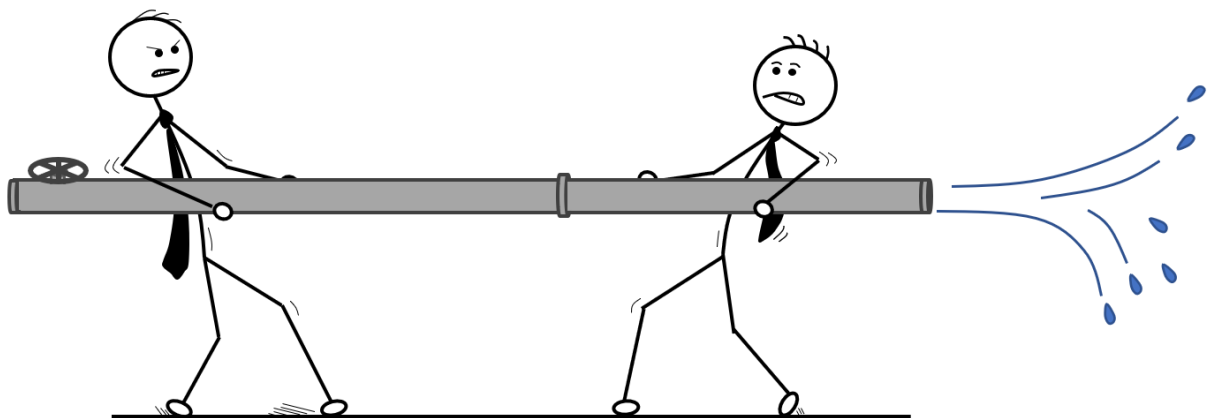


# Verdeling en verdeeldheid in het afvalwatertransportsysteem

Een analyse van de kostenverdeling tussen waterschappen en gemeenten.



Masterscriptie  
Rebecca Geurts  
Augustus 2021

# Verdeling en verdeeldheid in het afvalwatertransportsysteem

Een analyse over de kostenverdeling tussen waterschappen en gemeenten

Augustus 2021

**Deze scriptie is geschreven door:**

Rebecca Geurts

rebeccageurts96[at]gmail.com

**Onder begeleiding van de afstudeercommissie bestaande uit:**

Dr. Ir. M.W. (Maurits) Ertsen

(TU Delft)

Dr. L. (Lisa) Scholten

(TU Delft)

Dr. Ir. O.A.C. (Olivier) Hoes

(TU Delft)

Ing. J. (John) Driessen MPT

(Sweco Nederland)



## Samenvatting

In 1970 ging de Wet Verontreiniging Oppervlaktewateren van kracht. De nieuwe wet verbood het zonder vergunning lozen van afvalstoffen en verontreinigende en schadelijke stoffen op het oppervlaktewater. Dit maakte het zuiveren van afvalwater noodzakelijk. Verder ging in deze tijd ook veelal de taak van het waterkwaliteitsbeheer (dus onder andere het zuiveren van afvalwater) naar de waterschappen. Eerder deden gemeenten dit vaak zelf of loosden ze direct op het oppervlaktewater. Nu veel waterschappen deze taak kregen, creëerden die vaak één of meerdere grote centrale rioolwaterzuiveringsinstallaties om de lokale zuiveringen te vervangen. De vraag kwam nu bij waterschappen en gemeenten naar boven wie welke kosten zou gaan betalen in deze nieuwe situatie. Om de gemeenten en waterschappen handvatten te bieden hoe de kosten in deze nieuwe situatie verdeeld konden worden hebben de Unie van Waterschappen (UvW) en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) in 1972 een verrekensystematiek opgesteld, die in een richtlijn (hierna te noemen 'Richtlijn-1972') uiteen werd gezet.

Inmiddels bestaat de Richtlijn-1972 bijna 50 jaar. Het doel van dit onderzoek was allereerst het in kaart brengen hoe de kostenverdeling tussen gemeenten en waterschappen tegenwoordig geregeld is. Daarnaast wilde ik uitzoeken of er sprake is van onduidelijkheid of ongewenste situaties met betrekking tot die kostenverdeling en waar deze – als ze er zijn – vandaan komen. Als laatste wilde ik uitzoeken wat op basis van de bevindingen aanbevelingen zouden kunnen zijn. Het onderzoek is gebaseerd op interviews met diverse medewerkers van waterschappen, gemeenten en andere instanties en het analyseren van diverse documenten. Gaandeweg de onderzoeksuitvoering zijn juist de uitzonderingen, en dat blijken de situaties waar de Richtlijn-1972 nog wel wordt gebruikt te zijn, de focus van het onderzoek geworden. In totaal zijn er 19 interviews gehouden met 9 waterschappen, 7 gemeenten, de Unie van Waterschappen en Stichting RIONED (bij één waterschap heb ik twee interviews gehouden met verschillende medewerkers). Verder zijn er 47 documenten ontvangen van medewerkers van voornamelijk waterschappen.

De geringe hoeveelheid aan wetgeving kan voor waterschappen en gemeenten lastig zijn om samen eenduidigheid te creëren in afspraken over afvalwater. De Richtlijn-1972 dient daarom voor enkele waterschappen en gemeenten als houvast. Op basis van mijn inventarisatie kan ik concluderen dat 7 (van de 21) waterschappen nog (deels) verrekenen op basis van de Richtlijn-1972. Binnen deze groep verrekent niet elk waterschap met elke gemeente binnen de grenzen, een aantal verrekent met een deel van de gemeenten. De overige 14 waterschappen verrekenen niet op basis van de Richtlijn-1972. Bij deze waterschappen is een scheiding getrokken wie waar verantwoordelijk voor is. Vaak definieert in deze situatie het overnamepunt de scheiding en zijn beide partijen (financieel) verantwoordelijk voor hun deel van het systeem.

Uit de interviews en documenten zijn diverse aspecten naar voren gekomen die een rol kunnen spelen in de toepassing van de kostenverdeling zoals in de Richtlijn-1972 wordt voorgesteld. Uiteindelijk zijn 9 onderwerpen vaker genoemd of besproken die invloed blijken te hebben op het wel of niet hanteren van een kostenverdeling op basis van de Richtlijn-1972. Er komt echter geen duidelijk patroon naar voren waarmee de toepassing van die verrekenmethodiek door de minderheid van de waterschappen wordt verklaard. Waarom er 7 waterschappen nog wel deze kostenverdeling toepassen in het beheer van het afvalwatertransportsysteem, is daarom niet met zekerheid te zeggen. Het zou per waterschap een samenhang kunnen zijn van diverse factoren, maar het kan ook toeval zijn. Wat echter wel duidelijk naar voren kwam, was dat alle medewerkers van waterschappen met verrekeningen op basis van de Richtlijn-1972, behalve één, wél van deze vorm van kosten verrekenen af zouden willen. De reden hiervoor is onder andere dat de verrekening ingewikkeld kan zijn, mensen hier weinig kennis over hebben en dat het administratief veel werk kan geven. Al met al is het duidelijk geworden dat de kostenverdeling op basis van de richtlijn van de UvW/VNG uit 1972 steeds minder wordt toegepast in het Nederlandse afvalwaterbeheer.

## Voorwoord

Dit rapport is geschreven ter afronding van de studie Water Management (Civil Engineering) en is tevens het eindresultaat van mijn onderzoek naar de kostenverdeling tussen gemeenten en waterschappen in het afvalwatertransportsysteem. Op de voorpagina staan twee personen afgebeeld die touwtrekken. In dit geval zijn het de gemeente en het waterschap die touwtrekken, maar in plaats van met een touw is dit met een persleiding. Dit geeft op een enigszins komische wijze de strijd weer van de discussie die beide partijen voeren, bijvoorbeeld dat ze allebei graag eigendom en beheer willen hebben over een persleiding.

Het onderzoek is verricht als stageopdracht bij het advies- en ingenieursbureau Sweco Nederland te De Bilt. Scriptie schrijven bij een bedrijf of instantie was vanuit de universiteit niet verplicht maar ik wilde dit wel om ervaring op te doen. Zelf heb ik ervaring met diverse overheidsinstanties. Om een ander soort werkgever te leren kennen heb ik er bewust voor gekozen om mijn scriptie bij een bedrijf te schrijven. Het team Water Midden 1 heeft mij, ondanks corona, een welkom onthaal en een mooie en leerzame tijd bij Sweco gegeven. Via deze weg wil ik dan ook de mensen van Sweco die mij hebben geholpen, hartelijk danken voor hun hulp en het geuite enthousiasme over het onderwerp wat ik heb onderzocht. In het bijzonder wil ik John Driessen bedanken voor zijn begeleiding tijdens het onderzoek, zijn altijd aanwezige positiviteit en de gesprekken in de koffiepauze. Daarnaast wil ik mijn begeleider vanuit de universiteit, Maurits Ertsen, bedanken. We hebben elkaar tijdens het onderzoek nooit live gezien maar we hebben elkaar zeer regelmatig gesproken. Het was goed om juist in deze coronatijd elkaar op de hoogte te houden van hoe het gaat, op zowel persoonlijk gebied als op het onderzoeksgebied. Verder wil ik de andere leden van de afstudeercommissie, Lisa Scholten en Olivier Hoes, bedanken voor hun constructieve feedback.

Als laatst gaat mijn dank uit naar alle geïnterviewden en anderen die hun tijd, kennis en ervaringen hebben willen delen. Ik heb de interviews ervaren als leerzaam en voornamelijk als heel leuk en iets waar ik enthousiast van werd.

Rebecca Geurts

Arnhem, augustus 2021

# Inhoudsopgave

<b>Samenvatting</b> .....	<b>2</b>
<b>Voorwoord</b> .....	<b>3</b>
<b>Inhoudsopgave</b> .....	<b>4</b>
<b>Begrippenlijst</b> .....	<b>6</b>
<b>Afkortingenlijst van waterschappen</b> .....	<b>7</b>
<b>1 Inleiding</b> .....	<b>8</b>
1.1 <i>Achtergrond/Aanleiding</i> .....	8
1.2 <i>Gefragmenteerde water-bestuurssystemen</i> .....	10
1.3 <i>Onderzoeksopzet</i> .....	11
<b>2 Waterschappen en gemeenten</b> .....	<b>13</b>
2.1 <i>Positie van waterschappen en gemeenten</i> .....	13
2.1.1 <i>Het waterschap</i> .....	13
2.1.2 <i>De gemeente</i> .....	14
2.1.3 <i>Samenwerking tussen waterschap en gemeente</i> .....	14
2.2 <i>Ontstaansgeschiedenis wettelijk kader</i> .....	14
2.2.1 <i>Wet Verontreiniging Oppervlaktewateren</i> .....	14
2.2.2 <i>Nota Toebees (Richtlijn-1972)</i> .....	14
2.2.3 <i>Waterwet</i> .....	15
2.3 <i>Huidige situatie</i> .....	16
2.3.1 <i>Instrumenten</i> .....	16
2.3.2 <i>Bestuursakkoord water (2011)</i> .....	18
<b>3 Methodologie</b> .....	<b>19</b>
3.1 <i>Onderzoeksstrategie</i> .....	19
3.2 <i>Dataverzameling</i> .....	21
3.2.1 <i>Interviews</i> .....	21
3.2.2 <i>(Beleids-)documenten</i> .....	23
3.2.3 <i>Eigenschappen van waterschappen</i> .....	23
3.2.4 <i>Fusiegeschiedenis van waterschappen en gemeenten</i> .....	23
3.3 <i>Data-analyse</i> .....	24
<b>4 Context en verrekening</b> .....	<b>26</b>
4.1 <i>Eigenschappen</i> .....	26
4.2 <i>Fusies en herindelingen</i> .....	28
4.2.1 <i>Fusies en herindelingen</i> .....	28
4.2.2 <i>Zuiveringsschappen</i> .....	28
4.2.3 <i>Gemiddelde gemeenten</i> .....	28
<b>5 Analyse interviews en documenten</b> .....	<b>30</b>
5.1 <i>Richtlijn VNG/UvW 1972</i> .....	30
5.2 <i>Afvalwaterakkoorden</i> .....	31

5.3	<i>Vershil in belangen</i> .....	31
5.4	<i>Documentatie</i> .....	32
5.5	<i>Cultuur</i> .....	33
5.6	<i>Samenwerking</i> .....	34
5.7	<i>Nieuwe situaties</i> .....	37
5.8	<i>VNG/UvW</i> .....	38
5.9	<i>Bestuursakkoord Water (2011)</i> .....	38
5.10	<i>Wel of niet verrekenen</i> .....	39
<b>6</b>	<b>Conclusie</b> .....	<b>40</b>
<b>7</b>	<b>Reflectie en aanbevelingen</b> .....	<b>43</b>
7.1	<i>Interpretatie van resultaten</i> .....	43
7.2	<i>Theorie en methode</i> .....	43
7.3	<i>Aanbevelingen</i> .....	45
	<b>Referenties</b> .....	<b>46</b>
	<b>Bijlagen</b> .....	<b>I</b>
	<i>Bijlage 1</i> <i>Overzicht ontvangen documenten</i> .....	<i>II</i>
	<i>Bijlage 2</i> <i>Overzicht interviews</i> .....	<i>IV</i>
	<i>Bijlage 3</i> <i>Vragenlijst Waterschap</i> .....	<i>V</i>
	<i>Bijlage 4</i> <i>Vragenlijst Gemeente</i> .....	<i>VI</i>
	<i>Bijlage 5</i> <i>Tabel correlatie en significantie</i> .....	<i>VII</i>
	<i>Bijlage 6</i> <i>Figuren waterschapsfusies en gemeentelijke herindelingen</i> .....	<i>VIII</i>

## Begrippenlijst

<b>Afvalwater</b>	Verontreinigd water dat wordt geloosd door huishoudens, bedrijven en instellingen.
<b>Afvalwaterakkoord</b>	Een akkoord tussen waterschap en gemeente. Het bevat afspraken over overnamepunten en afnamehoeveelheden. Daarnaast kan het andere afspraken bevatten die gemaakt zijn over bijvoorbeeld verrekeningen, uitwisseling van (meet)gegevens, enzovoort.
<b>Afvalwaterketen</b>	Het deel van de waterketen, dat gaat over afvalwater: de inzameling, het transport en de zuivering van afvalwater.
<b>Afvalwatersysteem</b>	Het geheel van riolering technische en zuiveringstechnische werken (waaronder riolering, gemalen, persleidingen, RWZI)
<b>Afvalwatertransportsysteem</b>	Het samenstel van rioolgemalen en persleidingen, dat bedoeld is om afvalwater naar de afvalwaterzuiveringsinstallatie te transporteren. De eindrioolgemalen zijn daarin de rioolgemalen die rechtstreeks naar de zuivering afvoeren of aansluiten op het afvalwatertransportsysteem dat daarvoor ontworpen is.
<b>BAW</b>	Bestuursakkoord Water
<b>Drukriolering</b>	Riolering bestaande uit persleidingen met een kleine diameter waardoor het afvalwater onder druk wordt afgevoerd. Elke aansluiting is voorzien van een eigen pompunit. Dit type stelsel wordt veelal toegepast in het buitengebied.
<b>Gemeentelijk rioleringsplan (GRP)</b>	Een strategische nota waarin op hoofdlijnen de visie van het gemeentebestuur voor de komende planperiode is neergelegd met betrekking tot aanleg en beheer van het rioleringsstelsel. Het GRP is een verplicht planinstrument volgens de Wet Milieubeheer.
<b>Hoofdrioolgemaal</b>	Van de zijde van de afvalwaterzuiveringsinstallatie af geredeneerd, is het hoofdrioolgemaal (of eindrioolgemaal) het eerste rioolgemaal dat het afvalwater tegenkomt als het terug zou stromen. In andere woorden, de rioolgemalen die rechtstreeks naar de zuivering afvoeren of aansluiten op het afvalwatertransportsysteem dat daarvoor ontworpen is.
<b>Overnamepunt</b>	De locatie waar de feitelijke overdracht van stedelijk afvalwater van de gemeente aan het waterschap plaatsvindt. Het werk voor het transport van stedelijk afvalwater vóór het overdrachtpunt is een openbaar vuilwaterriool; na het overdrachtpunt behoort dit werk tot het zuiveringstechnisch werk.
<b>Rioolwaterzuiveringsinstallatie (RWZI)</b>	Een inrichting (werk) waar het afvalwater wordt ontdaan (van een groot deel) van de verontreinigingen.
<b>Stedelijk afvalwater</b>	Huishoudelijk afvalwater of een mengsel daarvan met bedrijfsafvalwater, afvloeiend hemelwater, grondwater of ander afvalwater.
<b>Persleiding</b>	Een leiding waardoor rioolwater met gebruikmaking van een of meerdere pompen onder overdruk wordt afgevoerd.
<b>Unie van Waterschappen (UvW)</b>	De Unie van Waterschappen is de vereniging van de Nederlandse waterschappen. Zij vertegenwoordigt de waterschappen in het nationale en internationale speelveld, behartigt de belangen van de waterschappen en stimuleert kennisuitwisseling en samenwerking.
<b>Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG)</b>	De Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) is de organisatie die alle gemeenten in Nederland en de overzeese gebieden verbindt. We hebben als doel om de lokale overheid te versterken, zodat gemeenten hun inwoners optimaal kunnen bedienen.
<b>Vrijvervalriolering</b>	Een rioolstelsel waarbij het rioolwater door de zwaartekracht wordt afgevoerd.
<b>Zuiveringstechnisch werk</b>	Werk voor het zuiveren van stedelijk afvalwater, in exploitatie bij een waterschap of gemeente, dan wel een rechtspersoon die door het bestuur van een waterschap met de zuivering van stedelijk afvalwater is belast, met inbegrip van het bij dat werk behorende werk voor het transport van stedelijk afvalwater. Het betreft dus persleidingen, rioolgemalen en de afvalwaterzuiveringsinstallatie.

