de zuiveringen	Het % discrepantie	15%					
		Vergroten van het ontwateringsrendement van het zuiveringslib	Het % slibontwatering (droge stof gehalte slib)	24%					
		Reduceren van de hoeveelheid rioolvreemd water en hemelwater naar de rwzi	Aantal liter water per vervuilingseenheid (v.e.) op de rwzi	240					
		Vergroten van de mate van digitalisering/automatisering in de waterketen	Het % gerealiseerd van de investeringen online meters waterlijn, TA zuiveren en online met	100%					
	We verminderen de uitstoot van broeikasgasemissies bij de uitvoering van werkzaamheden aan de waterketen								
		Verminderen van het energieverbruik	Het % vermindering energieverbruik	10%					
		Verminderen van het polymeerverbruik	Het % vermindering polymeerverbruik	10%					
		Verminderen van de emissie van broeikasgassen	Het % vermindering broeikasgassen						
	We werken samen met onze ketenpartners als ware de waterketen één bedrijf								
We continueren en waar nodig intensiveren de samenwerking met ketenpartners									
We creëren waarde uit afvalwater en zuiveringslib		Vergroten van de afstemming in de werkzaamheden met ketenpartners	Het aantal gemiste kansen in de afstemming	5					
We vergroten op maatschappelijke verantwoorde wijze de meerwaarde uit afvalwater en zuiveringslib									
		Vergroten van de meerwaarde uit afvalwater en de meerwaarde uit slib	Het % meerwaarde uit slib > hergebruikt fosfaat uit zuiveringslib	80%					
			Het % meerwaarde uit afvalwater > hergebruik van effluent bij deel van de zuiveringsketen	10%					

Bijlage 3. Deelstudie naar gebruik van KPI's bij andere waterschappen

Notitie KPI's over rwzi's in waterbeheerprogramma's 2022-2027 Van WSHD en zeven andere waterschappen

1. Vergelijking Waterbeheerprogramma van WSHD met de Waterbeheerprogramma's van andere waterschappen

Het Waterbeheerprogramma 2022-2027 van WSHD wordt in deze notitie vergeleken met de waterbeheerprogramma's 2022-2027 van 7 andere waterschappen:

- Aa en Maas - waterschap met andere kenmerken in Noord-Brabant
- Brabantse Delta – buurwaterschap in Noord-Brabant
- Delfland – buurwaterschap in Zuid-Holland
- Rijnland – waterschap met andere kenmerken in Zuid-Holland
- Stichtse Rijnlanden – buurwaterschap in Utrecht
- Scheldestromen – buurwaterschap in Zeeland en eilandenstructuur zoals Hollandse Delta
- Vechtstromen – waterschap met andere kenmerken in Oost-Nederland

De Rekenkamer van WSHD heeft gekeken naar de waterbeheerprogramma's bij WSHD en zeven andere waterschappen. WSHD werkt met KPI's.

2. Beleidskader WSHD - Inleiding

Het actuele beleidskader van WSHD voor de waterketen, en dus ook rwzi's, in 2024 is:

- Bestuurlijke kaders ALM-studies Zuiveren (2019) ¹⁴
- Maat op Klimaat (2019) ²⁰
- Energieneutraal in 2030 ²¹
- Agenda Duurzaam (2022) ²² met het tussendoel om klimaatneutraal te zijn in 2035.

De VV van WSHD heeft de route naar duurzame rwzi's uitgezet in de kadernota "bestuurlijke kaders ALM-studies Zuiveren" ¹⁴. De bestuurlijke kaders voor ALM's hadden als ondertitel: 'Op weg naar kosteneffectieve en duurzame zuiveringen in 2050 voor een veilige en schone toekomst.'

Het voorstel voor de Agenda Duurzaam WSHD kwam in 2022 voort uit de besluitvorming over de nota 'Maat op Klimaat' (2019) en de ondertekening van het landelijke klimaatakkoord respectievelijk op 31 januari en 8 oktober 2019 en het VV besluit WSHD Energieneutraal 2030 en besluitvorming over de Uniestrategie Waterschappen Klimaatneutraal op 21 september 2021. De Agenda Duurzaam werd aangekondigd in het Water- en Wegenbeheerprogramma 2022-2027.

