Governance vraagstuk

Uitwerking modellen *Hybride* en *Alles eigen beheer*

Datum : 15 oktober 2026
Versie : 1.0
DMS : 2532799

1. Aanleiding en doel

In het Coalitieakkoord van Delfland staat dat in de huidige bestuursperiode het proces voor de keuze over de governance van de waterketen van Delfland wordt gestart. Op 17 juli 2025 heeft de Verenigde Vergadering ingestemd met het afwegingskader dat voor deze keuze gebruikt zal worden. Ook heeft de Verenigde Vergadering ingestemd dat de verdere uitwerking zal worden afgebakend tot de modellen *Alles eigen beheer* en *Hybride*. In lijn met de toezegging van het college, is de Verenigde Vergadering op 21 april jl. per brief (DMS 2514127) geïnformeerd over de onderbouwing waarom de governance modellen *Alliantie, Alles uitbesteden*, en *Privatisering* zijn afgevallen.

In deze nota zijn de voor- en nadelen van de modellen *Hybride* en *Alles eigen beheer* uitgewerkt op basis van het afwegingskader dat door de Verenigde Vergadering is vastgesteld. Daarmee ondersteunt deze nota de besluitvorming door Verenigde Vergadering over de toekomstige inrichting van de governance.

2. Governance modellen *Hybride* en *Alles eigen beheer*

Zoals ook in de informatieve brief (DMS 2514127) aan de Verenigde Vergadering is aangegeven, ziet het voorliggende governance vraagstuk alleen op de bestuurlijke sturing op de operatie en het onderhoud van het zuiveringsproces. Delfland ontwerpt en bouwt zijn assets immers nooit helemaal zelf, waardoor dat buiten de scope van dit vraagstuk valt.

Hybride

Het model *Hybride* is een combinatie van de modellen *Alles eigen beheer* en *Alles uitbesteden*, zoals dat nu bij Delfland in de praktijk ook het geval is. De operatie en het onderhoud van de assets gebeurt nu deels in eigen beheer (regio Zuid) en deels is dit integraal uitbesteed aan Delfluent BV (regio Noord). Doordat in het *Hybride*-model operatie en onderhoud deels in eigen beheer worden uitgevoerd, behoudt Delfland in dit model kennis om (bij) te sturen op inhoud en operationele uitvoering van de contractafspraken.

Alles eigen beheer

In het model *Alles Eigen beheer* voert Delfland zelf regie op de operatie en het onderhoud. Daar zit niet één contractuele wederpartij tussen, zoals dat wél het geval is bij het model *Alles uitbesteden*. De reguliere operatie wordt in dit model door de afdeling Beheer Zuiveringsproces (BZP) uitgevoerd. Het reguliere onderhoud wordt door de afdeling Onderhoud Technische Installaties (OTI) uitgevoerd. Voor het uitvoeren van onderhoud wordt in dit model overigens wel nauw samengewerkt met de markt. Zo wordt specialistisch onderhoud volledig uitbesteed. Gelet op de lage frequentie en de benodigde specialistische kennis en apparatuur is het niet doelmatig om dit zelf uit te voeren. Ook laagwaardig onderhoud wordt volledig uitbesteed, omdat dit werk zonder noemenswaardig risico op de markt gezet kan worden. Voor het hoogwaardig onderhoud geldt dat Delfland dit zelf kán uitvoeren, maar niet persé zelf uitvoert. Ook bij hoogwaardig onderhoud wordt veel samengewerkt met de markt. Per type onderhoud en werkzaamheden wordt beoordeeld of en, zo ja, met welke marktpartij(en) wordt samengewerkt, waarbij Delfland altijd de regie houdt (bijlage 1, figuur 1).

3. Weging governance modellen

Vanuit het begrip van de werking van deze twee modellen zijn, op basis van het afwegingskader (figuur 1), de voor- en nadelen uitgewerkt. Bij deze uitwerking zijn de voor- en nadelen opgenomen die onlosmakelijk verbonden zijn aan een model. Huidige praktijkervaringen, of maatregelen waarmee nadelen van een model gemitigeerd zouden kunnen worden, zijn dus buiten beschouwing gelaten. Het model *Hybride* zou bijvoorbeeld (impliciet) kunnen worden uitgewerkt op basis van de huidige ervaringen met de Publiek-Private-Samenwerking (PPS) met Delfluent, maar deze ervaringen zijn niet automatisch representatief voor elke andere PPS.