## Afkortingenlijst van waterschappen

<b>AGV</b>	Waterschap Amstel, Gooi en Vecht
<b>HDSR</b>	Hoogheemraadschap Stichtse Rijnlanden
<b>HHNK</b>	Hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier
<b>HHD</b>	Hoogheemraadschap van Delfland
<b>HHR</b>	Hoogheemraadschap van Rijnland
<b>HHSK</b>	Hoogheemraadschap van Schieland en de Krimpenerwaard
<b>NZV</b>	Waterschap Noorderzijlvest
<b>WAM</b>	Waterschap Aa en Maas
<b>WBD</b>	Waterschap Brabantse Delta
<b>WDD</b>	Waterschap De Dommel
<b>WDODelta</b>	Waterschap Drents Overijsselse Delta
<b>WF</b>	Wetterskip Fryslân
<b>WHA</b>	Waterschap Hunze en Aa's
<b>WL</b>	Waterschap Limburg
<b>WRIJ</b>	Waterschap Rijn en IJssel
<b>WRSL</b>	Waterschap Rivierenland
<b>WSHD</b>	Waterschap Hollandse Delta
<b>WSS</b>	Waterschap Scheldestromen
<b>WVS</b>	Waterschap Vechtstromen
<b>WVV</b>	Waterschap Vallei en Veluwe
<b>WZL</b>	Waterschap Zuiderzeeland

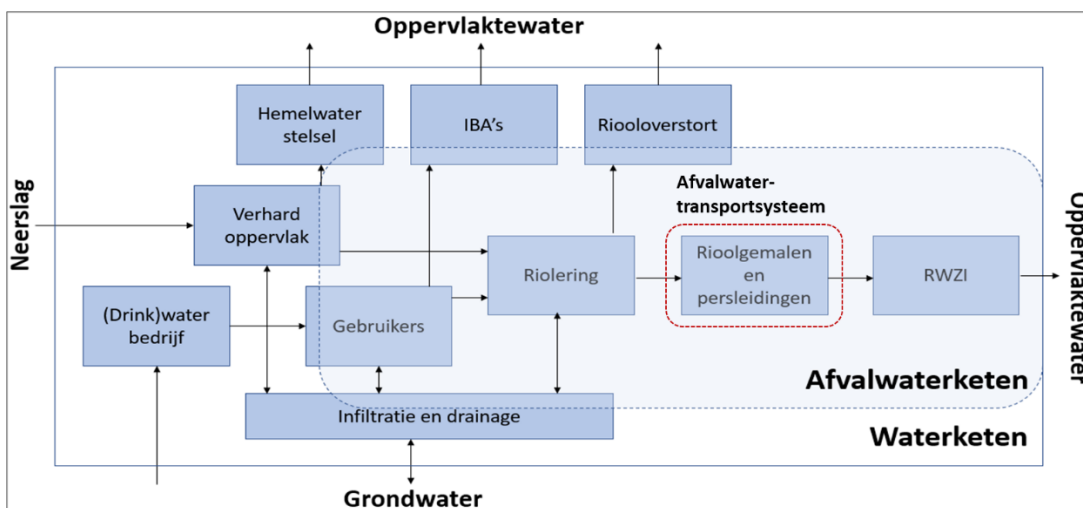


# 1 Inleiding

## 1.1 Achtergrond

In 2011 hebben het Rijk, de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), het Interprovinciaal Overleg (IPO), de Unie van Waterschappen (UvW) en de Vereniging van Waterbedrijven in Nederland (Vewin) het Bestuursakkoord Water gesloten dat tot 2021 zou lopen (UvW et al., 2018). Het akkoord had als hoofddoel de doelmatigheid van het waterbeheer te vergroten, om daarmee de rijksbegroting voorwaterbeheer vanaf 2020 jaarlijks structureel met 750 miljoen euro te verlichten. Dat vraagt om doelmatiger waterbeheer. Volgens het Bestuursakkoord Water kan er structureel bespaard worden door efficiënter samen te werken. Dit betreft onder andere slimme en kosteneffectieve investeringsbeslissingen maar ook bijvoorbeeld van elkaars expertises profiteren. Verder kunnen heldere afspraken over de taken en verantwoordelijkheden resulteren in doelmatiger waterbeheer. Nu 10 jaar verder is er grote tevredenheid over de werking van het bestuursakkoord. Nationaal en regionaal is de samenwerking verbeterd, met als belangrijk resultaat dat de kosten voor het waterbeheer beheersbaar blijven (UvW et al., 2018).

Het Bestuursakkoord Water (2011) stuurt onder meer aan op een doelmatiger beheer van de waterketen door onder andere efficiënter samen te werken. Tussen waterschappen en gemeenten is de afvalwaterketen en het beheer hiervan een belangrijk element in de samenwerking. Een voorbeeld waarin deze samenwerking wordt uitgedrukt is de richtlijn opgesteld door de UvW en VNG in 1972, waarbij waterschappen en gemeenten sterk aangemoedigd worden elkaar op te zoeken om afspraken te maken over het afvalwatertransportsysteem.



Figuur 1 Schema van de waterketen met roodomrand het afvalwatertransportsysteem (HH Delfland, 2015)

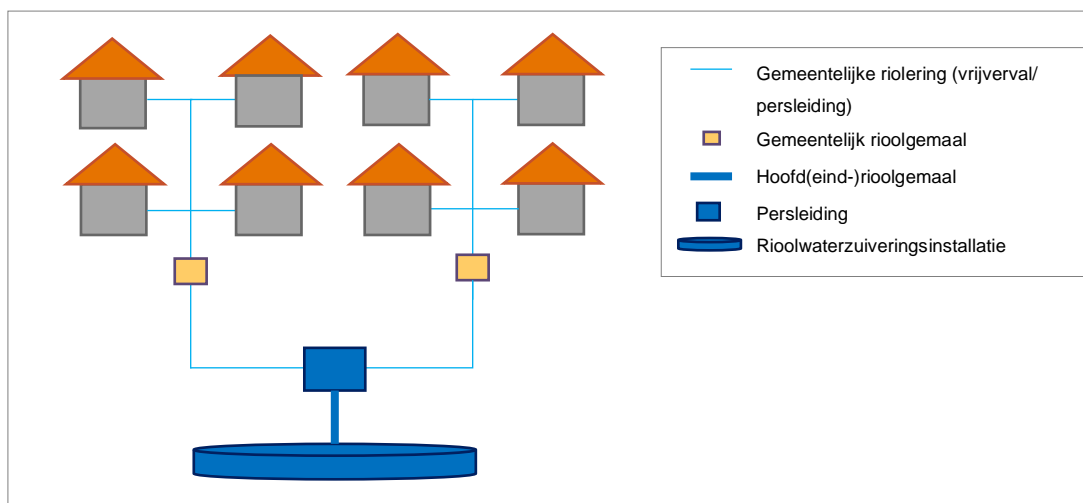
Om een duidelijker beeld te krijgen wat het afvalwaterbeheer inhoudt, is het goed om de afvalwaterketen te begrijpen en welke partij waar verantwoordelijk voor is. In *Figuur 1* is een schema van de waterketen weergegeven, waarin het pad van het afvalwater gevolgd kan worden. Er is te zien dat er op verschillende manieren (afval)water in de riolering terecht kan komen. De eerste manier is dat regenwater over het verhard oppervlak de riolering in stroomt. De tweede manier is dat neerslag infiltreert of wordt gedraineerd naar het grondwater, waarna het kan infiltreren in het rioolsysteem. Als laatste kan er water in de riolering komen via de 'gebruikers'. Dit kan gebruikt drinkwater zijn of het geïnfiltreerde regenwater (grondwater) dat alsnog wordt gebruikt.

Voor riolering kunnen in principe twee rioolstelsels worden toegepast, namelijk het gemengde stelsel en het gescheiden stelsel. Bij een gemengd stelsel komen zowel afvalwater als regenwater bij elkaar samen in één rioolstelsel. Bij een gescheiden stelsel hebben afvalwater en regenwater een eigen stelsel en worden los van elkaar verzameld. Het regenwater in een gescheiden stelsel wordt niet naar de rioolwaterzuiveringsinstallatie (rwzi) getransporteerd maar wordt direct geloosd op het oppervlaktewater. Vaak is het streven bij gemeenten en waterschappen om zo min mogelijk regenwater te transporteren naar de zuivering omdat regenwater meestal al schoon genoeg is om geloosd te worden. Zo hoeven de capaciteit van de zuivering en van de rioolgemalen minder groot te zijn, wat kostenbesparend is.

In de afvalwaterketen is de gemeente verantwoordelijk voor de inzameling en het transport van afvalwater, de afvoer van het hemelwater en het reguleren van de grondwaterstand binnen de bebouwde omgeving. Dit worden ook wel de zorgplichten van de gemeente genoemd op het gebied van waterbeheer. Als de gemeente het afvalwater ingezameld heeft wordt het met behulp van het afvalwatertransportsysteem vervoerd naar de rwzi waar het de zorgplicht is van het waterschap om het afvalwater te zuiveren. Ergens tussen deze twee organisaties in ligt dus een overnamemoment van de verantwoordelijkheid voor het afvalwater, maar ook een overnameplaats in het watersysteem.

Het afvalwatertransportsysteem wordt veelal gedefinieerd als het samenstel van rioolgemaal en persleidingen, dat bedoeld is om afvalwater naar de rwzi te transporteren (Delfland, 2016). Een schematisch overzicht is gegeven in *Figuur 2*. De gemeente verzamelt en transporteert het afvalwater door een vrijvervalriolering naar een gemeentelijk rioolgemaal. Dit gemaal is het verzamelpunt van een deel van het bewoonde gebied. Zo zijn er meerdere (relatief kleine) gemalen die een deel van het afvalwater verwerken. Vervolgens wordt het afvalwater van deze delen weer samengevoegd, via gemeentelijke persleidingen, bij grotere tussen-gemalen totdat het uiteindelijk komt bij het laatste en grootste, vaak ook laagstgelegen gemaal voor de zuivering; het hoofd(riool)gemaal (of eind(riool)gemaal). Meestal moet het afvalwater vanaf dat punt nog een afstand van een aantal kilometer overbruggen naar de rwzi. Vaak wordt het afvalwater ook nog van een lagergelegen punt naar een hoger gelegen punt gebracht via persleidingen, waar het water onder druk wordt getransporteerd.

De taken van gemeenten en waterschappen sluiten, net als hun watersystemen, dus nauw op elkaar aan in de afvalwaterketen. Beide partijen stemmen samen af waar de taken en verantwoordelijkheden van de ene partij beginnen en die van de ander ophouden. Wat vaak gehanteerd wordt is dat de gemeente het water transporteert tot het hoofdrioolgemaal; vanaf daar transporteert het waterschap het afvalwater naar de rwzi. Dit lijkt een logische en simpele taakverdeling. Ik zal echter laten zien dat het afvalwatertransportsysteem voor een aantal waterschappen en gemeenten een bron van complexe discussies is.



*Figuur 2* Overzicht afvalwatertransportsysteem

De richtlijn uit 1972 opgesteld door de UvW en de VNG (hierna te noemen 'Richtlijn-1972') was een reactie op de Wet Verontreiniging Oppervlaktewateren, die in 1970 van kracht werd met als doel de verontreiniging van oppervlaktewater tegen te gaan. De nieuwe wet verbood het zonder vergunning lozen van afvalstoffen en verontreinigende en schadelijke stoffen op het oppervlaktewater. Dit maakte het zuiveren van afvalwater noodzakelijk, aangezien dit water niet meer direct geloosd mocht worden. In deze tijd ging ook veelal de taak van het waterkwaliteitsbeheer (dus onder andere het zuiveren van afvalwater) naar de waterschappen. Vóór 1970 deden gemeenten dit vaak zelf of loosden ze direct op het oppervlaktewater. Nu veel waterschappen deze taak kregen, creëerden die vaak één of meerdere grote centrale rwzi 's om de lokale zuiveringen te vervangen. De vraag kwam nu bij waterschappen en gemeenten naar boven wie welke kosten zou gaan betalen in deze nieuwe situatie. Om de gemeenten en waterschappen handvatten te bieden over hoe de kosten in deze nieuwe situatie verdeeld konden worden hebben de UvW en de VNG een verrekensystematiek

opgesteld die in de Richtlijn-1972 uiteen wordt gezet. De afstand en de opvoerhoogte tot het lozingspunt waar de gemeenten voorheen het (gezuiverde) afvalwater loosden, wordt gebruikt om het deel van het totale transport te bepalen waar de gemeenten verantwoordelijk voor zijn. Verantwoordelijkheid en eigendom zijn echter twee verschillende zaken. Meestal zijn de objecten in het afvalwatertransportsysteem van het waterschap en brengen zij bij de gemeenten de kosten van het beheer in rekening voor de afstand en de opvoerhoogte waar de gemeenten verantwoordelijk voor zijn. Dit worden ook wel exploitatiekosten genoemd, omdat de gemeente in principe gebruik maakt van de objecten van het waterschap om het afvalwater op een bepaald punt af te kunnen leveren.

De Richtlijn-1972 is nu ongeveer 50 jaar geleden tot stand gekomen, wat een goede aanleiding is om te kijken hoe deze richtlijn vorm krijgt in de huidige tijd en of de richtlijn nog steeds een houvast is of kan zijn. Het doel van dit onderzoek was allereerst het in kaart brengen van de genoemde kostenverdeling tussen gemeenten en waterschappen. Daarnaast wilde ik uitzoeken of er sprake is van onduidelijkheid of ongewenste situaties met betrekking tot die kostenverdeling en waar deze – als ze er zijn – vandaan komen. Als laatste wilde ik uitzoeken wat op basis van de bevindingen aanbevelingen zouden kunnen zijn. In dit rapport zal ik laten zien dat waterschappen en gemeenten de Richtlijn-1972 bijna niet meer toepassen. Bij 7 waterschappen van de 21 wordt er nog met (een deel van) de gemeenten kosten verrekent op basis van de systematiek zoals voorgesteld in de Richtlijn-1972. De meeste waterschappen zijn dus al van deze verrekening afgestapt.

## **1.2 Gefragmenteerde water-bestuurssystemen**

Dat een richtlijn van 50 jaar geleden niet meer zo algemeen wordt toegepast hoeft niet verbazingwekkend te zijn. Immers, in de afgelopen decennia zijn er veel zaken veranderd in het Nederlandse waterbeheer. We zijn getuige geweest van de opkomst van nieuwe soorten bestuurssystemen die op verschillende schalen werken, over de grenzen van rechtsgebieden heen, waarbij meerdere overheidsniveaus en niet-gouvernementele belanghebbenden betrokken zijn (Emerson & Gerlak, 2014). Momenteel kan het Nederlandse waterbeheer worden gedefinieerd als een meerlagig bestuursstelsel ('multilevel governance') (Brouwer, 2015). Verantwoordelijkheden voor water (zoals waterkwaliteit, waterveiligheid en watervoorziening) zijn verspreid over verschillende organisaties en sectoren. Edelenbos en Meerkerk (2015) geven aan dat het realiseren van een samenwerking, gezamenlijke verantwoordelijkheid en integratie in dergelijke gefragmenteerde waterbestuurssystemen een kernprobleem is. Het watersysteem – en daarbinnen het afvalwatersysteem zeker ook, zoals gebleken is - is complex en vol met interne verbindingen. Tegelijkertijd zijn de overheidsinstellingen en -processen versnipperd, wat het lastig maakt om integrale prestaties te ontwikkelen en te realiseren. Vaak hebben verschillende instellingen verschillende en/of tegenstrijdige belangen op het gebied van water. Edelenbos en Meerkerk (2015) geven tegelijkertijd ook aan dat institutionele fragmentatie een belangrijke impuls geeft aan geïntegreerde uitvoering.

Een term die deze institutionele complexiteit probeert te vatten is 'multilevel governance', voor het eerst naar voren gebracht door politicoloog Gary Marks in het begin van de jaren negentig. De term werd voorgesteld als een bruikbaar concept om een deel van de besluitvormingsdynamiek binnen de Europese Unie te begrijpen (Piattoni, 2009). Het is mogelijk om deze benadering toe te passen op lagere schaalniveaus. Multilevel governance beschrijft in essentie namelijk de verspreiding van officiële besluitvorming over meerdere territoriale niveaus (Hooghe & Marks, 2001). Bache en Flinders (2004) geven aan dat het concept van multilevel governance zowel een verticale (meerdere niveaus) als horizontale (meerdere actoren) dimensie omvat. Naast de onderlinge afhankelijkheid van verschillende actoren is er een toenemende onderlinge afhankelijkheid tussen overheden van verschillende territoriale niveaus te zien (Bache & Flinders, 2004). Daarnaast concluderen Dieperink et al. (2018) dat, afgezien van een duidelijke toewijzing van verantwoordelijkheden, aanwezigheid van formele hiërarchische relaties, coördinerende instanties en overbruggende concepten (visies, watertoets-plannen en -programma's) nodig zijn om verschillende bestuursniveaus met elkaar te verbinden.

Door Edelenbos en Meerkerk (2015) worden twee voorwaarden naar voren gebracht die in onderzoeken worden aangetroffen als succesfactor voor verbindend vermogen in water governance: vertrouwen en 'boundary spanning leadership' ('leiderschap op de grenzen'). Zij gebruiken de volgende definitie van vertrouwen: 'een stabiele positieve verwachting die actor A heeft (of voorspelt) van de bedoelingen en motieven van actor B waarbij opportunistische gedrag wordt nagelaten, zelfs als de gelegenheid zich voordoet' (Edelenbos & Meerkerk, 2015, p.26). Daarnaast zijn '(grens)verbinders' (boundary spanners) organisatieleden die in staat zijn de organisatie die zij vertegenwoordigen te verbinden met haar omgeving, of in andere woorden:

met andere organisaties die op verschillende niveaus en schalen opereren. Vertrouwen vergroot de kans dat actoren hun middelen, zoals geld, kennis, enzovoort, investeren in samenwerkingsprocessen. Op deze manier stimuleert vertrouwen de uitwisseling van informatie en kennis tussen belanghebbenden, wat tot beter toegesneden en geïntegreerde oplossingen kan leiden. Kortom, vertrouwen vergroot het vermogen om verschillende actoren met verschillende achtergronden te verbinden en om betere partnerschappen te ontwikkelen (Edelenbos & Meerkerk, 2015). Verder hebben Meerkerk et al. (2014) uit een enquête gevonden dat verbinders een grote impact hebben op het opbouwen van vertrouwensrelaties in bestuursnetwerken. Vertrouwen en verbinden leiden samen tot meer samenwerking en het vinden van geïntegreerde oplossingen. De volgende stap is om te achterhalen welke factoren het vertrouwensniveau positief beïnvloeden. Bovendien is het relevant en interessant om na te gaan hoe verbinders bewust kunnen worden geworven of actief bezig kunnen gaan in de processen van water governance (Edelenbos & Meerkerk, 2015).