3. WSHD en KPI's voor rwzi's

²⁰ Waterschap Hollandse Delta, 'Maat op klimaat - Op weg naar een veilige en schone toekomst' (Ridderkerk, 31 januari 2019).

²¹ Waterschap Hollandse Delta, 'WSHD Energieneutraal 2030 - Routekaart 2018-2030', 22 november 2018.

²² Waterschap Hollandse Delta, 'Agenda Duurzaam WSHD'.

WSHD benoemt in het Waterbeheerprogramma 2022-2027 in totaal 14 KPI's voor de Waterketen als geheel, waarvan 11 voor rwzi's. Zij zijn gebaseerd op een onderverdeling in vijf 'speerpunten' die elk zijn voorzien van concrete gekwantificeerde doelen en 'resultaten'. WSHD geeft vervolgens de voortgang op de KPI's weer in het openbare portaal Waterwerken, gericht op de verwachte realisatie in 2027 (planperiode Waterbeheerprogramma).

4. Gebruik van KPI's bij de 7 andere waterschappen

De voorliggende analyse is gedaan om het Waterbeheerprogramma 2022-2027 van WSHD in perspectief te kunnen zetten met de Waterbeheerprogramma's 2022-2027 van 7 andere waterschappen. Het eventueel 'ontbreken van KPI's' in een waterbeheerprogramma is in dit verband louter een constatering, geen oordeel van de Rekenkamer van WSHD over de andere waterschappen. Er is in dit onderzoek van de Rekenkamer WSHD ook geen onderzoek gedaan bij de geselecteerde 7 waterschappen naar de sturing en monitoring m.b.t. rwzi's bij de andere waterschappen. Het kan dus zijn dat KPI's bij de andere waterschappen in andere, meer specifieke beleidsdocumenten staan.

Waterschappen met KPI's in Waterbeheerprogramma

Brabantse Delta formuleert 11 KPI's in het Waterbeheerprogramma voor de Waterketen, waarvan 2 over rwzi's. Deze KPI's zijn in het Waterbeheerprogramma echter niet ingevuld door Brabantse Delta met streefwaarden/normen.

Waterschappen met 'streefwaarden' in Waterbeheerprogramma

Delfland geeft geen KPI's, maar zet de te nemen 'maatregelen' in de looptijd van het Waterbeheerprogramma.

Rijnland benoemt in het Waterbeheerprogramma geen KPI's, maar geeft wel een actueel beeld op enkele meetpunten/kentallen met kwantitatieve terugblikken (2015-2022) en prognoses voor de middellange termijn (2022-2028). Jaarlijks wordt de VV van Rijnland met een 'Middelen- en Effectmonitor' geïnformeerd over de voortgang. Deze monitor heeft een vergelijkbare functie als 'Waterwerken' van WSHD.

Andere waterschappen zonder KPI's in Waterbeheerprogramma

De andere onderzochte waterschappen benoemen geen KPI's. Zij geven kwalitatieve beleidsintenties zonder kwantitatieve streefwaarden (Aa en Maas; Scheldestromen, Stichtse Rijnlanden en Vechtstromen).

Verkregen beeld

Bij Waterketen en rwzi's geeft het Waterbeheerprogramma 2022-2027 van WSHD relatief veel kwantitatieve meetpunten, in vergelijking met de Waterbeheerprogramma's van de andere waterschappen. Hierin wijkt WSHD dus in positieve zin af van andere waterschappen, die veel meer kwalitatieve beschrijvingen opnemen in hun Waterbeheerprogramma's, waarbij Brabantse Delta, Delfland en Rijnland een tussenpositie innemen.

5. Gebruiken de andere waterschappen de KPI's van WSHD?

WSHD is duidelijk 'koploper' met het benoemen van KPI's in het Waterbeheerprogramma voor rwzi's. WSHD is ook 'koploper' bij het formuleren van kwantitatieve doelen en voorgenomen resultaten.

In onderstaande tabel staan de KPI's van WSHD, vanuit de vraag in hoeverre zulke gekwantificeerde doelen zijn opgenomen in de waterbeheerprogramma's bij de 7 andere geselecteerde waterschappen.