1. Flexibiliteit/adaptiviteit
Zonder complexiteit (makkelijk) kunnen inspelen op veranderende omstandigheden, zoals nieuwe wetgeving, kansen en bedreigingen
2. Bestuurlijke eindverantwoordelijkheid
Mate van (behoefte aan) rechtstreekse invloed om bestuurlijke eindverantwoording te kunnen afleggen over een publieke taak
3. Kosten
Sturing op zowel geraamde kosten v/e governance model, als de mogelijkheid van tussentijdse sturing op kosten
4. Risicobeheersing
Sturing ('afkopen') van operationele risico's en sturing op risico's die gepaard gaan met (contractuele) samenwerking
5. Bovenwettelijke ambities
Sturing op niet of moeilijk kwantificeerbare doelen en ambities
6. Robuustheid/toekomstvastheid
Borging van voldoende kennis van het operationele proces en sturing in lijn met de langjarige levenscycli van assets in de waterketen

Figuur 1: afwegingskader governance waterketen Delfland

Als referentiepunt voor de uitwerking van de voor- en nadelen van beide modellen is het model *Alles eigen beheer* gekozen. De reden hiervoor is dat het transporteren en zuiveren van afvalwater een wettelijke taak van Delfland is. In de basis moet Delfland deze taak dus zelf uitvoeren, tenzij Delfland besluit om dit op een andere manier vorm te geven, omdat een ander model voordelen biedt ten opzichte van eigen beheer.

Zoals in hoofdstuk 2 is aangegeven, is het model *Hybride* een combinatie van de modellen *Alles eigen beheer* en *Alles uitbesteden*. De uitwerking van de voor- en nadelen draait daarom in essentie om de vraag wat de voordelen zijn om een deel van de operatie en het onderhoud integraal uit te besteden aan één marktpartij. Daarbij is het belangrijk te beseffen dat in het model *Hybride* niet alle operationele en onderhoudswerkzaamheden aan één marktpartij worden uitbesteed, waardoor er altijd operationele kennis binnen Delfland beschikbaar blijft.

Hieronder worden per afwegingscriterium de voor- en nadelen uitgewerkt. Zoals in hoofdstuk 2 is aangegeven, gaat het bij deze uitwerking dus om de voor- en nadelen die onlosmakelijk gekoppeld zijn aan een model. Eventuele praktijkervaringen, of maatregelen waarmee bepaalde nadelen van een model zouden kunnen worden gemitigeerd, zijn buiten beschouwing gelaten.

1. Flexibiliteit
Bij het criterium flexibiliteit gaat het om het gemak waarmee kan worden ingespeeld op veranderende omstandigheden. Voor het deel van het zuiveringsproces dat wordt uitbesteed, zullen nieuwe of aangepaste wensen altijd aan het contract moeten worden getoetst. Dit is op zichzelf geen voordeel ten opzichte van eigen beheer. Maar, het is ook niet per definitie een nadeel. Als de marktpartij in de nieuwe of aangepaste wensen een financieel voordeel ziet, hoeft de contractuele toetsing geen belemmering te zijn.

2. Bestuurlijke eindverantwoordelijkheid
Bij het criterium bestuurlijke eindverantwoordelijkheid gaat het over de mate van rechtstreekse invloed. Voor het deel van het zuiveringsproces dat wordt uitbesteed geldt dat er in de basis eenmalig rechtstreekse invloed bestaat op het moment van contractonderhandelingen. Daarna is de rechtstreekse invloed beperkt en vindt sturing via het contract plaats. Omdat het zuiveren van afvalwater een wettelijke taak is, blijft het bestuur van Delfland wel te allen tijde eindverantwoordelijk, waarmee het inperken van rechtstreekse invloed een nadeel is ten opzichte van eigen beheer.

3. Kosten

Bij het criterium kosten gaat het om de totale kosten van een governance model en om de mogelijkheid om tussentijds te sturen op kosten. In studies die binnen en buiten Delfland zijn uitgevoerd over de kosten van governance modellen, is steeds geconstateerd dat kostenvergelijkingen tussen governance modellen zacht en subjectief zijn.[1] Ex-ante berekeningen vragen noodzakelijkerwijs veel aannames die onzeker zijn, gelet op de lange looptijd van een PPS. Ook ex-post berekeningen zijn moeilijk, omdat tijdens de lange looptijd veel veranderingen kunnen optreden. Verder hebben de assets hun eigen karakteristieken door verschil in bouwjaar, locatie (met bijvoorbeeld bijbehorende voor-/nadelen van een transportstelsel), en verschil in omvang waardoor meer/minder schaalvoordeel bestaat. Hierdoor zijn de verschillende governance modellen financieel niet goed met elkaar te vergelijken.