Dit onderzoek geeft een bijdrage aan de bestaande wetenschappelijke kennis over multilevel governance, met name voor het thema vertrouwen en verbinding tussen actoren in de waterbestuurssystemen. Er is veel wetenschappelijk onderzoek verricht naar multilevel governance, maar op het specifieke niveau van het afvalwatertransportsysteem en de verticale en horizontale dimensies die daarop betrekking hebben is er betrekkelijk weinig bekend. Dit onderzoek kan dus bijdragen aan de kennis hoe waterschappen en gemeenten samenwerken in een afgebakende, maar nog steeds complexe en veelzijdige omgeving als het afvalwatertransportsysteem. Zoals eerder aangegeven is een duidelijke toewijzing van verantwoordelijkheden niet voldoende om goede samenwerking te realiseren. Hiërarchische relaties, coördinatie en overbruggende concepten zijn ook nodig om verschillende bestuursniveaus met elkaar te verbinden (Dieperink et al., 2018). In lijn met de vraag van Edelenbos en Meerkerk (2015) naar vervolgonderzoek om te achterhalen welke factoren het vertrouwensniveau positief beïnvloeden, tracht dit onderzoek uit te zoeken wat de praktische invulling kan zijn op wat Dieperink et al. (2018) suggereren. Dit onderzoek bekijkt wat de verbinding, en daarbij ook het vertrouwen, tussen de gemeenten en de waterschappen beïnvloedt, vanuit een invalshoek die nog niet eerder op deze manier is belicht, namelijk het afvalwatertransportsysteem.

Uit deze wetenschappelijke bijdrage vloeit ook de maatschappelijke relevantie van dit onderzoek voort. Allereerst schijnt dit onderzoek een nieuw licht op de 50 jaar oude Richtlijn-1972, wat duidelijkheid en overzicht kan geven en daarbij een directe bijdrage kan leveren aan waterschappen en gemeenten die worstelen met de toepassing van de Richtlijn-1972 in de huidige tijd. Dit onderzoek is ook breder relevant, omdat het gemeenten en waterschappen een spiegel voorhoudt waar zij nu staan in de zoektocht naar een vertrouwde, transparante en efficiënte samenwerking op meerdere terreinen. Het is goed mogelijk dat de aspecten die ik noem in dit rapport ook herkenbaar zijn op andere onderwerpen. Daarmee kan het creëren van inzichten in aspecten die de huidige samenwerking tussen de gemeenten en waterschappen rondom het afvalwatertransportsysteem beïnvloeden, een mogelijke richting bieden bij het oplossen van maatschappelijke vraagstukken

### **1.3 Onderzoeksopzet**

Dit onderzoek is gebaseerd op interviews met diverse medewerkers van waterschappen, gemeenten en andere instanties en het analyseren van diverse documenten. Gaandeweg de onderzoeksuitvoering zijn juist de uitzonderingen, dat wil zeggen de situaties waar de Richtlijn-1972 nog wel wordt gebruikt, de focus van het onderzoek geworden. Ik geef hier een korte weergave van de onderzoeksopzet. Een uitgebreidere weergave van de methode wordt weergegeven in hoofdstuk 3.

Allereerst heb ik het de positie van waterschappen en gemeenten, het wettelijk kader en beleidskader uitgezocht. Gemeenten en waterschappen hebben beide verantwoordelijkheden en taken binnen de afvalwaterketen, welke zijn verankerd in diverse wetten. Het wettelijk en beleidskader geven duidelijkheid over wat de bewegingsruimte is van zowel waterschappen als de gemeenten. De ontstaansgeschiedenis van dit huidige kader geeft een context voor de huidige discussie over de kostenverdeling in het afvalwatertransportsysteem. Waterschappen hebben de taak- en kostenverdeling in hun beheergebied over de jaren heen veelal anders ingevuld, maar er zijn een aantal centrale gebeurtenissen die voor vrijwel elk waterschap van belang is geweest. Ik heb de belangrijkste in kaart gebracht en zal de impact hiervan uiteenzetten. Verder komen de wettelijke instrumenten aan bod die gebruikt moeten of kunnen worden bij de invulling van de wettelijke verplichtingen. Waterschappen en gemeenten kunnen deze instrumenten gebruiken om onder andere afspraken tussen beide partijen vast te leggen. Ik heb gekeken of en hoe deze instrumenten gebruikt worden en hoe deze gewaardeerd worden door waterschappen en gemeenten.

Ten tweede heb ik onderzocht of de eigenschappen van een waterschap samenhangen met het al dan niet toepassen van een kostenverdeling op basis van de Richtlijn-1972. Ik heb allereerst gekeken naar factoren als grootte van beheergebied, aantal inwoners en aantal zuiveringen, om te bepalen of aan de hand daarvan een verschil aangetoond kan worden tussen waterschappen die wel een kostenverdeling hebben ten opzichte van waterschappen die dat niet meer hebben. Deze factoren zijn voor elk waterschap van toepassing en zouden van invloed moeten zijn op de afvalwaterketen en daarbij ook het afvalwatertransportsysteem. Ten tweede heb ik de recente geschiedenis bekeken, in de vorm van fusies en herindelingen. Ik heb een overzicht gemaakt van waterschapsfusies en gemeentelijke herindelingen van de jaren 1970 tot 2020. Op basis hiervan heb ik gekeken of er een patroon te vinden is dat een samenhang aangeeft tussen fusies en herindelingen en of er wel of niet verrekend wordt.

Ten derde heb ik gekeken of ik aan de hand van interviews en ontvangen documenten (van waterschappen en gemeenten) andere (ongeschreven) factoren kan vinden die kunnen verklaren waarom de kostenverdeling wel of niet meer wordt toegepast. Verschillende onderwerpen zal ik de revue laten passeren doordat deze vaak aan bod zijn gekomen, ze mij intrigeerde of omdat ik deze belangrijk vond. Daarnaast heb ik de interviews en documenten naast elkaar gelegd om te kunnen kijken of deze overeenkomen of juist niet, of waarop de nadruk wordt gelegd in beiden.

Als laatst heb ik in kaart gebracht hoe de geïnterviewden de huidige taak- en kostenverdeling waarderen, of ze deze zouden willen veranderen of niet. Bij dit onderzoekpunt heb ik uitgezocht wat de voor- en nadelen zijn van het wel of niet verrekenen van kosten op basis van de richtlijn uit 1972. Ik heb ook gekeken naar de complexiteit die gepaard gaat met het mogelijk stopzetten van deze manier van verrekenen.

Deze onderzoeksopzet wordt in deze scriptie als volgt weergegeven. In hoofdstuk 2 zal allereerst de positie van waterschappen en gemeenten, met het daarbij horende wettelijke kader, uiteengezet worden. Vervolgens zal hoofdstuk 3 dieper op de methodologie in gaan en in de hoofdstukken daarna zullen de andere onderzoekspunten worden behandeld zoals hierboven geformuleerd. Hoofdstuk 4 bespreekt de context waarin waterschappen zich in bevinden en tenslotte zet hoofdstuk 5 de analyse uiteen van de interviews en de ontvangen documenten.

## 2 Waterschappen en gemeenten

In dit hoofdstuk wordt allereerst de wettelijke positie van waterschappen en gemeenten besproken binnen het Nederlands waterbeheer. Vervolgens wordt het ontstaan van het wettelijk kader met betrekking tot afvalwaterbeheer beschreven en wat de huidige wetgeving hierover nu is. De Nederlandse wetgeving vormt een belangrijk deel van het kader waarbinnen gemeenten en waterschappen zich kunnen bewegen. Echter is niet alleen wetgeving onderdeel van het kader, beleid is hierbij ook van belang.

### 2.1 Positie van waterschappen en gemeenten

Waterschappen dienen verschillende, uiteenlopende taken op het gebied van waterbeheer uit te voeren op zowel regionale als lokale schaal. Gemeenten daarentegen hebben een beperkte taakstelling op het gebied van waterbeheer. Deze taken vergen echter wel de nodige afstemming tussen beide partijen. Het is daarbij van belang de positie van beide partijen inzichtelijk te hebben.

#### 2.1.1 Het waterschap

In de Waterschapswet artikel 1, eerste lid, staat de omschrijving van het begrip waterschap: "Waterschappen zijn openbare lichamen welke de waterstaatkundige verzorging van een bepaald gebied ten doel hebben". In deze omschrijving komen drie elementen naar voren: openbaar lichaam, waterstaatkundige verzorging en bepaald gebied. Deze zullen hieronder nader worden besproken.

##### *Het waterschap als openbaar lichaam*

Het waterschap, evenals provincies en gemeenten, zijn openbare lichamen en vormen een volwaardig onderdeel van het openbaar bestuur. Hierdoor kan worden geconstateerd dat het waterbeheer vrijwel volledig tot het publieke domein kan worden gerekend. Dit betekent dat de beleidsontwikkeling, de uitvoering en het toezicht op dit terrein overheidstaken zijn (Havekes, 2009). Havekes (2009) geeft verder aan dat verscheidene aspecten niet aan private partijen kunnen toebedeeld worden maar optreden vergt van de overheid. De overheid beschikt overigens over de benodigde instrumenten om burgers en bedrijven bepaalde verplichtingen en beperkingen op te leggen, indien nodig.

Omdat het waterschap een openbaar lichaam is beschikt het over een dagelijks bestuur en een algemeen bestuur. Het algemeen bestuur bestaat uit vertegenwoordigers van categorieën belanghebbenden, zoals inwoners, boeren, bedrijven en beheerders van natuurterreinen. Het algemeen bestuur stelt het beleid van het waterschap vast en controleert of het dagelijks bestuur dat beleid goed uitvoert. De vergaderingen van het algemeen bestuur zijn openbaar. De leden van het algemeen bestuur worden om de 4 jaar gekozen via de waterschapsverkiezingen. Het aantal bestuursleden is afhankelijk van de grootte van het waterschap. De provincie bepaalt dit aantal. Het dagelijks bestuur van een waterschap bestaat uit de dijkgraaf (voorzitter van het waterschap) en een aantal gekozen andere leden (heemraden). Meestal ligt dit aantal rond de 5 personen. Dit bestuur is verantwoordelijk voor de voorbereiding en uitvoering van het beleid van het waterschap. De vergaderingen van het dagelijks bestuur zijn niet openbaar. De leden van het dagelijks bestuur komen uit het algemeen bestuur (Rijksoverheid, z.d.)

##### *De waterstaatkundige verzorging*

In de Waterschapswet ontbreekt een definitie van het begrip waterstaatszorg. De commissie waterschapsbestuur hanteert de volgende omschrijving van waterstaatszorg: "Dat deel van de zorg van de overheid dat betrekking heeft op de kering van het water, de waterhuishouding en de wegen en als zodanig gericht is op de bewoonbaarheid en bruikbaarheid van de bodem en de bescherming en verbetering van het leefmilieu" (Havekes, 2009). Hieruit komt naar voren dat ook wegen onder de zorg van het waterschap kunnen vallen.

##### *Bepaald gebied*

Tot slot blijkt uit de wettelijk omschrijving van het begrip waterschap dat de waterstaatkundige verzorging betrekking heeft op een bepaald gebied. De grenzen en omvang van dit bepaalde gebied worden voornamelijk bepaald door waterstaatkundige factoren met het oog op doelmatig beheer. De grenzen van waterschappen zijn dus over het algemeen gebaseerd op de watersystemen, volgen daarom meestal niet de gemeentegrenzen en kunnen deze ook de provinciale grenzen snijden.

### 2.1.2 De gemeente

Zoals eerder naar voren is gekomen zijn de gemeenten o.a. verantwoordelijk voor de opvang en afvoer van regenwater en huishoudelijk afvalwater in stedelijk gebied. Deze verantwoordelijkheid valt onder de zorgplichten die aan de gemeenten zijn toegekend. Deze zorgplichten zijn echter niet de enige manier waarop gemeenten betrokken zijn bij waterbeheer. Ook door middel van de ruimtelijke ordening heeft de gemeente invloed op het regionale waterbeheer. Door middel van het vaststellen van bestemmingsplannen kunnen gemeenten functies vaststellen van de ruimte die bindend zijn voor burgers, zoals de functie van water.

### 2.1.3 Samenwerking tussen waterschap en gemeente

Vanuit hiërarchisch oogpunt zijn waterschap en gemeente nevensgeschikt, de ene partij staat niet boven de ander (Havekes, 2009). Dit in tegenstelling tot de relatie van het de gemeente en het waterschap met de provincie of Rijk. Om een goede wederzijdse taakuitoefening te kunnen bewerkstelligen zijn gemeente en waterschap op elkaar aangewezen. Verder is vanuit de Waterwet afstemming tussen beide partijen verplicht (op het gebied van afvalwaterbeheer). Daar zal verder op in worden gegaan in hfdstk. 2.3.

## 2.2 **Ontstaansgeschiedenis wettelijk kader**

Het wettelijk kader zoals dat nu is, is gevormd door de geschiedenis. Hieronder worden de bekendste en belangrijkste uiteengezet.

### 2.2.1 Wet Verontreiniging Oppervlaktewateren

Op 1 december 1970 trad de Wet verontreiniging oppervlaktewater in werking. Deze wet was de eerste (sectorale) Nederlandse milieuwet. Deze wet verbiedt het zonder vergunning lozen van afvalstoffen, verontreinigde of schadelijke stoffen in oppervlaktewater (WVO, 1970). Deze wet legt de taak van waterkwaliteitsbeheer bij de provincie, die dit konden delegeren aan waterschappen, gemeenten en gemeenschappelijke regelingen. De taak werd bij de provincie gelegd omdat er in 1970 nog ruim 850 waterschappen waren wat er onder andere voor zou kunnen zorgen dat het bestuurlijk lastig wordt als deze verantwoordelijk zouden worden voor de noodzakelijke aanleg van rwzi's waar honderden miljoenen gulden bij gemoed waren.

Uiteindelijk besloten drie provincies (Groningen, Friesland en Utrecht) deze taak zelf uit te voeren. Er waren provincies die zuiveringsschappen oprichtten, dit zijn waterschappen die alleen de zuivering van afvalwater als taak hadden. Anderen gaven de taak aan waterschappen die groot genoeg waren en soms deze taak al uitvoerden. Van het feit dat gemeenten of gemeenschappelijke regelingen ook belast konden worden met deze taak is nooit gebruik gemaakt (Havekes & Hofstra, 2012). Uiteindelijk wordt het zuiveren van stedelijk afvalwater op grond van de per 1 juli 2002 gewijzigde WVO wettelijk opgedragen aan de waterschappen (art. 15a WVO).

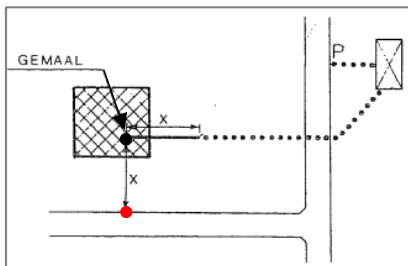
### 2.2.2 Nota Toebes (Richtlijn-1972)

De WVO werd de aanleiding tot de aanleg van de nodige rwzi's en het feit dat in toenemende mate de taak van het waterkwaliteitsbeheer werd opgedragen aan waterschappen. Er ontstonden veel vragen bij gemeenten en waterschappen over de taak- en kostenverdeling tussen de twee partijen bij de aansluiting van de gemeentelijke rioleringen aan zuiveringsinstallaties van het waterschap (UvW & VNG, 1972). Als reactie hierop hebben de Unie van Waterschappen (UvW) en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) een richtlijn opgesteld over de taak- en kostenverdeling tussen gemeenten en waterschappen als de taak van kwaliteitsbeheer aan waterschappen was toebedeeld. De UvW en de VNG waren van mening dat rioleren een gemeentelijke taak behoort te blijven en dat zuiveren van afvalwater een waterschapstaak kan zijn. De richtlijn stelt een berekeningsmethodiek voor waarbij de volgende basisprincipes worden gehanteerd:

- De gemeente bekostigt het transport tot het in kwantitatief en kwalitatief opzicht geschikte oppervlaktewater, dit is het fictieve lozingspunt (of horizontaal afleveringspunt), omdat de gemeente hier niet meer zal lozen. Echter wordt de afstand tot dit punt gebruikt om de bijdrage van de gemeente over de afstand tot de rwzi te bepalen
- De gemeente bekostigt het opvoeren van het afvalwater tot het lozingsniveau (verticaal afleveringspunt). Er dragen twee onderdelen bij die het kostenaandeel van de gemeente in het (eind)rioolgemaal bepalen. Onderdeel één is het hoogteverschil tussen de binnenonderkant van de

riolering en het peil van het oppervlaktewater en onderdeel twee is de te overwinnen wrijvingsweerstand van de eventuele persleiding tussen het gemaal en de rwzi (Rijnland, 2007)

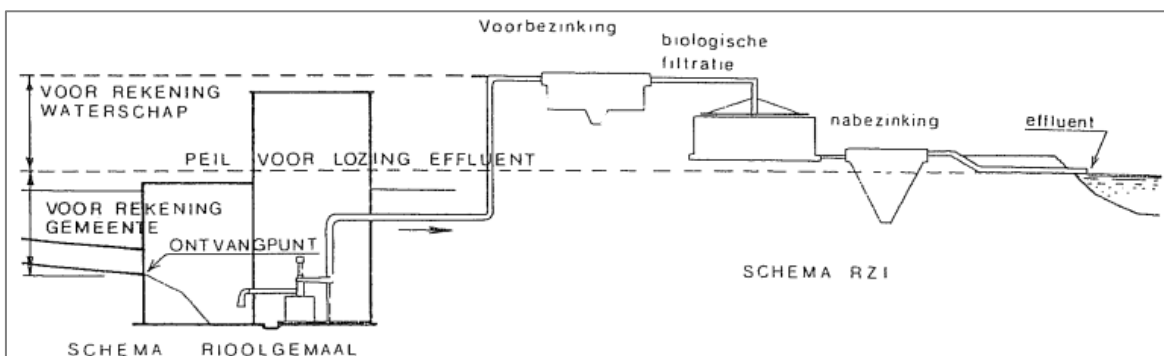
In figuur 3 is weergegeven hoe de horizontale kosten worden verdeeld. De figuur geeft een woonkern weer (geruite vierkant) maar daarbij een (hoofd)rioolgemaal, waar vaak het juridische overnamepunt ligt waar het afvalwater wordt overgedragen van de gemeente aan het waterschap. Onder het gemaal geeft de rode stip het fictieve lozingspunt aan. Aan de rechter kant in de figuur geeft de rechthoek met het kruis de rwzi aan en de 'P' de plaats van lozing. Voordat het waterschap in deze situatie de waterkwaliteitsbeheer als taak had, kon de gemeente op het fictieve lozingspunt het afvalwater op het oppervlaktewater lozen. Toen dit naar de rwzi van het waterschap moest worden getransporteerd is de kostenverdeling van het transport zo neergezet dat de gemeente de afstand tot het fictieve lozingspunt betaald (afstand 'x') en het waterschap de resterende afstand tot de rwzi (VNG/UvW, 1972). Het kan per waterschap verschillen vanaf waar afstand 'x' begint. Dit kan bijvoorbeeld vanaf het hoofdrioolgemaal maar ook vanaf het geografische middelpunt van de woonkern.