Tabel 2. Overzicht doelstellingen in diverse Waterbeheerprogramma's

Criteria in WBP van WSHD als referentiepunten	WSHD Doel 2027	Aantal genoemd in WBP 7 andere waterschappen	
Afnameverplichting	99,5%	1	bij Scheldestromen
Stikstof terugwinnen	77,5%	7	
Fosfaat terugwinnen	85%	7	
Nalevingspercentage	99%	1	bij Aa en Maas
Middellange termijnopgave	100%	1	bij Brabantse Delta
Programmering onderhoud	100%	7	
Discrepantie	15%	0	
Slibontwatering rendement	24%	0	
Aantal ltr. Water per i.e.	240 ltr.	0	
Vermindering energie	10%	7	
Vermindering polymeer	10%	7	
Vermindering broeikasgassen	Onderzoek	7	
Hergebruik Fosfaat uit slib	80%	0	
Hergebruik effluent	?	6	niet bij Rijnland

Kortom, van de 14 KPI's van WSHD worden er 7 door de andere waterschappen genoemd in hun waterbeheerprogramma's. Dit zegt iets over het karakter van waterbeheerprogramma's van WSHD en de 7 andere waterschappen. Immers, de 7 KPI's die de andere waterschappen niet gebruiken hebben een meer technisch karakter. Het lijkt erop dat de KPI's in het Waterbeheerprogramma 2022-2027 van WSHD voor een belangrijk deel gericht zijn op de (technische) doeltreffendheid van het zuiveren.

6. In welke mate gebruikt WSHD de beleidsmatige thema's van de andere waterschappen?

In onderstaande tabel staan de onderwerpen die bij andere waterschappen als thema prominent zijn verwerkt in de waterbeheerprogramma's. De vraag is nu of en hoe vaak WSHD deze thema's ook noemt met betrekking tot rwzi's.

Tabel 3. Overzicht thema's in diverse Waterbeheerprogramma's

Andere prominente thema's bij andere waterschappen	Vermelding in WBP bij de andere 7 waterschappen	Vermelding in WBP van WSHD
Beperking volume rioolwater	Meerdere	Indirect bij samenwerking
KRW - kwaliteit oppervlaktewateren	Meerdere	Meerdere keren
Medicijnresten	Meerdere	2x
Opkomende stoffen	Meerdere	4x
Effluentdoelen	Meerdere	7x
Microplastics	Meerdere	1x
Energieneutraliteit 2030	Alle	2x
Klimaatneutraliteit 2050	Alle	2x
Investeringsopgaven 2015-2022	Rijnland	0

Exploitatiekosten 2015-2022	Rijnland	1x zonder bedragen
Investeringsopgave 2022-2027	Aa en Maas/Rijnland	6x zonder bedragen
Gerealiseerd investeringsvolume 2015-2022	Rijnland	0
Anticiperen op Europese regelgeving	Meerdere	0
Cellulose	Stichtse Rijnlanden	0
Kaamera ²³	Stichtse Rijnlanden	0
PFAS	Stichtse Rijnlanden	1x
Probleemstoffen (stikstof, fosfor, ammonium, arseen, barium, kobalt, zink, kwik, polycyclische aromaten (PAK's))	Vechtstromen	6x Stikstof 9x Fosfaat 0 andere probleemstoffen
Lozingen per jaar door overstorten door falen systeem	Vechtstromen	8x bij riool overstorten
Centrale of decentrale zuivering/toekomstvisie op infrastructuur van de rioolwaterzuivering? Denk aan sanitatie nieuwbouw, afkoppeling hemelwater, etc.	Rijnland	0

Zoals hiervoor vermeld, noemen de andere waterschappen deze onderwerpen als actuele thema's in hun waterbeheerprogramma's. De tabel geeft geen zwart-wit-benadering. Het enige doel is om de 'accenten' aan te geven, waarin de Waterbeheerprogramma's van WSHD en andere waterschappen van elkaar verschillen met betrekking tot de rwzi's. WSHD blijkt 6 van de 19 thema's niet te noemen in het Waterbeheerprogramma 2022-2027.

²³ Kaamera is een waterafstotende, brandwerende en bindende stof die uit slibkorrels wordt gewonnen die bij het Nereda zuiveringsproces ontstaan.