Desondanks is een veelgehoorde aanname dat de markt efficiënter werkt dan de overheid en dus goedkoper is. Als deze aanname nader wordt bestudeerd voor het zuiveringsproces, dan geldt dat een marktpartij (in tegenstelling tot Delfland) ook BTW moet afdragen over het personeel. Dit betekent dat een marktpartij zeer efficiënt moet werken om zowel winst te maken als deze kostenverhogende factor (BTW) te compenseren, en onder de streep alsnog goedkoper te zijn. Als vervolgens naar de grootste kostencomponenten van het zuiveringsproces wordt gekeken, dan geldt dat ook een marktpartij chemicaliën, energie, en een deel van het onderhoud inkoopt, waardoor op deze componenten geen noemenswaardige efficiëntie behaald kan worden (bijlage 1, figuur 2). Dit betekent dat een marktpartij met name via de kostencomponent personeel efficiëntievoordeel zal moeten behalen. Maar, gelet op de andere kostencomponenten waar geen significante efficiëntievoordelen kunnen worden behaald, doet dit afbreuk aan de aanname dat een marktpartij onder de streep goedkoper is. Daarmee is dit geen onomstotelijk voordeel van het integraal uitbesteden van operatie en onderhoud aan één marktpartij. Daarnaast zijn de contractafspraken over kosten leidend, waardoor de mogelijkheid om tussentijds bij te sturen op kosten afneemt. Dit is een nadeel ten opzichte van eigen beheer.

4. Risicobeheersing

Bij het criterium risicobeheersing gaat het om de sturing op operationele risico's en om sturing op risico's die gepaard gaan met (contractuele) samenwerking. Wanneer de operatie en het onderhoud integraal aan één marktpartij worden uitbesteed, moeten afspraken worden gemaakt over de verdeling van risico's. De marktpartij zal de risico's die bij hem worden neergelegd inprijzen. Dit leidt tot voorspelbare kosten. Maar, voorspelbare kosten staan niet persé gelijk aan lagere kosten. Een marktpartij zal de risico's immers zodanig inprijzen dat hij de kosten kan dragen wanneer een risico zich voordoet. Maar Delfland betaalt ook voor ingeprijsde risico's die zich niet voordoen. Verder is een marktpartij niet per definitie beter gepositioneerd om risico's te dragen, aangezien Delfland als overheidsorganisatie lagere financieringskosten heeft. Ten slotte geldt dat wanneer een marktpartij een risico onverhoopt niet kan dragen, omdat hij het risico niet goed heeft ingeprijsd, Delfland er toch voor zal moeten zorgen dat het zuiveringsproces door blijft gaan. Het deels integraal uitbesteden van operatie en onderhoud aan één marktpartij levert daarmee geen onomstotelijk voordeel op. Daarentegen ontstaat wel het contractrisico dat Delfland het zuiveringsproces moet overnemen als de marktpartij zijn verplichtingen niet meer kan nakomen. Dit is een nadeel ten opzichte van eigen beheer.

5. Bovenwettelijke ambities

Bij dit criterium ambities gaat het om de sturing op bovenwettelijke ambities met niet altijd makkelijk kwantificeerbare doelen. Net als bij de uitwerking van het criterium flexibiliteit geldt dat, wanneer een deel van de operatie en het onderhoud integraal is uitbesteed aan één marktpartij, nieuwe of aangepaste doelen aan het contract moeten worden getoetst en daarmee goed onderbouwd en gekwantificeerd moeten worden.

[1] Bijv. artikel in Beleid & Maatschappij Verweij, Koppenjan, Hombergen (2023) "*Uitdagingen bij het evalueren van de kosteneffectiviteit en meerwaarde van PPS bij publieke infrastructuurprojecten*."

Dit is op zichzelf positief, maar het leveren van publieke waarde als overheid laat zich niet altijd goed kwantificeren. De toetsing aan een contract kan daarmee in bepaalde gevallen nadelig uitpakken ten opzichte van eigen beheer.

6. Robuustheid
Bij het criterium robuustheid gaat het om de borging van voldoende kennis van het operationele proces en om sturing in lijn met de langjarige levenscycli van de assets in de waterketen. Wanneer afspraken over de operatie en het onderhoud van assets in een contract worden vastgelegd, kan contractueel worden geborgd dat dit in lijn is met de levenscycli van de assets. Maar, anders dan bij eigen beheer, kunnen in de laatste jaren van het contract vanuit winstmaximalisatie prikkels ontstaan om minimaal (of geen) onderhoud uit te voeren. In eigen beheer spelen winstmaximalisatie en contractduur geen rol. Door middel van bestuurlijke beleidskaders kunnen operatie en onderhoud van assets in lijn worden gebracht met de levenscycli van deze assets.