Figuur 3 Horizontaal afleveringspunt (VNG/UvW, 1972)

In figuur 4 is visueel weergegeven hoe de verticale kosten zijn verdeeld. Hierin is weergegeven wie wat voor zijn rekening heeft, waarbij het lozingspunt van het effluent als referentie wordt gebruikt. De gemeente betaalt hierin de kosten voor de manometrische opvoerhoogte tot aan het peil waar zij respectievelijk het effluent zouden lozen. Om het afvalwater met behulp van vrijverval door de rwzi te laten leiden is een hogere opvoerhoogte nodig, die in dit geval voor de rekening van het waterschap valt.

Voor de uiteenzetting van de verrekeningsystematiek in dit rapport is de richtlijn van de VNG/UvW gebruikt. Waterschappen hebben mogelijk over de jaren heen hier hun eigen invullingen en aanpassingen aan gegeven zodat het kan voorkomen dat verrekeningsystematieken van waterschappen niet overeenkomen. Ten grondslag aan de verrekening ligt echter wel de richtlijn uit 1972.



Figuur 4 Verticaal afleveringspunt (VNG/UvW, 1972)

### 2.2.3 Waterwet

Per 22 december 2009 treedt de Waterwet in werking. Deze wet voegt acht oude waterwetten samen tot één nieuwe. De volgende wetten, of delen daarvan, zijn opgenomen in de nieuwe Waterwet:

- Wet op de waterhuishouding
- Wet op de waterkering



- Grondwaterwet
- Wet verontreiniging oppervlaktewateren
- Wet verontreiniging zeewater
- Wet droogmakerijen en indijkingen (Wet van 14 juli 1904)
- Wet beheer rijkswaterstaatswerken
- Waterstaatswet 1900 (Rijkswaterstaat, 2021)

De integratie- en harmonisatieslag heeft geleid tot onder meer een vermindering van regels, een vereenvoudiging van het vergunningstelsel en minder administratieve en bestuurlijke lasten (Rijkswaterstaat, 2021). Niet alle wateraspecten worden gedekt door de Waterwet. Voor drinkwater is er de Drinkwaterwet en voor bijvoorbeeld indirecte lozingen bieden de Wet milieubeheer en de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) het leidende kader. Voor de waterschappen blijft de Waterschapswet van belang.

De Waterwet is van belang bij de afvalwaterketen. De zorgplichten zoals beschreven in de introductie zijn deels verankerd in de Waterwet. Verder worden er instrumenten aangeboden, zoals waterakkoorden, die gebruikt moeten of kunnen worden in het doelmatig beheer van de afvalwaterketen.

## 2.3 Huidige situatie

In de huidige tijd spreekt men vaak over de zorgplichten. De gemeente heeft de zorgplicht voor het inzamelen en transporteren van afvalwater en het waterschap heeft de zorgplicht tot zuiveren van het afvalwater.

De gemeentelijke zorgplicht voor de inzameling van stedelijk afvalwater geeft invulling aan de implementatie van de EU-richtlijn stedelijk afvalwater en is verankerd in de art. 10.33 lid 1 van de Wet Milieubeheer<sup>1</sup>. Onder stedelijk afvalwater wordt afvalwater verstaan dat bestaat uit huishoudelijk afvalwater of een mengsel daarvan met bedrijfsafvalwater, afvloeiend hemelwater, grondwater of ander afvalwater. De gemeente zorgt voor transport van dit water naar rioolwaterzuivering. De zorgplicht betreft het gehele gemeentelijke grondgebied. Aanvullend op deze zorgplicht draagt het waterschap de zorg voor het zuiveren van het ingezamelde rioolwater. De rioolwaterzuivering kan door het waterschap zelf beheerd worden maar ook door anderen. Het waterschap blijft wel verantwoordelijk voor het voldoen aan de wettelijke verplichtingen. Dit is vastgelegd in de Waterwet artikel 3.4 lid 1<sup>2</sup>.

In artikel 3.8 Waterwet<sup>3</sup> is opgenomen dat de waterschappen en gemeenten zorg dragen voor de benodigde afstemming. Beide partijen moeten dus samen afstemmen hoe ze de taken en bevoegdheden, en daarbij ook de kosten, in de afvalwaterketen verdelen. Bij de afstemming van taken gaat het in ieder geval om het beheer van inname, inzameling en zuivering van afvalwater. Maar feitelijk gaat het om de afstemming in het hele waterbeheer. Hierbij houden waterschappen vaak vast aan het beleid dat zij het zuiveringstechnisch werk in eigendom en beheer hebben. De definitie van zuiveringstechnisch werk is vastgelegd in art. 1.1 van de Waterwet<sup>4</sup>.

### 2.3.1 Instrumenten

Binnen het Nederlands waterbeheer zijn er wettelijk diverse instrumenten vastgelegd die als handvaten kunnen dienen. Deze instrumenten kunnen verplicht of vrijwillig zijn. Er zijn instrumenten voor alleen waterschappen of gemeenten of voor de beide partijen om samen gebruik van te maken. Veel instrumenten zijn in meer of meerdere mate verwant aan de kostenverdeling binnen het afvalwatertransportsysteem. Binnen dit onderzoek zullen de instrumenten worden besproken die direct met dit onderwerp te maken hebben.

<sup>1</sup> Art. 10.33 lid 1 Wmb: "De gemeenteraad of burgemeester en wethouders dragen zorg voor de inzameling en het transport van stedelijk afvalwater dat vrijkomt bij de binnen het grondgebied van de gemeente gelegen percelen, door middel van een openbaar vuilwaterriool naar een inrichting als bedoeld in artikel 3.4 van de Waterwet."

<sup>2</sup> Art. 3.4 lid 1 Ww: "Zuivering van stedelijk afvalwater gebracht in een openbaar vuilwaterriool geschiedt in een daartoe bestemde inrichting onder de zorg van een waterschap. Een zodanige inrichting kan worden geëxploiteerd door het waterschap zelf dan wel door een rechtspersoon die door het bestuur van het waterschap met die zuivering is belast."

<sup>3</sup> Art. 3.8 Ww: "Waterschappen en gemeenten dragen zorg voor de met het oog op een doelmatig en samenhangend waterbeheer benodigde afstemming van taken en bevoegdheden waaronder het zelfstandige beheer van inname, inzameling en zuivering van afvalwater."

<sup>4</sup> Art. 1.1 Ww: "Werk voor het zuiveren van stedelijk afvalwater, in exploitatie bij een waterschap of gemeente, dan wel een rechtspersoon die door het bestuur van een waterschap met de zuivering van stedelijk afvalwater is belast, met inbegrip van het bij dat werk behorende werk voor het transport van stedelijk afvalwater."

In wet- en regelgeving wordt het waterschap een groot aantal instrumenten gegeven. In de Handreiking Instrumentaria Wateropgaven (UvW, 2007) wordt een onderscheid gemaakt tussen vier typen instrumenten: bestuursrechtelijke, civielrechtelijke, financieel-economische en bestuurlijke (niet-wettelijke) instrumenten.

#### *Instrumenten voor het waterschap*

Binnen de bestuursrechtelijke instrumenten vallen onder andere het waterakkoord en het beheerplan. Onder dit soort instrumenten vallen ook de legger, de keur en de peilbesluiten.

Het waterakkoord is een vrijwillig instrument op basis van art. 3.7 van de Waterwet<sup>1</sup>. Van oudsher ligt de nadruk in de akkoorden op waterkwantiteit, maar de afspraken kunnen ook gaan over waterkwaliteit, ecologie, waterveiligheid of energie. Deze onderwerpen zijn echter op hun beurt weer afhankelijk van de lokale context, wensen van de partijen, schaal en cetera.

Het beheerplan is een verplicht instrument op basis van art. 4.6 van de Waterwet<sup>2</sup>. In de beheerplannen van de waterbeheerders (Rijkswaterstaat en de waterschappen) staan de voorwaarden en maatregelen om de doelstellingen, zoals beschreven in het Nationaal waterplan en de Regionale waterplannen ook echt te bereiken. In lid 2 van art. 4.6 staat wat er moet worden opgenomen in een beheerplan.

Binnen de financieel-economische instrumenten valt het instrument zuiveringsheffingen. In artikelen 7.1 – 7.10 van de Waterwet en artikel 122 Waterschapswet is vastgesteld wat de rechten en plichten op dit gebied zijn (UvW, 2007).

#### *Instrumenten voor de gemeente*

Onder de bestuursrechtelijke instrumenten voor de gemeente valt het gemeentelijke rioleringsplan. Het gemeentelijk rioleringsplan (GRP) is op basis van artikel 4.22 van de Wet Milieubeheer<sup>3</sup> een verplicht instrument waarin de gemeente beschrijft hoe zij de gemeentelijke watertaken uitvoert. De gemeente kan haar beleidsdoelen samen met het waterschap vastgelegd hebben in een stedelijk waterplan (zie instrumenten voor beide partijen). Dit plan is voor de gemeente verder uitgewerkt in het Gemeentelijk rioleringsplan. Verder staat in het GRP hoe de gemeente haar zorgplichten zal invullen (Stichting RIONED, 2021).

Net als het waterschap heeft de gemeente een instrument waarmee zij haar watertaken kan bekostigen. Namelijk de rioolheffing op basis van de Gemeentewet (art. 228a)<sup>4</sup>. Hiermee kan de gemeente de kosten verhalen om collectieve maatregelen te treffen die zij noodzakelijk acht voor een doelmatig werkende riolering en overige maatregelen voor hemel- en grondwater.

Binnen de bestuurlijke (niet-wettelijke) instrumenten vallen instrumenten als het systeemoverzicht stedelijk water (voorheen het basisrioleringsplan). Het systeemoverzicht stedelijk water is niet verplicht maar geeft een duidelijk overzicht van het gehele stedelijk watersysteem inclusief het functioneren hiervan en maatregelen indien nodig (Stichting RIONED, 2021).

#### *Instrumenten voor beide partijen*

Er zijn ook instrumenten die gebruikt kunnen worden door beide partijen:

- Het stedelijk waterplan geeft de functies van het stedelijk waterbeheer weer in hun onderlinge samenhang. Het heeft geen juridische status en is in die zin niet verplicht. Het is een belangrijk doel

---

<sup>1</sup> Art. 3.7 lid 1 Ww: "Beheerders van binnen hetzelfde stroomgebieddistrict gelegen watersystemen stellen, voor zover nodig met het oog op een samenhangend en doelmatig waterbeheer, waterakkoorden vast waarin zij de hun beheersgebied overstijgende aspecten van het beheer ten opzichte van elkaar regelen."

<sup>2</sup> Art. 4.6 lid 1 Ww: "Een beheerder stelt met betrekking tot de watersystemen onder zijn beheer een beheerplan vast. Daarbij wordt voor regionale wateren rekening gehouden met het regionale waterplan dat betrekking heeft op die regionale wateren, en dient de afstemming op beheerplannen van andere beheerders, indien sprake is of zou kunnen zijn van samenhang tussen de onderscheidene watersystemen, te zijn gewaarborgd."

<sup>3</sup> Art. 4.22 lid 1 Wmb: "De gemeenteraad stelt telkens voor een daarbij vast te stellen periode een gemeentelijk rioleringsplan vast."

<sup>4</sup> Art. 288a lid 1 Gemeentewet: "Onder de naam rioolheffing kan een belasting worden geheven ter bestrijding van de kosten die voor de gemeente verbonden zijn aan:

a. de inzameling en het transport van huishoudelijk afvalwater en bedrijfsafvalwater, alsmede de zuivering van huishoudelijk afvalwater en

b. de inzameling van afvloeiend hemelwater en de verwerking van het ingezamelde hemelwater, alsmede het treffen van maatregelen teneinde structureel nadelige gevolgen van de grondwaterstand voor de aan de grond gegeven bestemming zoveel mogelijk te voorkomen of te beperken."

van zo'n plan om de beleid en taken af te stemmen tussen de gemeente en het waterschap op gebieden waar beide partijen watertaken hebben. In 2004 hebben de VNG en de UvW een Handreiking Stedelijk Waterplan gepubliceerd. Daarnaast is het gemeentelijk waterplan opgenomen in het Nationaal Bestuursakkoord Water (2003).

- Een afvalwaterakkoord kan worden gesloten tussen waterschap en gemeente om gezamenlijk afspraken te maken over het voorkomen, verzamelen, transporteren en zuiveren van afvalwater. Inzameling, transport en zuivering van afvalwater hebben een belangrijke samenhang die gericht moet zijn op een duurzame omgang met afvalwater. Hierbij moet rekening worden gehouden met de doelstellingen die zijn gemaakt voor het watersysteem en dit alles bij elkaar tegen de laagst maatschappelijke kosten (handreiking afvalwaterakkoord, 2003).
- Anders dan in een waterplan staat bij een optimalisatie afvalwatersysteem studie (OAS) het functioneren van de afvalwaterketen centraal. Op basis van ambities voor het watersysteem proberen gemeente en waterschap een gezamenlijke visie op een duurzame inrichting en een efficiënt beheer van de afvalwaterketen te ontwikkelen. Vanuit deze gezamenlijke visie kan men lokale afwegingen maken voor de gewenste rioleringsmaatregelen en verbeteringen op de rwzi (Stichting RIONED, 2021).
- De grondexploitatiewet maakt deel uit van de Wet op de Ruimtelijke Ordening (Wro) en geeft gemeenten maar ook waterschappen instrumenten om kosten van het ontwikkelen van een gebied te verhalen op de ontwikkelaars. Voor de gemeenten gaat het hier om kosten van algemene voorzieningen, nutsvoorzieningen, de inrichting van de openbare ruimte en kosten die noodzakelijkerwijs buiten het exploitatiegebied worden gemaakt (bijvoorbeeld compensatie van natuurwaarden, groenvoorzieningen en watervoorzieningen die in het exploitatiegebied verloren zijn gegaan). Voor de waterschappen betekent de exploitatiewet dat, mocht het voor de uitvoering van een project noodzakelijk zijn dat primaire wateren worden aangelegd of verlegd, ook hiervoor kostenverhaal mogelijk is. Voor het afvalwatertransportsysteem betekent dit dat bij bijvoorbeeld uitbreidingen van een woongebied, de gemeente of het waterschap de kosten van het uitbreiden van het afvalwatertransportsysteem kunnen verhalen op de projectontwikkelaars.

### 2.3.2 Bestuursakkoord water (2011)

In Nederland speelt niet alleen de wetgeving een belangrijke rol. Beleid dat door een of meerdere partijen is afgesloten kan ook van groot belang zijn.

Over de jaren heen zijn er meerdere bestuursakkoorden afgesloten. In 2003 werd het Nationaal Bestuursakkoord Water (NBW) geïntroduceerd, met een geactualiseerde versie in 2008. In 2007 werd het Bestuursakkoord Waterketen gepubliceerd, met uiteindelijk het Bestuursakkoord Water (BAW) in 2011 waarvoor in 2018 aanvullende afspraken zijn gemaakt. Zoals de inleiding aangeeft is dit een akkoord dat is gesloten door het Rijk, de VNG, de UvW, het Interprovinciaal Overleg (IPO) en de Vereniging van waterbedrijven in Nederland (Vewin). De partijen hebben afspraken gemaakt over verbetering van de organisatie van het waterbeheer. Deze afspraken leiden tot meer transparantie, duidelijke verantwoordelijkheden, minder bestuurlijke drukte, optimalisatie in transport en zuivering van afvalwater, een beheersbaar programma voor de waterkeringen en het realiseren van slimme samenwerkingsvormen (UvW, 2021).

Er is grote tevredenheid over de werking van het Bestuursakkoord Water. Nationaal en regionaal is de samenwerking verbeterd, met als belangrijk resultaat dat de kosten voor het waterbeheer beheersbaar blijven (UvW et al., 2018).

## 3 Methodologie

In dit hoofdstuk zet ik de dataverzameling en -analyse uiteen. Ik ga in op wat ik heb gedaan, hoe ik dit heb gedaan en waarom.

### 3.1 Onderzoeksstrategie

Het onderzoek startte met de veronderstelling dat waterschappen en gemeenten vragen zouden hebben op het gebied van de kostenverdeling binnen het afvalwatertransportsysteem. Na een verdere oriëntatie binnen dit onderwerp vormde zich een eerste onderzoeksopzet met een onderzoeksvraag, deelvragen, een doel en een methode. De onderzoeksvraag was nog breed. Later in het onderzoek zou deze verder geconcretiseerd worden. Uiteindelijk is gebleken dat de doelstelling en de onderzoekspunten het onderzoek en het rapport genoeg focus geven dat de onderzoeksvraag is weggelaten.