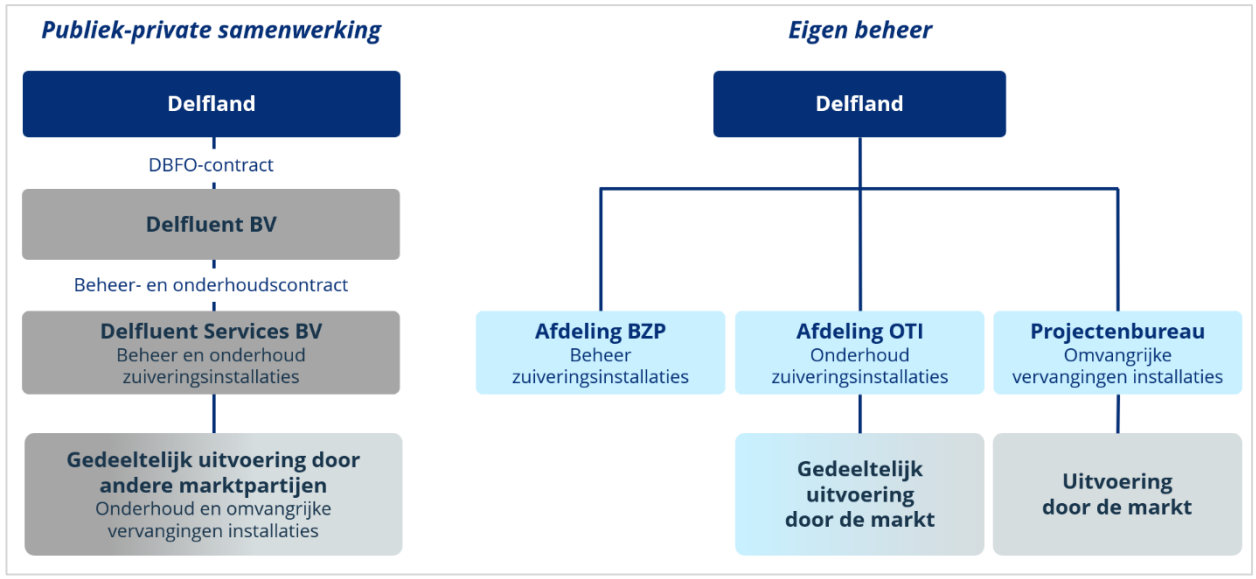
Samenvattend
In bovenstaande uitwerking van de voor- en nadelen van het model *Hybride* ten opzichte van het model *Alles eigen beheer*, scoort het model *Alles eigen beheer* sterker. Dit geldt met name voor de criteria: bestuurlijke eindverantwoordelijkheid, tussentijdse beïnvloeding van kosten, risicobeheersing en robuustheid. En zoals in hoofdstuk 2 is aangegeven, werkt Delfland in het model *Alles eigen beheer* ook nauw samen met de markt op het gebied van onderhoud. Hierdoor wordt niet alleen de noodzakelijke operationele kennis van het zuiveringsproces behouden en doorontwikkeld, maar wordt ook gebruik gemaakt van de (innovatieve) kracht van de markt. Bovendien is dan sprake van frequentere marktwerking, omdat Delfland zich niet decennialang aan één marktpartij verbindt.

4. Marktverkenning governance model *Hybride*
In aanvulling op de uitwerking van de governance modellen *Hybride* en *Alles eigen beheer* is nog een beknopte verkenning gedaan of er markt is voor het governance model *Hybride*, oftewel het integraal uitbesteden van een deel van de operatie en het onderhoud. Het korte antwoord is dat deze vraag niet met volledige zekerheid beantwoord kan worden. De kans dat hier te zijner tijd in Nederland voldoende concurrerende markt voor aanwezig zal zijn, wordt echter niet groot ingeschat.