Ik koos ervoor het doel het frame van het onderzoek te laten zijn waarbij de verzamelde data de richting van het onderzoek uiteindelijk verder zou vormen. De richting zou tijdens eerste analyses specifiekere worden en inzoomen op onderwerpen die me intrigeerden en die de respondenten (zie 2.2) inbrachten. Deze aanpak staat een brede blik toe op de toepassing van de kostenverdeling in het afvalwatertransportsysteem. Op deze manier hoopte ik naar voren te kunnen halen wat voor waterschappen en gemeenten onduidelijkheden zijn en wat andere belangrijke aspecten kunnen zijn betreffende dit onderwerp.

Deze aanpak van het onderzoek is gebaseerd op de “gefundeerde theoriebenadering” (‘grounded theory’) (Glaser en Strauss, 1967). In deze benadering worden stap voor stap theorieën ontwikkeld op basis van systematisch verkregen en geanalyseerde onderzoeksgegevens (Wester, 1984). Charmaz omschrijft deze theoriebenadering als ‘een methode die systematische inductieve richtlijnen biedt voor het verzamelen en analyseren van data om theoretische kaders op te bouwen die de verzamelde data verklaren’ (Charmaz, 2000). Wat onderdeel is van deze benadering, is het gegeven dat het verzamelen en analyseren van data elkaar voortdurend afwisselen, wat ook het geval was in dit onderzoek. De literatuurstudie werd gedeeltelijk vooraf gedaan en gedeeltelijk parallel aan de dataverzameling. Specifieke onderwerpen werden verder uitgezocht in een literatuurstudie als dit relevant was.

Vooraf aan de dataverzameling is het wettelijk kader in kaart gebracht. Dit is vooraf aan de interviews gedaan om de taken en bevoegdheden van gemeenten en waterschappen te weten en de bewegingsruimte die daarbij gepaard gaat te begrijpen. Op deze manier zouden er gerichtere vragen gesteld kunnen worden tijdens de interviews en ook adequater gereageerd kunnen worden als dergelijke onderwerpen ter sprake worden gebracht door de geïnterviewde.

Tijdens het afnemen van de interviews kwam bij mij de vraag naar boven of de context waarin waterschappen zich bevinden mogelijk van invloed kan zijn op het wel of niet verrekenen op basis van de Richtlijn-1972. Met context bedoel ik de eigenschappen van waterschappen (bijvoorbeeld grootte van het beheergebied of aantal zuiveringen) maar ook historische ontwikkeling (bijvoorbeeld fusies). Om een mogelijke samenhang te vinden tussen eigenschappen van waterschappen en het feit waarom waterschappen wel of niet verrekenen op basis van de richtlijn is naar 15 verschillende variabelen gekeken. Om uit te zoeken of een patroon in fusies en herindelingen terug te leiden is tot een kostenverdeling op basis van de richtlijn is gekeken hoe deze zijn verlopen vanaf 1970 tot 2020.

#### *Kwaliteit binnen kwalitatief onderzoek*

Er is veel geschreven over kwalitatief onderzoek en hoe dit verschilt van kwantitatief onderzoek. Denzin (2009) bespreekt meerdere evaluatiemethodes en concludeert dat er geen gouden standaard bestaat voor kwalitatief onderzoek. Echter zou dit ook voor kwantitatief onderzoek gelden (Junier, 2017). De uitdagingen voor kwalitatief onderzoek zijn talrijk (Denzin & Lincoln, 2011). Een van de kritieken waar ik in deze paragraaf op zal focussen is de waarborging van de kwaliteit binnen kwalitatief onderzoek. De kritiek op kwalitatief onderzoek is juist dat er geen duidelijk gedefinieerde set van kwaliteitscriteria is en dat kwaliteit van het onderzoek daarom niet gegarandeerd kan worden. De aard van kwalitatief onderzoek staat het simpel toepassen van criteria als repliceerbaarheid, betrouwbaarheid en validiteit niet zomaar toe op de manier die bij kwantitatief onderzoek gebruikelijker is (Junier, 2017). Bryman (2008) geeft aan dat het toepassen van deze criteria zou betekenen dat er wordt aangenomen dat er maar één ware, of geldige, versie van de sociale realiteit bestaat. Echter laat

onderzoek binnen het onderzoeksveld van watermanagement zien dat dit voor kwantitatief onderzoek ook lastig kan zijn (Junier, 2017). Er zijn wel veel pogingen gedaan om criteria op te stellen die wel toepasselijk zijn voor kwalitatief onderzoek (Hammersley, 2007).

In deze studie heb ik gewerkt met drie kwaliteitscriteria, opgesteld door Silverman (2013): analytische diepgang, geloofwaardigheid en het gebruik van de geschikte methode. Deze criteria waren het meest concreet en daarmee goed toepasbaar.

- Analytische diepgang refereert naar de mate waarop theorie gelinkt is aan de data. Dit gaat beide richtingen op; de resultaten van het onderzoek moeten bijdragen aan de theorieontwikkeling in het vakgebied en een theorie moet gebaseerd zijn op de data. Verder is het van belang dat de onderzoeker niet een selectie van de data gebruikt voor het onderzoek maar alle verzamelde data.
- Geloofwaardigheid, ook wel interne validatie genoemd, wordt door Silverman (2013) gedefinieerd als de mate waarin wordt laten zien dat een bewering is gebaseerd op bewijs. Met interne validatie wordt ook wel bedoeld of er een goede match is tussen de observaties van de onderzoekers en de theoretische ideeën die zij ontwikkelen. Er zijn meerdere manieren om de geloofwaardigheid van het onderzoek te verbeteren, bijvoorbeeld door transparantie in hoe de data is verkregen en hoe deze is geïnterpreteerd. Respondent validatie is een andere manier waarbij participanten van het onderzoek worden gevraagd om commentaar te geven op de resultaten van het onderzoek. Een laatste voorbeeld is triangulatie, wat refereert naar het gebruik van meerdere databronnen om de bevindingen te kunnen bevestigen (Junier, 2017).
- Het gebruik van de geschikte methode is het laatste criteria. De gebruikte methode moet sensitief zijn voor het betreffende onderwerp en passen bij de onderzoeksvraag (of doelstelling van het onderzoek). Deze methode moet niet gekozen zijn omdat de onderzoeker bekend is met de methode of door persoonlijke voorkeur. Verder moet de onderzoeker weten wat voor invloed de gekozen methode heeft op de resultaten van het onderzoek. Hierbij is een frequente reflectie nodig op de relatie tussen de gebruikte methoden en de resultaten (Junier, 2017).

Het eerste criterium, de analytische diepgang, is verder uiteengezet in de inleiding en in de reflectie wordt verder ingegaan op de bijdrage aan de theorieontwikkeling. In de volgende paragraaf wordt verder uiteengezet hoe de andere twee criteria zijn toegepast in het onderzoek.

## 3.2 Dataverzameling

Er is in dit onderzoek zowel kwalitatieve als kwantitatieve data verzameld, waarbij de kwalitatieve data een centralere rol speelt dan de kwantitatieve data. De data die werd gebruikt voor de analyse waren:

- Interviews
- (Beleids-)documenten
- Eigenschappen van waterschappen
- Fusiegeschiedenis van waterschappen en gemeenten

Voor verschillende redenen is er gekozen voor deze vier soorten data. Allereerst besloot ik om interviews te doen omdat deze vorm toegang kan geven tot niet gedocumenteerde informatie. Waarom bepaalde keuzes zijn gemaakt kan tot op zekere hoogte worden afgeleid van documenten, maar hoe deze keuze tot stand is gekomen en de waardering vaak niet. Met de semigestructureerde interviews heb ik getracht ook de niet-gedocumenteerde data te verzamelen. Ten tweede heb ik voor het gebruik van documenten gekozen om ook de gedocumenteerde data te hebben en op die manier vergelijkingsmateriaal te hebben voor de interviews. Ten derde zijn de eigenschappen van waterschappen in dit onderzoek meegenomen om inzicht te krijgen in hoe waterschappen van elkaar verschillen en of er een verband gelegd kan worden tussen bepaalde eigenschappen en het wel of niet verrekenen op basis van Richtlijn-1972. Tenslotte is de fusiegeschiedenis van waterschappen en gemeenten nader bekeken. Deze data zijn geanalyseerd omdat dit inzicht kan geven in hoe de huidige waterschappen zijn ontstaan en wat hun heeft gevormd. De laatste twee soorten data die zijn gebruikt voor de analyse zijn later aan dit onderzoek toegevoegd doordat vragen rondom deze onderwerpen naar voren kwamen en er ruimte was om dit te analyseren. Hieronder volgt een beschrijving van elke data-bron, hoe de data is verzameld, de kwantiteit en de kwaliteit van die data.

### 3.2.1 Interviews

Het houden van interviews is een van de meest gebruikte technieken voor het verzamelen van data voor een kwalitatieve analyse (Junier, 2017). Een kwalitatief onderzoeksinterview wordt door Kvale (1994) gedefinieerd als een interview waarvan het doel is om beschrijvingen van de belevingswereld van de geïnterviewde te krijgen, met de bedoeling om de betekenis van de beschreven fenomenen te interpreteren. Binnen dit onderzoek zijn semigestructureerde interviews gehouden. Bij deze vorm van interviewen zijn er vragen en punten opgesteld met een bepaald format die wordt gevolgd en gebruikt bij elke participant. De vragen en punten worden door de interviewer afgegaan bij elk interview, maar de interviewer kan verdiepende vragen stellen en er is ruimte voor de respondent om zelf punten aan te dragen (Lichtman, 2014). De vragen en punten die aan de orde kwamen zijn tijdens de interviews enigszins aangepast voor de verschillende geïnterviewden: waterschappen, gemeenten, de UvW en Stichting RIONED. Bijlagen 3 en 4 geven de vragenlijsten voor het waterschap en de gemeente aan. Deze vragenlijsten zijn opgesteld aan de hand van vragen en onderwerpen die naar voren kwamen in het oriënterend onderzoek waarbij de gesprekken, de oefeninterviews en de gevonden informatie een rol speelde. Een aantal vragen in de vragenlijst zijn, naarmate de interviews vorderden, veranderd. Deze vragen zijn voornamelijk specifiek geworden met de eerdere interviews en de daarbij verkregen kennis in gedachten.

#### *Selectie van geïnterviewden*

Van mijn begeleider bij Sweco kreeg ik de eerste contactpersonen om de interviews mee te starten. Vanuit deze personen heb ik de sneeuwbalmethode toegepast, waarbij ik de geïnterviewde heb gevraagd wie ik hierna zou moeten interviewen. Verder kwam het voor dat er in interviews andere gemeenten of waterschappen werden genoemd die bijvoorbeeld een andere kijk op de kostenverdeling op basis van de Richtlijn-1972 hadden. Omdat ik veel verschillende percepties wilde kunnen verzamelen, heb ik gevraagd of de geïnterviewde contactgegevens van mogelijk nieuwe geïnterviewden had. Dit was niet altijd het geval. Daarom heb ik zelf ook mensen benaderd die ik tegenkwam in beleidsdocumenten waarvan ik geloofde dat die een interessante toevoeging konden zijn aan dit onderzoek. Als laatste heb ik tijdens gesprekken met collega's binnen Sweco contactpersonen aangereikt gekregen die mogelijk interessant informatie hadden. Uiteindelijk streefde ik naar theoretische saturatie, een concept ontwikkeld door Glaser en Strauss (1967) als onderdeel van hun "gefundeerde theoriebenadering". De term refereert naar het punt wanneer er zich tijdens de dataverzameling geen nieuwe inzichten of problemen meer voordoen.

### *Interview verloop*

Een interview is geen normale gespreksituatie want de geïnterviewde weet dat de interviewer bepaalde informatie wenst (Junier, 2017). Silverman (2010) benoemt dat respondenten die zich bewust zijn van jouw interesses hun antwoord zouden kunnen aanpassen. Sommigen geven makkelijk informatie waarvan zij denken dat je die wilt, terwijl anderen juist terughoudend kunnen zijn bij sensitieve onderwerpen. Om hier mee om te gaan, hield ik de introductie van het onderwerp zo neutraal mogelijk tijdens het interview. Ik wilde niet een idee geven dat het ene beter was dan het ander. Ik was voornamelijk benieuwd naar hoe de situatie bij die partij was en hoe de medewerker over die situatie dacht om op die manier een beeld te krijgen over hoe er naar de verrekening op basis van de Richtlijn-1972 wordt gekeken.

De interviews begonnen altijd met een voorstelrondje waarbij de functie en de bijbehorende taken van de geïnterviewde(n) naar voren kwamen. Hierna stelde ik de vragen waarbij ik verder zelf zo min mogelijk input probeerde te geven, maar vooral zo veel mogelijk informatie probeerde te verzamelen. Net als Junier (2017) was mijn strategie om zo min mogelijk te zeggen aan het begin, maar naar het einde toe soms wat meer confronterende vragen of meningen van anderen (anoniem) naar voren te brengen om een verdere discussie te stimuleren. Tijdens het interview maakte ik veel aantekeningen die ik zo snel mogelijk na het interview uitwerkte.

Charmaz & Bryant (2010) suggereren dat weinig vragen gebruiken de geïnterviewde toestaat om hun verhaal te vertellen zonder te veel sturing van de interviewer, maar dat verder in het onderzoek, als het onderzoek specifiekere wordt, er specifiekere vragen aan bod kunnen komen. Ik startte met een vragenlijst, opgezet op basis van o.a. een set mogelijke tegenstellingen die bepaalden of een waterschap wel of niet verrekende op basis van de Richtlijn-1972, die ik in eerste instantie wilde gebruiken als afbakening van het onderzoek. Na de start van de interviews bleken eigenlijk bij het eerste interview deze tegenstellingen niet te passen bij de gesprekken. En een aantal vragen bleek naderhand minder goed te passen maar dit vergde kleine aanpassingen. Uiteindelijk is aan elke geïnterviewde gevraagd in hoeverre ik de verkregen data mocht gebruiken en ik of mocht aangeven dat ik diegene heb gesproken.

### *Kwantiteit*

In de periode half januari tot en met half april 2021 zijn 19 interviews gehouden met 23 verschillende participanten (een aantal interviews was met 2 personen). De interviews duurden tussen een half en anderhalf uur, deze interviews waren zowel telefonisch, online of in levenden lijve. Verder heb ik diverse medewerkers van waterschappen korter gesproken via mail of telefoon. Ik heb hierbij geen interview afgelegd maar dit was onder andere om te inventariseren of bij dat waterschap verrekend wordt op basis van de richtlijn.

### *Kwaliteit en kwaliteitscriteria*

Bij interviews is het vaak niet de kwantiteit maar de kwaliteit die als het belangrijkste wordt gezien. De kwaliteit hangt af van wie er wordt geïnterviewd en hoe het interview wordt afgelegd (Junier, 2017). Zoals in de onderzoeksstrategie (hfdst. 5.1) is besproken zijn er kwaliteitscriteria in dit onderzoek gebruikt. Om de geloofwaardigheid van het onderzoek te verbeteren op het gebied van de interviews zijn er uiteindelijk 3 test interviews gehouden om ervaring op te doen als interviewer en te reflecteren op de gestelde vragen. Daarnaast heb ik mijn notities van de interviews gedeeld met de geïnterviewden. Op deze manier kon de geïnterviewde akkoord gaan met wat ik zou gebruiken in het rapport, kon diegene aangeven als ik iets had gemist of als ik iets verkeerd had geïnterpreteerd. Zo kon ik de subjectiviteit van mijzelf als interviewer verminderen. Naast geloofwaardigheid is het gebruik van een geschikte methode een andere kwaliteitscriteria. De interviewvorm van semigestructureerde interviews is gebruikt. Deze vorm is gebruikt omdat hierbij een standaard vragenlijst wordt afgegaan maar is er juist ook ruimte voor verdiepende vragen als dit nodig is. Op deze manier probeerde ik zo volledig mogelijk de niet gedocumenteerde informatie naar boven te halen. Verder is er zo transparant mogelijk weergegeven wie of welke instanties ik heb gesproken. Bij een aantal onderwerpen werd aangegeven dat dit liever niet één op één wordt overgenomen in het rapport, om diverse redenen waaronder integriteit en privacy. Naast de data verzameling is in hfdst. 3.3 aangegeven hoe deze data zijn geanalyseerd en welke methode daarvoor is gebruikt.

### 3.2.2 (Beleids-)documenten

Van verschillende waterschappen en gemeenten heb ik documenten ontvangen. Dit waren niet alleen beleidsdocumenten maar ook collegevoorstellen, afvalwaterakkoorden, exploitatieovereenkomsten, notities en samenvattingen.

Al deze documenten zijn geanalyseerd en gebruikt om informatie uit de teksten te kunnen vergelijken met de interviews. Ik was benieuwd of documenten zouden bevestigen wat er in de interviews ook al naar voren was gekomen, of juist contrasteren, of nieuwe informatie naar voren zou brengen.

#### *Kwantiteit*

Ik heb 47 documenten ontvangen en gebruikt voor dit onderzoek. De documenten waren voornamelijk afkomstig van waterschappen, ik heb maar twee documenten van gemeenten gekregen. Een aantal documenten had een gedetailleerde onderbouwing van beslissingen of voorstellen, maar de meeste beleidsdocumenten waren niet heel concreet op dat vlak.

#### *Kwaliteit en kwaliteitscriteria*

De kwaliteit van de documenten worden niet direct door de onderzoeker beïnvloedt. Voordat ik de documenten had verwerkt in het rapport had ik nagevraagd of ik dat mocht doen of dat dat liever niet werd gezien. Bij de meeste was gebruik geen probleem echter was bij sommige het laatste van toepassing. Dit was jammer omdat het een goede toevoeging had kunnen zijn op het onderzoek. Wat verder een belangrijke toevoeging is in deze paragraaf is het feit dat het gebruik van documenten een voorbeeld is van triangulatie, wat de geloofwaardigheid van het onderzoek kan verbeteren, wat één van de kwaliteitscriteria is zoals eerder behandeld. Triangulatie refereert naar het gebruik van meerdere databronnen om de bevindingen te kunnen bevestigen (Junier, 2017). Verder is er transparant weergegeven welke documenten zijn ontvangen en hoe deze in de data-analyse zijn geanalyseerd zoals aangegeven in hfdst. 3.3

### 3.2.3 Eigenschappen van waterschappen

Om te kijken of meetbare kenmerken van waterschappen gerelateerd konden worden aan het wel of niet verrekenen, heb ik variabelen opgesteld die voor elk waterschap van toepassing zijn en die van invloed zouden moeten zijn op de afvalwaterketen en daarbij ook het afvalwatertransportsysteem. Dit zijn factoren als grootte van het gebied, aantal inwoners, aantal gemeenten, et cetera. Deze variabelen zijn gekozen op basis van databeschikbaarheid en intuïtie. Een deel van de data heb ik verkregen op basis van de kengetallen op de websites van de waterschappen zelf, dit is gecontroleerd aan de hand van wat andere bronnen aangaven. Verder heb ik data verkregen met behulp van het Centraal Bureau voor Statistiek, de WAVES databank van de UvW en de websites van diverse belastingkantoren die voor de waterschappen de belastingen heffen.