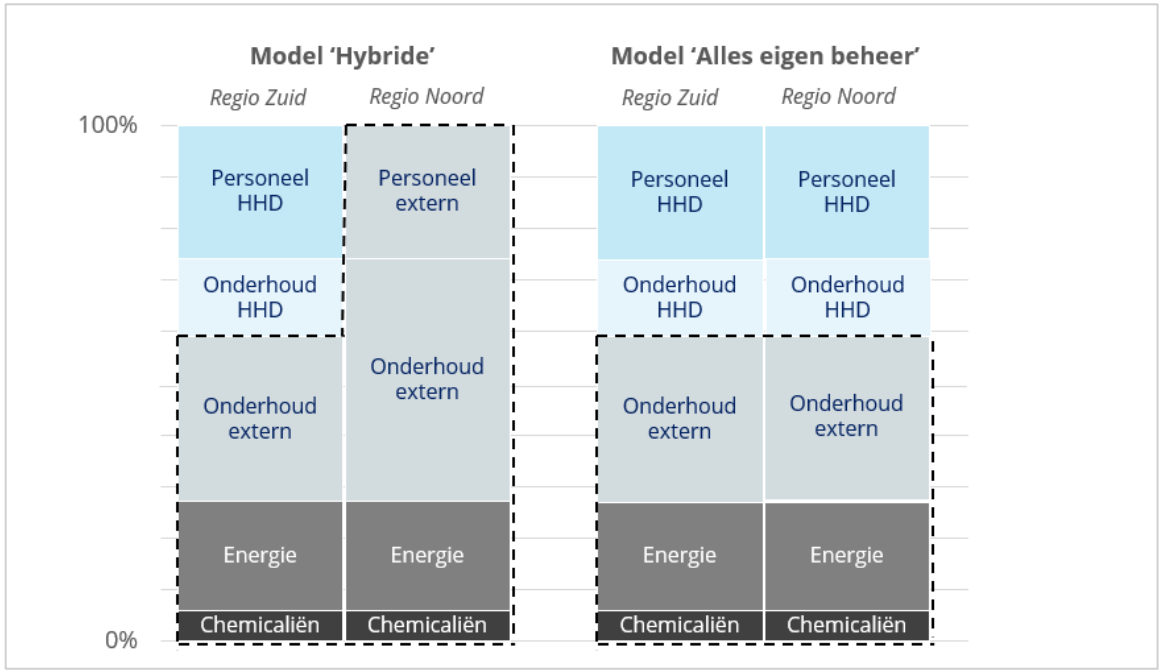
Tot dusver heeft Evides (in een tussenevaluatie van de huidige PPS) kenbaar gemaakt mogelijk interesse te hebben. Verder heeft HVC enige interesse getoond, maar HVC lijkt, door het ontbreken van ervaring met de operatie van afvalwaterzuiveringsinstallaties, een niet voor de hand liggende partij. Daarnaast zien we vooralsnog geen aanbieders op de Nederlandse markt. Dat beeld komt ook naar voren uit de marktconsultatie die vanuit het project Waterzuivering Vergulde Hand is uitgevoerd. In deze consultatie hebben Nederlandse marktpartijen weliswaar aangegeven dat meerjarige onderhoud zo nodig georganiseerd kan worden, maar dat dit niet hun primaire focus heeft. Zij geven aan dat zij niet verantwoordelijk willen worden voor de (risico's die gerelateerd zijn aan de te leveren) zuiveringsprestaties van een te bouwen zuiveringsinstallatie. Dit beeld wordt bevestigd door het feit dat marktpartijen, die eerder bij andere waterschappen een rol kregen in het dagelijks onderhoud en de operatie (zoals bij Stichtse Rijnlanden), zich daar weer uit beginnen terug te trekken.

Op Europees en mondiaal niveau zijn er enkele private partijen, zoals Veolia en American Water, die publieke afvalwaterzuiveringsinstallaties opereren en onderhouden. De verwachting is echter dat die slechts interesse zullen hebben om de Nederlandse markt te betreden als een Publiek-Private Samenwerking commercieel lucratief is. Op dit moment zijn er geen indicaties dat andere waterschappen grootschalig zullen overstappen op het uitbesteden van dit soort werkzaamheden, waardoor het betreden van de Nederlandse markt weinig structurele kansen biedt aan buitenlandse ondernemers. Daarbij wordt opgemerkt dat in het verleden Veolia zich juist uit de PPS met Delfland heeft teruggetrokken en bijvoorbeeld meer heeft geïnvesteerd in de Noord-Amerikaanse markt.

Bijlage 1



Figuur 1: Samenwerking met markt: huidige PPS en Eigen beheer



Figuur 2: Samenwerking met markt per kostencomponent zuiveringsproces bij modellen 'Hybride' en 'Alles eigen beheer'. Betreft indicatieve verhoudingen o.b.v. huidige situatie Eigen Beheer (Regio Zuid).