#### *Kwaliteit en kwaliteitscriteria*

Om de geloofwaardigheid van het onderzoek te verbeteren is in hfdst. 4.1, die de resultaten van de data-analyse laat zien, per variabele neergezet wat de bron van de data is. Verder is er in de data-analyse duidelijk uiteengezet welke statistische waarden toegepast zijn bij de gebruikte statistische toets. Er is gekozen voor deze statistische methode om een mogelijk patroon te kunnen vinden die in eerste opzicht niet gevonden was. De waarden die zijn gebruikt voor deze statistische toets zijn op te vragen.

### 3.2.4 Fusiegeschiedenis van waterschappen en gemeenten

Omdat de waterschappen van 1972 niet de waterschappen van nu zijn, is de fusiegeschiedenis van de schappen ook bekeken. De data voor de fusiegeschiedenis zijn voornamelijk verkregen van digitale archieven. Veel van de data is verkregen van archieven.nl. Verder hadden een aantal waterschappen veel informatie op de eigen website en werden ook regionale archieven als bijvoorbeeld regionaalarchiefrivierenland.nl, geldersarchief.nl en groningenarchiefnet.nl geraadpleegd. De dataverzameling was voor een aantal waterschappen vrij ingewikkeld. Dit kwam allereerst doordat veel data van voor het digitale tijdperk, omtrent fusies van waterschappen, niet is gedigitaliseerd. Een tweede probleem was dat er soms bij fusies zeer kleine waterschappen betrokken waren waar niet veel data over te vinden was. Hierdoor werd het lastiger om met zekerheid bepaalde fusies vast te stellen. Als houvast werd data van de UvW gebruikt die de cijfers heeft van het totale aantal waterschappen in bepaalde jaren.



### *Kwaliteit en kwaliteitscriteria*

Door beperkte online-informatie was het niet bij alle waterschappen eenvoudig om de juiste fusies in het juiste jaar te bepalen. Er was besloten niet de papieren archieven op locatie te gebruiken voor het onderzoek, maar alleen wat online beschikbaar is. De reden hiervoor was de beperkte tijd. Het uiteindelijke overzicht wat gebruikt is voor de analyse is op te vragen. In de data-analyse is uiteengezet welke methode is gebruikt voor de analyse.

### **3.3 Data-analyse**

De vier verschillende datavormen zijn op verschillende manieren geanalyseerd. Hieronder wordt per vorm uiteengezet hoe dit is gedaan.

#### *Interviews en documenten*

De structuur van de interviews maakte het tot op zekere hoogte mogelijk om de antwoorden op de voorgelegde vragen met elkaar te vergelijken. Echter, bij semigestructureerde interviews is er een zekere vrijheid in de beantwoording en de mogelijkheid tot verdiepende vragen waardoor het niet altijd mogelijk om een gestandaardiseerd antwoordenpatroon te construeren. Daarom heb ik actief aantekeningen gemaakt tijdens de interviews.

Om de ontvangen documenten en interviews te analyseren heb ik 'computer-aided qualitative data analysis software' (CAQDAS) gebruikt. Met CAQDAS kunnen labels worden toegewezen aan de data, bijvoorbeeld getranscribeerde interviews of documenten. Deze gecodeerde stukken tekst kunnen woorden, zinnen, paragrafen of zelfs grotere stukken tekst zijn, afhankelijk van de gekozen vorm van analyse. Wat een voordeel is van deze methode is dat er snel en makkelijk een overzicht van data met bepaalde labels kan worden gemaakt. Vergelijking van data is een belangrijke techniek in kwalitatieve analyses. Daarom is het belangrijk om een programma te hebben dat dit ondersteunt op een flexibele en makkelijke manier (Junier, 2017).

Voor dit onderzoek zijn alle ontvangen documenten grondig doorgenomen en zijn er labels toegewezen aan de verschillende onderwerpen. Ik was begonnen met zo veel mogelijk labels toewijzen in de documenten om te voorkomen dat ik later in het proces weer terug zou moeten naar eerdere documenten omdat ik bijvoorbeeld een label was vergeten toe te wijzen. Een voorbeeld van deze labels zijn: 'aansluiting op bestaande praktijk', 'gewenste situatie', 'kennis van verrekening', 'knelpunten', 'laagst maatschappelijke kosten' en 'kostenverrekening vereenvoudigen'. Uiteindelijk zijn er 65 verschillende labels toegewezen. Het is goed om hierbij te noemen dat hoe vaak een label is toegewezen erg verschilt en sommige labels op elkaar leken, bijvoorbeeld 'verbeterpunten' en 'gewenste situatie' of 'nadelen van verrekenen' en 'knelpunten'. Waar mogelijk zijn deze labels nog samengevoegd, maar soms wilde ik juist een nuanceverschil hebben waardoor de labels op elkaar kunnen lijken maar niet hetzelfde zijn. Na het proces van het labelen is er een rapport opgesteld waardoor een analyse van de gelabelde teksten kon beginnen. De gelabelde teksten werden grondig geanalyseerd en onderwerpen die ik belangrijk achtte of die me intrigeerde heb ik verder in dit verslag uiteengezet.

Het programma dat ik heb gebruikt is Atlas.ti. De computersoftware neemt handmatige taken over zoals coderen, organiseren, aantekeningen maken, categoriseren en terugvinden van tekstuele en visuele data. Wat de software niet doet, is het helpen bij het interpreteren van de bevindingen en uitkomsten uitdraaien. Dat is het grootste verschil tussen CAQDAS voor kwalitatief onderzoek en SPSS voor kwantitatief onderzoek (Bryman, 2008).

#### *Eigenschappen van waterschappen*

De kwantitatieve data zijn door middel van diverse bronnen verzameld, waaronder het CBS, de UvW. Met behulp van SPSS en Excel is allereerst gekeken of er een statistische samenhang is tussen deze eigenschappen. Met behulp van correlatie kan getoetst worden of er een verband is tussen twee variabelen van interval meetniveau, uitgedrukt in een correlatiecoëfficiënt (hier is Pearson's correlatiecoëfficiënt gebruikt). Deze wordt aangegeven tussen -1 en 1, waarbij 1 een perfecte positieve lineaire samenhang weergeeft, -1 een perfecte negatieve lineaire samenhang en bij 0 is er geen lineaire samenhang (Aarts, 2018). Na de correlatie is er gekeken of deze samenhang significant is en niet berust op toeval. De nauwkeurigheid van een statistisch significant resultaat wordt weergegeven met de  $p$ -waarde. Een  $p$ -waarde van  $\leq 0.05$  wordt gezien als statistisch significant (Aarts, 2018). In bijlage 5 is een tabel weergegeven waarin zowel de correlatie als de significantie is aangegeven.

### *Fusiegeschiedenis*

Ik heb gekeken naar gemeentelijke herindelingen per provincie. Dit is gedaan omdat de herindelingen eenvoudiger zijn te volgen binnen provinciegrenzen dan de waterschapsgrenzen omdat de grenzen van de provincies hetzelfde zijn gebleven afgelopen decennia en de grenzen van waterschappen sterk zijn veranderd. Over de jaren heen zijn er wel discussies geweest over het fuseren van provincies, maar dit is tot nog toe niet gelukt. Om uit te zoeken of een patroon in fusies en herindelingen van gemeenten en waterschappen terug te leiden is tot een kostenverdeling op basis van de richtlijn is gekeken hoe deze zijn verlopen vanaf 1970 tot 2020. Met gebruik van Excel zijn fusies en herindelingen overzichtelijk in kaart te brengen, zie bijlage 6.

## 4 Context en verrekening

Dit hoofdstuk bespreekt het eerste deel van het onderzoek en de resultaten hiervan. Ik heb hierin gekeken naar de context waar elk afzonderlijk waterschap zich in bevindt en of deze samenhangt met het gegeven of ze wel of niet verrekenen op basis van UvW/VNG richtlijn uit 1972. Allereerst heb ik een inventarisatie gedaan bij alle waterschappen of ze wel of niet op basis van die richtlijn een kostenverrekening hanteren en als dit het geval was met hoeveel gemeente dit dan was. Hierna heb ik voor alle waterschappen vijftien eigenschappen in kaart gebracht en hoe fusies zijn verlopen vanaf 1970.

### 4.1 Eigenschappen

Om een mogelijke samenhang te vinden tussen eigenschappen van waterschappen en het gegeven of waarom waterschappen wel of niet verrekenen op basis van de richtlijn is naar 15 verschillende variabelen gekeken:

1. Is er een kostenverdeling aanwezig ja of nee. Deze data zijn verkregen door persoonlijk contact met het betreffende waterschap.
2. Met hoeveel procent van de gemeenten wordt verrekend op basis van de richtlijn. Deze data zijn ook verkregen door persoonlijk contact met het betreffende waterschap.
3. De oppervlakte van het beheergebied in hectare. Deze data zijn verkregen van het Waterschapsspiegel 2014 van de Unie van Waterschappen (UvW, 2014).
4. Het aantal inwoners. Het exacte aantal is vaak lastig te definiëren, o.a. door gemeenten die in meerdere beheergebieden vallen of fluctuerende inwonertallen. Het aantal inwoners was daarom niet exact maar afgerond op duizendtallen.
5. Het aantal gemeenten in het beheergebied. Een aantal gemeenten hebben te maken met meerdere waterschappen. Er is voor gekozen om deze gemeenten onder meerdere waterschappen te laten vallen.
6. Het aantal grote gemeenten (>100.000). Verkregen met behulp van data van het CBS (1 januari, 2021). Er is gekeken naar het aantal gemeenten van diverse groottes om te kijken of de grootte van de gemeenten en het aantal gemeenten van dit formaat konden verklaren waarom er wel of niet verrekend wordt op basis van de Richtlijn-1972.
7. Het aantal kleinere gemeenten (<25.000).
8. Het aantal klein-gemiddelde gemeenten (25.000<x<50.000).
9. Het aantal gemiddelde gemeenten (40.000<x<50.000), de gemiddelde grootte van een Nederlandse gemeente is ongeveer 49.400. Met de gedachte dat gemeentelijke herindelingen mogelijk naar gemiddelde aantallen gaan (wat niet zo blijkt te zijn, zie hoofdstuk 5.2), is deze categorie toegevoegd.
10. Het aantal gemiddelde-grote gemeenten (50.000<x<100.000).
11. Het aantal km transportleiding. Verkregen met behulp van de data van de WAVES databank van de UvW kon het aantal km transportleiding en het aantal riool(eind)gemalen in eigendom van waterschappen in kaart gebracht worden.
12. Het aantal zuiveringen. Deze data komen van de websites van de waterschappen zelf en van het CBS.
13. Het aantal riool(eind)gemalen.
14. De hoogte van de zuiveringsheffing (v.e.). Deze data en de hoogte van de watersysteemheffing komt of van de website van het waterschap zelf of van de partij die de belasting voor het waterschap regelt (bijv. GBLT).
15. De hoogte van de watersysteemheffing (per hectare). Vrijwel altijd is de watersysteemheffing een stuk hoger dan de zuiveringsheffing. Deze variabele is toegevoegd om te kijken of er een samenhang was tussen bijvoorbeeld waterschappen met veel agrariërs en waterschappen met veel stedelijk gebied. Deze data komen net als de hoogte van de zuiveringsheffing van de website van het waterschap zelf of de partij die de belasting voor het waterschap regelt.

Deze variabelen zijn gekozen omdat deze van toepassing zijn voor alle waterschappen en omdat deze variabelen van invloed zouden moeten (kunnen) zijn op de afvalwaterketen en daarbij ook het afvalwatertransportsysteem. Bijvoorbeeld, een groot waterschap met veel inliggende gemeenten zou een andere samenwerking kunnen hebben dan een klein waterschap met een paar inliggende gemeenten.

Bij de variabelen is er gekeken of er een significante correlatie gevonden kon worden. Voor de significantie is een waarde van  $\alpha \leq 0.05$  (dus als een  $p$ -waarde kleiner of gelijk is aan 0.05, dan is deze correlatie significant)

gebruikt en voor de correlatiecoëfficiënt is  $r \leq -0.45$  en  $r \geq 0.45$  gebruikt. De volgende variabelen hebben een significante correlatie (hierbij zijn de significante correlaties tussen groottes van gemeenten eruit gelaten):

Het percentage van de gemeenten met kostenverrekening op basis van de Richtlijn-1972, met

- Aantal gemeenten in beheergebied
- Gemeenten met een inwoneraantal tussen de 25.000 en 50.000
- Aantal km transportleiding in beheer bij het waterschap

De oppervlakte van het beheergebied, met:

- Gemeenten met een inwoneraantal tussen de 25.000 en 50.000
- Aantal km transportleiding in beheer bij het waterschap
- Aantal zuivering in beheergebied
- Aantal rioolgemaal in beheer bij het waterschap

De hoogte van de zuiveringsheffing, met:

- Aantal gemeenten in beheergebied
- Gemeenten met een inwoneraantal kleiner dan 25.000
- Gemeenten met een inwoneraantal tussen de 25.000 en 50.000

Aantal zuiveringen in beheergebied, met:

- Gemeenten met een inwoneraantal tussen de 25.000 en 50.000
- Gemeenten met een inwoneraantal tussen de 50.000 en 100.000
- Aantal rioolgemaal in beheer bij het waterschap

Aantal km transportleiding in het beheer bij het waterschap

- Gemeenten met een inwoneraantal tussen de 25.000 en 50.000
- Aantal zuiveringen
- Aantal rioolgemaal in beheer bij het waterschap

De hoogte van de systeemheffing (ongebouwd), met:

- Gemeenten met een inwoneraantal tussen de 25.000 en 50.000

Uit deze significante correlaties komen een aantal noemenswaardige aspecten naar voren:

1. Er bestaat een duidelijke positieve significante correlatie tussen het aantal zuiveringen, aantal km transportleidingen, aantal riool(eind)gemalen en de oppervlakte van het beheergebied. Dit lijkt logisch: hoe groter het beheergebied, hoe meer transportleidingen, riool(eind)gemalen en zuiveringen nodig zijn.
2. Er bestaat een lichte significante negatieve correlatie ( $r = -0,47$ ;  $p = 0.03$ ) tussen het aantal gemeenten in het beheergebied en met hoeveel procent van de gemeenten er een kostenverdeling is. Uit dit resultaat is het niet mogelijk een concrete conclusie te trekken. Het is echter wel interessant dat een grotere hoeveelheid gemeenten in het beheergebied het niet lastiger lijkt te maken om van de verrekening van kosten af te stappen.
3. Er bestaat een lichte significante negatieve correlatie ( $r = -0,46$ ;  $p = 0.03$ ) tussen het aantal kleine/middelgrote gemeenten (25.000-50.000) en met hoeveel procent van de gemeenten er een kostenverdeling is. Dit is echter weer terug te leiden naar resultaat 2 want er is een sterke significante positieve correlatie tussen de totale hoeveelheid gemeenten en gemeenten kleiner dan 25.000 en kleine/middelgrote gemeenten. Dus hoe meer gemeenten in een beheergebied de groter de kans dat dit kleine of middelgrote gemeenten zijn en daardoor is het ook logischer dat er een lichte significante negatieve correlatie is tussen het aantal kleine/middelgrote gemeenten en met hoeveel procent van de gemeenten er een kostenverdeling. Echter is het hier niet mogelijk een concrete conclusie te trekken.
4. Als laatste is er een opmerkelijke lichte significante negatieve correlatie ( $r = -0,46$ ,  $p = 0.03$ ) te zien tussen het aantal gemeenten en de hoogte van de zuiveringsheffing (per vervuilingseenheid). Het lijkt zo te zijn dat hoe minder gemeenten hoe hoger de zuiveringsheffing.

Op basis van de bevindingen kan ik niet zeggen dat er een samenhang te zien is tussen het wel of niet verrekenen van kosten op basis van de Richtlijn-1972 en diverse eigenschappen van een waterschap.

## 4.2 Fusies en herindelingen

De hoeveelheid waterschappen en gemeenten is door de jaren heen sterk geslonken. De vele fusies en herindelingen hebben tot de huidige hoeveelheid van 352 gemeenten en 21 waterschappen geleid (op 1 januari 2021). In deze paragraaf wordt er gekeken naar gemeentelijke herindelingen en waterschapsfusies vanaf 1970.

### 4.2.1 Fusies en herindelingen

In 1950 waren er in totaal 1015 gemeenten, in 1970 waren dit er 912 en vanaf daar tot en met 2020 hebben er veel gemeentelijke herindelingen plaatsgevonden. In 1950 waren er ongeveer 2650 waterschappen, in 1970 waren dit er ongeveer 880 waarvan er in 2020 (en nu, in 2021, nog steeds) 21 van over zijn gebleven. In bijlage 6 is een uitgebreid overzicht te vinden van de waterschapsfusies met de gemeentelijke herindelingen per provincie. Voor waterschappen was het niet eenvoudig om uit te zoeken hoe de fusies door de jaren heen zijn verlopen (zie 2.2.4).

In de figuren in de bijlage 6 is te zien dat vóór het jaar 1990 de grootste fusies hebben plaatsgevonden. In 1990 waren er nog rond de 140 waterschappen. Verder is te zien dat Zuid-Holland de meeste gemeenten had in 1970 en dat daar de meeste gemeenten zijn gefuseerd. In de provincies Noord-Brabant en Limburg zijn ook een significante hoeveelheid gemeenten gefuseerd.

Een duidelijk patroon dat een samenhang weergeeft tussen het wel/niet verrekenen op basis van de richtlijn is in de tabellen echter niet terug te vinden.

### 4.2.2 Zuiveringsschappen

Zuiveringsschappen waren niet altijd een welkome nieuweling. De Provincie Zuid-Holland richtte relatief laat (1981) het Zuiveringschap Hollandse Eilanden en Waarden op. Niet alle inliggende waterschappen waren hier enthousiast over, omdat het betekende dat zij hun all-in karakter verloren, dus dat ze niet meer het volledige takenpakket van waterkwaliteitsbeheer hadden. Met aandrang van de UvW werd daarom in de Waterschapswet opgenomen dat inliggende waterschappen bestuurlijke vertegenwoordiging konden krijgen in de zuiveringsschappen. Echter niet andersom (Havekes, 2009).

Doordat de oprichting van een nieuw zuiveringsschap tot grote veranderingen kon leiden in een beheergebied heb ik gekeken of er een patroon te vinden is tussen de aanwezigheid van zuiveringsschappen en de toepassing van de kostenverdeling op basis van de Richtlijn-1972. Deze zijn in de figuren in bijlage 6 te vinden. Vijf van de negen zuiveringsschappen zijn vóór 2000 opgeheven. Dit ging vaak gepaard met fusies van waterschappen waarbij de waterkwaliteitsbeheer taak naar het waterschap ging. Het Zuiveringsschap De Donge is als eerste opgeheven in 1970 en het Zuiveringsschap Hollandse Eilanden en Waarden is als laatste opgeheven in 2005. Een interessante buitenbeen is het Zuiveringsschap Limburg wat in feite nog steeds bestaat als Waterschapsbedrijf Limburg die de zuiveringstaak heeft in de provincie Limburg.

Echter ook met dit onderdeel toegevoegd in de analyse is er geen patroon gevonden of fusie en herindelingen en zuiveringsschappen een rol spelen in of er wel of niet verrekend wordt op basis van de richtlijn uit 1972.

### 4.2.3 Gemiddelde gemeenten

Zoals eerder naar voren kwam bestaat er een lichte significante negatieve correlatie ( $p = -0,46$ ) tussen het aantal kleine-middelgrote gemeenten (25.000-50.000) en met hoeveel procent van de gemeenten er een kostenverdeling is. De vraag kwam bij mij naar boven of er een samenhang was tussen gemeentelijke herindelingen, gemeenten met een gemiddeld aantal inwoners en de toepassing van de kostenverdeling. De reden hiervoor was dat ik vermoedde dat gemeenten in gemeentelijke herindelingen richting een gemiddelde grootte zouden gaan. Echter is gauw gebleken dat die samenhang er niet is. Allereerst, als gemeenten fuseren is dit niet persé naar een gemiddelde grootte, zo zijn er een groot aantal fusiegemeenten die groter zijn dan 50.000, waarbij bijvoorbeeld gemeenten worden opgeheven en toegevoegd worden aan grote gemeenten als Amsterdam en Leeuwarden. Verder is in de tabel een variabele toegevoegd voor gemeenten met een grootte van tussen de 40.000 en 50.000 (de gemiddelde grootte van een gemeente in Nederland is 49.400) (CBS,

2021) De tabel laat zien dat er geen lineaire samenhang is tussen de kostenverdeling en de gemiddelde gemeenten.

Er is vanuit de kwantitatieve data geen patroon te vinden in de context waar het waterschap zich in bevindt en of er wel/niet wordt verrekend op basis van de richtlijn uit 1972.

## 5 Analyse interviews en documenten

In totaal zijn er, zoals eerder genoemd, 19 interviews gehouden; 7 gemeenten, 9 waterschappen en 2 andere instanties (bij één waterschap heb ik twee interviews gehouden met verschillende medewerkers). Een overzicht van de interviews is weergegeven in bijlage 2. Naast de informatie uit de interviews zijn er kortere gesprekken gevoerd via de telefoon en de mail. Verder zijn er 47 documenten ontvangen van medewerkers van voornamelijk waterschappen. Hiervan was niet elk document even relevant voor deze document-analyse en ze zijn daarom niet allemaal verwerkt in het verslag. De documenten die zijn gebruikt worden in de referenties genoemd, een volledig overzicht van alle documenten is weergegeven in bijlage 1. Verder zijn er nog 2 onderzoeken gebruikt voor de document analyse.

In dit hoofdstuk worden aspecten besproken die in de interviews en documenten het meest naar voren komen of die ik interessant en relevant vind. Een andere onderzoeker vond mogelijk andere onderdelen van meer belang. De interviews en documenten worden afzonderlijk van elkaar geanalyseerd maar ook naast elkaar gelegd om te kijken of onderdelen overeenkomen of juist niet.

### 5.1 Richtlijn VNG/UvW 1972

In deze paragraaf wordt voornamelijk gekeken naar de toepassing van de richtlijn. Wat in beide analyses sterk naar voren komt is dat waterschappen zeer verschillend naar de toepassing van deze richtlijn kijken. Deze paragraaf zal ingaan op hoe de Richtlijn-1972 verschillend vorm heeft gekregen per waterschap en hoe de waterschappen nu naar de actualiteit van deze richtlijn kijken.

#### *Eigen invulling in beheergebied*

Uit de interviews komt naar voren dat niet elk waterschap, dat de kostenverdeling toepast op basis van de Richtlijn-1972, dit op dezelfde manier heeft toegepast. Bij Hoogheemraadschap Delfland is deze verrekenmethodiek bij de meeste gemeenten significant vereenvoudigd en worden bijvoorbeeld de kosten met Delft over een persleiding alleen op basis van de lengte verrekend, waar bijvoorbeeld Hollandse Delta ook weerstanden per materiaalsoort meenemen. Verder heeft Waterschap Hollandse Delta met vrijwel elke gemeente een afvalwaterakkoord waarin een zeer uitgebreide verrekening omschreven staat. Hoogheemraadschap Schieland en de Krimpenerwaard heeft met in ieder geval een van de gemeenten (Zuidplas) een vast bedrag voor een periode van 5 jaar afgesproken. Dit zijn voorbeelden van diverse manieren om de toepassing van de richtlijn aan te kunnen vliegen. In de ontvangen documenten kwam de toepassing van de richtlijn niet erg aan de orde. Bij een aantal werd de richtlijn uitvoerig uitgelegd maar niet zo zeer de toepassing en de verschillende vormen daarvan in het beheergebied.

#### *Richtlijn als houvast*

In 2 interviews werd aangegeven dat de richtlijn een houvast kan zijn. Binnen de Nederlandse wetgeving is er veel vrijheid voor de waterschappen en de gemeenten om hun waterbeheertaken te regelen. Juist hierom kunnen de overeenkomsten worden ervaren als een basis en iets om op terug te vallen. Ik ben dit echter niet tegengekomen in de documentanalyse.

#### *Aansluiting op bestaande praktijk*

Wat in beide analyses sterk naar voren komt is dat waterschappen zeer verschillend naar de aansluiting van de richtlijn op de bestaande praktijk kijken. Van de 7 waterschappen die nog verrekenen conform de Richtlijn-1972 komt er bij 6 in gesprekken en interviews naar voren dat idealiter er niet wordt verrekend op basis van de Richtlijn-1972.

Bij de geanalyseerde documenten komt voornamelijk naar voren dat de waterschappen de verrekenmethodiek niet meer als iets van deze tijd zien. In een document van HHNK wordt aangegeven dat "de formele taakverdeling en de daaruit voortvloeiende verrekeningen zijn [...] gebaseerd op een principe dat volstrekt niet meer aansluit op de bestaande praktijk" (HHNK, 2004). Ook Rijnland geeft in hun beleidsnotitie 'Van taken scheiden naar samenwerken' aan dat "[...] het [is] niet meer van deze tijd om bijdragen van gemeenten te onderbouwen met inmiddels achterhaalde uitgangspunten, waarbij niet meer de werkelijkheid, maar ficties als basis dienen" (Rijnland, 2007).

## 5.2 Afvalwaterakkoorden

Het afvalwaterakkoord is een veelvoorkomend onderwerp in zowel de documenten als de interviews. Het verschilt per waterschap wat is opgenomen in de akkoorden. Vaak zijn er onderwerpen in opgenomen als het functioneren van het afvalwatersysteem, emissies op het watersysteem, beheer en bedrijfsvoering en juridische bepalingen. Het kan een discussiepunt zijn wat er in het afvalwaterakkoord opgenomen moet worden. Rijnland heeft bijvoorbeeld de afbouwregeling van de bijdragen, toen er van de kostenverrekening afgestapt werd, opgenomen in de afvalwaterakkoorden met de gemeenten, waarmee ook de toen geldige overeenkomsten werden vervangen (Rijnland, 2007). De Dommel geeft in een beleidsnotitie aan dat er was “besloten om de administratieve taakafbakening tussen rioleringstaak (gemeenten) en zuiveringstaak (waterschap) te regelen in afvalwaterakkoorden en door het vastleggen van overnamepunten en wederzijdse afspraken” (De Dommel, 2011). Bij De Dommel zijn de afvalwaterakkoorden ook gebruikt als omkeer punt waarbij na afronding van de “afvalwaterakkoorden alle historische regelingen administratief [afgesloten worden] [...] en in een keer [de] verrekening jaarlijkse kosten [wordt afgerond]” (De Dommel, 2008).

Veel waterschappen maken steeds meer gebruik van afvalwaterakkoorden. Het HHNK geeft aan dat het “een dynamisch document [is] dat van tijd tot tijd wordt geactualiseerd waardoor dergelijke afspraken beter in beeld blijven” (HHNK, 2014). In het gesprek met een medewerker van HHNK wordt aangegeven dat er met alle gemeenten, behalve twee waar ze nog mee in gesprek zijn, een afvalwaterakkoord is gesloten. Voor het HHNK werkt dit heel goed en geeft dit overzichtelijk weer wie waar verantwoordelijk voor is. Ook een medewerker van Stichtse Rijnlanden geeft aan dat er met elke gemeente een afvalwaterakkoord is opgesteld. Niet alle gemeenten binnen het beheergebied vonden dit nodig, het was mogelijk te formeel. Maar het waterschap vindt het belangrijk duidelijk richtlijnen te hebben over de taken en verantwoordelijkheden.

## 5.3 Verschil in belangen

Bij dit onderwerp worden de verschillen in belangen tussen het waterschap en de gemeenten besproken en of men rekening houdt met dit verschil.

### *Belang bij het hoofdrioolgemaal*

Het verschil in belangen kwam in de interviews voornamelijk naar voren bij de gemeenten, waarbij het door vier (van de zeven) gemeenten werd aangekaart en verder door één waterschap. Beide partijen hebben namelijk een verschillend belang bij het hoofdrioolgemaal die elkaar soms in de weg kan gaan zitten. De gemeente ziet graag snelle afvoer van regenwater zodat zij droge straten houden voor hun burgers. Het waterschap wil graag gelijkmatige toevoer want dit is beter voor het proces in de rwzi. Het gevolg van deze twee belangen is dat de gemeente en waterschap het niet altijd eens zijn over het beheer van het eindgemaal. In één interview kwam de term wantrouwen naar boven omtrent dit onderwerp.

Van alle gekregen documenten zijn de meeste afkomstig van waterschappen. Hierin staat voornamelijk het eigen beleid en de eigen belangen, de belangen van gemeenten komen minimaal naar voren en dat terwijl afstemming tussen beide partijen wettelijk verplicht is. Een voorbeeld hiervan is te zien in de beleidsnotitie ‘van taken scheiden naar samenwerken’ van Rijnland (2007). Hierin staat: “De wijze waarop gemalen worden ingezet beïnvloeden immers de werking van de rwzi’s”. Rijnland benadrukt hiermee dat zij de hoofdrioolgemalen en de persleidingen in beheer horen te hebben. Echter komt hierin, en verder in het document, niet naar voren dat wijze waarop deze gemalen ingezet worden ook de stedelijke riolering beïnvloedt. Verder wordt er in de documenten niet benoemd dat dit verschil in belangen speelt tussen gemeenten en waterschappen. Mogelijk dat dit verschil in belangen meer naar voren komt bij documenten van gemeenten, net zoals dat dit bij de interviews met de gemeenten meer naar voren kwam. Maar door het gebrek aan documenten van de gemeente is hier verder niet naar gekeken.

### *Anders dan verwacht*

In 2004 had Hollands Noorderkwartier het voorstel gedaan voor een nieuwe verdeling van taken in de afvalwaterketen tussen de gemeenten en het hoogheemraadschap, waarbij ze een duidelijke scheiding wilde creëren over wie wat beheert en goede afspraken wilde maken met de gemeenten over de sturing van zuiveringstechnisch installaties met het oog op de milieudoelstellingen. Bij dit voorstel zou ook de jaarlijkse verrekening worden stopgezet. Dit voorstel is een goed voorbeeld van het feit dat HHNK zich niet bewust was van de belangen en de houding van de gemeenten. Want in 2014 kwam er een nieuw beleid waarbij het goedgekeurde voorstel uit 2004 werd ingetrokken. “Na vaststelling van de nota is de uitvoering ervan opgepakt. Deze uitvoering bleek in de praktijk moeizamer dan vooraf was verwacht. De zienswijze over nut en noodzaak



van deze aanpak bleek tussen een aantal gemeenten en het hoogheemraadschap verder uit elkaar te liggen dan vooraf was ingeschat" (HHNK, 2014). Een deel van het voorstel is wel gelukt, waaronder de stopzetting van de jaarlijkse verrekening. Maar beheer en eigendom bleek een complexere discussie.

Het is opvallend dat in documenten van waterschappen voornamelijk de eigen belangen benadrukt worden en in de interviews naar voren komt dat een voornamelijk de medewerkers bij gemeenten ervaren dat er een verschil in die belangen zitten.

De gemeenten die ik gesproken heb en die de eindgemalen en persleidingen in eigendom en beheer hadden, zagen niet graag af van deze objecten. Voor waterschappen kan dit lastig zijn omdat ze ten eerste vaak het zuiveringstechnisch werk in eigendom en beheer willen hebben en daarbij dus ook de eindgemalen en persleidingen. Ten tweede willen waterschappen en gemeenten dat er een gelijke behandeling is voor alle gemeenten in het beheergebied. Daarbij geldt vaak dat er een eenduidige lijn wordt getrokken waar het overnamepunt is, vaak bij het begin van het zuiveringstechnisch werk. Voor waterschappen die willen stoppen met de toepassing van de Richtlijn-1972 en daarbij een gelijke behandeling voor de gemeenten hebben en mogelijk ook niet van de toepassing van de Richtlijn-1972 willen afstappen.

#### **5.4 Documentatie**

Dit onderwerp betreft het feit of afspraken/overeenkomsten zijn gedocumenteerd, of de overeenkomsten in het archief zitten, of de overeenkomsten up-to-date zijn en of de inhoud van de overeenkomst bekend is.

##### *Archief*

Een onderwerp dat in de interviews ter sprake kwam en niet terugkwam in de documenten was het feit of documenten wel goed gearchiveerd waren of documenten waarvan men niet wist dat deze gearchiveerd waren. In interviews met 2 gemeenten en 2 waterschappen kwam dit naar voren. Het gaat er dan om dat bepaalde documenten bij één of bij beide partijen niet in het archief zit, dat één van de partijen een oude versie heeft of dat er niet altijd bekend is welke afspraken in het archief zitten.

##### *Up-to-date*

Het is opvallend dat de meeste ontvangen documenten voor 2010 zijn opgesteld. Hierbij kan de vraag gesteld worden of deze nog actueel en up-to-date zijn. In veel interviews kwam naar voren dat aan de hand van afvalwaterakkoorden wordt getracht om regelmatig met elkaar om tafel te zitten en zo ook de overeenkomsten bij te werken indien nodig.

In één interview kwam het kort aan de orde dat veranderingen (bijvoorbeeld technische aanpassingen) niet altijd waren doorgevoerd in de verrekening. In een ander interview werd verteld dat niet alle onderdelen die in de overeenkomst staan nog worden verrekend omdat ze niet meer van toepassing zijn, bijvoorbeeld de hoeveelheid verbruikte diesel. Deze onderdelen worden dan bijvoorbeeld omgezet naar iets dat in de huidige tijd wel van toepassing is. Men krijgt op deze manier verrekeningen die niet overeenkomen met de daadwerkelijk gemaakte afspraken. Dit wordt ook genoemd in het document 'Overnamepunt Afvalwater' van het HHNK uit 2004 (toen er nog verrekend werd). Hierin wordt aangegeven dat het onduidelijk was of de "facturen overeenstemmen met de taakovereenkomsten en of de feitelijke situatie afwijkt van de vastgelegde situatie doordat veranderingen wel of niet zijn doorgegeven en verwerkt zijn" (HHNK, 2004). Niet alleen bij HHNK kwam dit aan de orde, ook bij Delfland werd dit aangestipt; "door gemeentelijke fusies en wijzigingen in de afvoer van afvalwater is het steeds ingewikkelder geworden te bepalen wie nu precies wat moet betalen. Hierdoor zijn in de afgelopen jaren zowel in contractbeheer als in de verrekening achterstanden ontstaan" (Delfland, 2004). Het gevolg hiervan is dat de uitlegbaarheid van de verrekening minder wordt.

##### *Kennis over verrekening*

Wat vaak ter sprake kwam in de interviews was de inhoud van de overeenkomst en dan met name wat er aan de verrekening ten grondslag ligt. Slechts twee van de geïnterviewden konden uitleggen wat de grondslag is van de verrekeningen. Door sommige anderen wordt de verrekening omschreven als 'ingewikkeld' en 'hogere wiskunde'. Dit wordt in de documenten bevestigd, "de verrekening in de loop van de tijd [is] erg ingewikkeld geworden, mede door aanpassingen en aanvullende afspraken" (HHNK, 2004). In een notitie voor Zuiderzeeland wordt aangegeven dat "het gezamenlijk beheer en het verrekenen van kosten [...] gedoe [geeft] en is ingewikkeld om uit te leggen. Liever een heldere nieuwe taakverdeling waarbij elke organisatie de inhoudelijk en financiële verantwoordelijkheid heeft voor zijn eigen taken" (Watermaat, 2016). Ook in een

collegevoorstel van Delfland om te stoppen met facturen sturen staat aangegeven dat de “facturen [...] gebaseerd [zijn] op berekeningen die bijna niemand kan begrijpen” (Delfland, 2004). Uit twee interviews bleek dat de noodzakelijke aanpassingen aan de afspraken, bijvoorbeeld door gemeentelijke fusies, afspraken ook ingewikkelder kunnen maken doordat, in dit geval, een bepaalde historische context nodig is om de gemaakte afspraken beter te kunnen begrijpen.

Het merendeel van de geïnterviewden geeft aan niet te begrijpen hoe de verrekening in elkaar steekt. Er kwam naar voren dat medewerkers van waterschappen en gemeenten niet altijd wisten of er een verrekening gedaan werd, laat staan op basis van de VNG/UvW richtlijn uit 1972. Een aantal keer werd ik gevraagd om deze richtlijn toe te sturen en uit te leggen hoe deze werd toegepast. Dat er geen parate kennis is over de verrekening en de richtlijn komt naar voren in de documenten. “De kennis over de oude richtlijn vervaagd is of verdwenen bij gemeenten” (Rijnland, 2007). In een beleidsnotitie van Velt en Vecht wordt ook gesproken over de “onbekendheid van de verrekening bij de ambtenaren van de gemeente” (Velt en Vecht, 2003). Velt en Vecht is in 2014 gefuseerd met Regge en Dinkel tot waterschap Vechtstromen. Regge en Dinkel hanteerde geen kostenverdeling. Maar de beleidsnotitie wordt bij het voormalig Velt en Vecht deel nog wel toegepast. Mogelijk dat de verrekening tegenwoordig beter bekend is. Vechtstromen is namelijk afgelopen jaren samen met de gemeenten actief bezig geweest om de verrekening stop te zetten.

Gemeenten hebben niet altijd de kennis (of de capaciteit om die kennis te hebben) over de kostenverrekening, waarbij ze blind moeten vertrouwen op het waterschap en niet kunnen checken of de factuur klopt. In principe zou dit geen probleem hoeven zijn, echter kan dit bij de gemeente een bepaalde onzekerheid creëren. In één interview kwam naar voren dat de medewerker van de gemeente voor het gevoel soms 1-0 achterstaat in discussies met het waterschap op het gebied van de kostenverrekening.

Het onderwerp kennis over de verrekening kwam zowel bij de interviews als de ontvangen documenten aan bod. Allebei noemde het feit dat er weinig parate kennis is over wat er ten grondslag ligt aan de verrekening. Wat wel opvallend is, is het feit dat er in diverse collegevoorstellen en beleidsnotities van waterschappen de verrekening wordt uitgelegd en hoe die wordt opgebouwd. Dat dit wel gedocumenteerd is, komt niet erg terug in de interviews.

#### *Eenduidigheid*

Als laatste kwam de term ‘eenduidig(-heid)’ aan bod in zowel de interviews als de documenten. Er komt in de interviews sterk naar voren dat het voor de gemeenten en waterschappen belangrijk is dat afspraken over de huidige situatie eenduidig en helder zijn. Dit geldt zowel voor financiële eenduidigheid als operationele eenduidigheid.

Delfland geeft in hun beleidsnota aan dat “in de huidige situatie [...] het niet altijd eenduidig [is] wanneer een rioolgemaal als overnamepunt (rioolleidendgemaal) wordt beschouwd” (Delfland, 2016). Dit geeft aan dat dus de huidige situatie bij Delfland niet altijd eenduidig is, er zijn echter geen documenten die de situatie verhelderen. Ook in een discussienotitie van Zuiderzeeland (uit 2007) wordt aangegeven dat “op dit moment (februari 2007) het niet geheel duidelijk is om hoeveel, en welke, gemalen en persleidingen het gaat binnen het beheersgebied van het waterschap Zuiderzeeland” (Zuiderzeeland, 2007). In één interview met een gemeente werd ook aangekaart dat het niet altijd even duidelijk was welk object binnen het afvalwatertransportsysteem van wie was.

## **5.5 Cultuur**

Deze paragraaf gaat over de cultuur van een organisatie zoals die van een gemeente of waterschap. Zo'n cultuur kan door diverse omstandigheden/aspecten ontstaan zijn, bijvoorbeeld door de regio, fusies of ander historische gebeurtenissen. Naarmate ik meer interviews had gedaan kwam het steeds duidelijker naar voren dat een cultuur binnen een organisatie sterk van invloed kan zijn bij het besluitvormingsproces. In deze paragraaf komen verschillende aspecten aan bod die invloed (kunnen) hebben op de cultuur. En daarbij van invloed kunnen zijn op het beheer van het afvalwatertransportsysteem

#### *Laagst maatschappelijke kosten*

Wat allereerst bij de meeste interviews én documenten zeer sterk benadrukt wordt is het streven naar de laagst financiële maatschappelijke kosten. Dit wordt vaak als het belangrijkste doel beschouwd. Soms resulteert het doel van de laagst maatschappelijke kosten in het feit dat één van de twee partijen meer moet betalen en de

ander minder en het verschilt per waterschap en gemeente hoe ze hiermee omgaan. Het valt op dat voor beide het doel van laagst maatschappelijke kosten soms naar de achtergrond kan verschuiven wanneer bijvoorbeeld de complexiteit van het stopzetten van de verrekening aan bod komt of wanneer de financiële nadelen voor één van de partijen sterk opwegen tegen het maatschappelijk belang. Door dit laatste kan het onderwerp eigenlijk ook onder ‘verschil in belangen’ (5.4) vallen. Ik heb dit onderwerp bij cultuur ondergebracht omdat het ernaar lijkt dat het per waterschap en gemeente verschilt in welke mate ze dit principe omarmen.

#### *Fusies/herindelingen*

Een onderwerp dat ook van invloed kan zijn geweest op de huidige cultuur binnen een gemeente of waterschap is hoe de fusies/herindelingen zijn verlopen door de jaren heen. Dit is kort bij een aantal interviews aan de orde geweest, waarbij men niet echt kan vertellen hóe het invloed heeft gehad, maar wel dát het invloed heeft gehad. Dat fusies of herindelingen een cultuur kunnen beïnvloeden is niet in de documenten genoemd. Het onderwerp over fusies en herindelingen is in hoofdstuk 4 eerder aan bod gekomen.

#### *Bestuur*

Als laatst kwam het onderwerp bestuur en de cultuur van het bestuur een aantal keer aan de orde. Met de cultuur van het bestuur worden de waarden en ideeën bedoeld maar ook het feitelijk gedrag, op niveau van individuele personen als de groep in zijn geheel (Boogers et al., 2021). Bij twee waterschappen kwam de zin ‘vastgelopen bij het bestuur’ vaker dan eens langs. Voorstellen stranden dus door diverse redenen bij het bestuur en worden daarna niet altijd verder opgepakt. Wat ook bij dit onderwerp ter sprake kwam was de kennis van het bestuur, oftewel de kennis over het onderwerp van degene die de uiteindelijke knoop doorhakt en de vraag of die kennis voldoende is om daar een beslissing over te kunnen nemen.

In de ontvangen documenten kwam dit onderwerp niet naar voren. Echter werd er een rapport gepubliceerd over waterschap Hollandse Delta waarin wordt geconcludeerd dat er sprake is van een ‘verzielde bestuurscultuur’ tussen college en Verenigde Vereniging (VV) en binnen de VV. Er wordt een onwerkbaar bestuurlijke situatie geconstateerd in het college die wordt veroorzaakt door onder andere dominant politiek leiderschap, dubbele agenda’s, geen open bestuurlijke verhoudingen en een kwalitatief onevenwichtige bezetting van portefeuilles wat ernstige gevolgen zou kunnen hebben voor het functioneren van WSHD. Dit onderzoek laat zien dat de cultuur binnen het bestuur van groot belang kan zijn bij het functioneren van een ambtelijke organisatie (Andersson, 2021).

## **5.6 Samenwerking**

Deze paragraaf betreft de samenwerking tussen gemeenten en waterschappen. Dit is samen met de laagst maatschappelijke kosten een veel voorkomend thema, voornamelijk in de documenten. Diverse onderwerpen met betrekking tot samenwerking tussen beide partijen zullen in deze paragraaf beschreven worden.

In de documenten wordt samenwerking sterk benadrukt. De Dommel geeft in een collegevoorstel aan dat “samenwerking [...] centraal [staat]. Conform het nationaal bestuursakkoord waterketen (NBW) dienen gemeenten en waterschappen de afvalwaterketen te beheren als ware er sprake van één systeem en één verantwoordelijke partij” (De Dommel, 2011). Ook Rivierenland geeft aan dat “de nota “Samen door één buis” [...] primair gericht [is] op het samen (gemeenten en waterschap) beheersen van lozingen uit de riolering en het zo bijdragen aan een goede waterkwaliteit en leefomgeving” (Rivierenland, 2019). Dit zijn kleine voorbeelden maar ze geven een beeld dat samenwerking een aanwezig onderwerp is waar de meeste waterschappen actief mee bezig (willen) zijn.

In het overnamepuntenbeleid uit 2014 van het HHNK is aangegeven waarom de samenwerking tussen gemeenten en waterschap juist een sterke kan zijn. Dit aspect ben ik in andere documenten niet zo benadrukt tegengekomen, namelijk: “Het hoogheemraadschap heeft bijvoorbeeld veel technische kennis in huis, de gemeenten staan weer dicht bij de burger en hebben veel lokale kennis. In de gesprekken over de samenwerking staat nu de vraag voorop wat de betrokkenen voor elkaar kunnen betekenen om de doelmatigheid te verhogen en niet meer de vooronderstelling dat één van de partijen beter is dan de ander. Deze gelijkwaardigheid maakt een open discussie mogelijk en is daarmee de beste garantie om tot een effectieve samenwerking te komen.” In hetzelfde document komt HHNK met het feit dat “de ontwikkeling op het vlak van samenwerking [...] intussen zo hard [zijn] gegaan, dat duidelijk is geworden dat de belangrijkste doelen die met de overname [van gemalen] werden nagestreefd nu ook mogelijk zijn door goede samenwerking” (HHNK, 2014).

### *Samenwerken en verrekenen*

Een onderwerp dat voornamelijk bij de documenten aan bod kwam was de kostenverrekening en de invloed daarvan op de samenwerking tussen gemeenten en waterschap. In de beleidsnotitie van Velt en Vecht komt naar boven dat "het in rekening brengen van de oppompkosten [...] in feite haaks [staat] op de wens om nauwer samen te werken met de gemeenten in de waterketen, zoals in ons waterbeheerplan is aangegeven". Verderop in het document wordt opnieuw gezegd "het in rekening brengen van oppompkosten een slecht begin is voor samenwerking in de waterketen" (Velt en Vecht, 2003). (Velt en Vecht is in 2014 gefuseerd met Regge en Dinkel tot waterschap Vechtstromen. Regge en Dinkel hanteerde geen kostenverdeling. Maar de beleidsnotitie wordt bij het voormalig Velt en Vecht deel nog wel toegepast). Ook in een document opgesteld voor Zuiderzeeland staat dat de "kostenverrekening minder goed past bij de huidige manier van samenwerken. Het is complex bij de bekostiging van onverwachte zaken en de communicatie hierover" (Watermaat, 2016). Ook een medewerker van de gemeente Almere geeft aan dat facturen sturen niet echt het gevoel geeft dat je actief samenwerkt in de afvalwaterketen. Terwijl dat juist de wens is bij Zuiderzeeland en Almere.

### *Betrokkenheid van de meebetalende partij*

Een onderwerp wat juist wel aan bod kwam bij de interviews en niet bij in de documenten was de betrokkenheid van de meebetalende partij. Vaak zijn de eindgemalen en persleidingen in eigendom en beheer van het waterschap waar de gemeenten dan exploitatiekosten over betalen aan het waterschap. Gemeenten worden vrijwel altijd betrokken in de grotere projecten (zoals renovaties of grootschalig onderhoud). Maar het is een aantal keer naar voren gekomen dat gemeenten een rekening kregen van het waterschap die hoger was dan verwacht en waar de gemeente op voorhand niet over was ingelicht.

Wat bij één interview werd aangekaart was de grootte van de inspraak van de partij. Wanneer bijvoorbeeld een gemeente 30% meebetaalt aan de renovatie van een persleiding, wat is dan 30% inspraak in het project? Dit kan ingewikkelde discussies veroorzaken.

Hoe betrokken de andere partij wilt zijn verschilt erg. Sommige gemeenten laten het vrijwel volledig over aan de kennis en kunde van het waterschap. Maar in andere gevallen zijn er gemeenten die het lastig vinden dat ze niet de uiteindelijke beslissingen kunnen maken terwijl ze wel een significante bijdrage leveren.

### *Relatiebeheer*

Relatiebeheer was een onderwerp dat in diverse interviews naar voren kwam. Een medewerker van waterschap De Dommel geeft aan dat de relaties met de gemeenten goed zijn en dat ze elkaar behandelen alsof het hun collega's zijn. Ook een medewerker van Stichtse Rijnlanden vertelde dat de relatie met de gemeenten als zeer goed wordt ervaren en dat er actief is ingezet op relatiebeheer.

Het komt echter niet duidelijk naar voren dat waterschappen die niet meer verrekenen op basis van de richtlijn een betere samenwerking of relatie hebben met gemeenten dan waterschappen die wel verrekenen conform de Richtlijn-1972. Want ook HHSK, die wel verrekend op basis van de richtlijn, geeft aan dat er met de meeste gemeenten een uitstekende relatie is.

### *Transparantie*

Door Rijnland wordt transparantie omschreven als "onder meer het scheppen van helderheid in ieders taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden, inclusief de daarbij behorende financiering" (Rijnland, 2007). Volgens Rijnland sluit het vragen van bijdragen in werken hier niet bij aan. Ook HHSK geeft aan dat een "herverdeling van de kosten tussen HHSK en gemeenten niet leidt tot de gewenste hogere efficiëntie, mogelijk wel tot grotere transparantie primair tussen gemeente en HHSK" (HHSK, 2009). De grotere transparantie wordt dan verkregen door een helderdere verdeling van de taken en verantwoordelijkheden van elke partij.

Bij HHSK wordt er in andere vormen al gewerkt aan transparantie tussen gemeente en waterschap. In het interview met de gemeente Zuidplas werd aangegeven dat waterschap en gemeente bij elkaar real-time kunnen meekijken bij de data en dat het waterschap, als het nodig is, de gemalen van de gemeente kan stopzetten als er bijvoorbeeld problemen zijn op de rwzi. Een medewerker van Almere gaf aan dat er samen met het waterschap is voorgenomen om actief data uit te wisselen en zo de transparantie tussen beide partijen te vergroten.

### *Samenwerking tussen afdelingen*

Dat samenwerking tussen afdelingen binnen een waterschap is een punt dat in twee interviews met gemeenten is aangekaart. In 2019 is een onderzoek gedaan, het Sectoraal Medewerkersonderzoek Waterschappen (2019), waaraan 23 organisaties en 7637 medewerkers hebben deelgenomen. Dit onderzoek geeft onder andere aan wat de medewerkers de belangrijkste verbeterpunten vinden voor hun organisatie. Wat opvallend is, is dat op nummer 1 het verbeterpunt 'samenwerking tussen afdelingen' staat. Dit aspect is dus het meest genoemd als verbeterpunt. De medewerkers ervaren dat verschillende afdelingen soms als 'eilandjes' opereren en minder vanuit het waterschap belang. Werkprocessen kunnen beter op elkaar worden afgestemd en er ontbreekt helderheid wie waarvoor verantwoordelijk is.

Een gebrekkige samenwerking tussen afdelingen kan mogelijk leiden tot een stroevare samenwerking tussen gemeente en waterschap, doordat bijvoorbeeld antwoorden op vragen of voorstellen vanuit de gemeente lang kunnen duren omdat communicatie binnen het waterschap zelf ook langzaam gaat. Wat ook een gevolg kan zijn is minder eenduidigheid in afspraken die gemaakt worden, wat op zijn beurt zou kunnen leiden tot het feit dat gemeenten niet allemaal gelijk worden behandeld.

### *(Rechts-)gelijkheidsbeginsel*

Het gelijkheidsbeginsel betekent dat alle gemeenten binnen het beheergebied op eenzelfde manier behandeld behoren te worden. Delfland geeft in hun beleidsnotitie aan dat het wenselijk is om de huidige situatie (betreffende de kostenverdeling) aan te passen vanwege dit beginsel en het feit dat zij veel verschillende afspraken hebben (Delfland, 2016). Ook Rijnland geeft in het beleid aan waarmee ze de kostenverdeling wilden stopzetten, dat het rechtsgelijkheidsbeginsel vereist dat alle gemeenten binnen Rijnland hierbij betrokken dienen te worden" (Rijnland, 2007).

HHSK benadert het rechtsgelijkheid beginsel anders. Dit waterschap heeft niet alle hoofdgemalen in eigen beheer, waarbij zij aangeeft dat dit het wijzigen van kostenverdeelsleutels extra gecompliceerd maakt. "Immers bij wijziging van de beleidslijn zal de bijdrage die HHSK levert aan deze gemeenten [die de gemalen in eigen beheer hebben] te laag zijn. De betreffende gemeenten kunnen uit oogpunt van rechtsgelijkheid HHSK vragen meer bij te dragen, daar HHSK voor de riool eindgemalen in eigen beheer dan alle kosten betaalt" (HHSK, 2009). HHSK geeft in dit document dus aan dat als zij alle kosten zouden gaan betalen over wat zij in eigen beheer hebben en de gemeenten daaraan dus niet meer hoeven bij te dragen, dat gemeenten als Rotterdam en Capelle a/d IJssel dus ook minder zouden hoeven te betalen. In de interviews is het ook een aantal keer aan de orde gekomen. Een werknemer van WSHD gaf aan dat als ze zouden stoppen met de kostenverrekening op basis van de richtlijn uit 1972, ze dit dan voor alle gemeenten binnen het beheergebied willen doorvoeren, met het gelijkheidsbeginsel in gedachten.

### *Gelijkwaardig*

In 2008 is het afvalwaterakkoord tussen Den Haag en Delfland gesloten waarbij ze samen de volgende doelstelling hebben geformuleerd: "Samenwerken als gelijkwaardige partners aan een kwaliteitsverbetering binnen de afvalwaterketen tegen de laagst maatschappelijke kosten". Niet alleen Delfland en Den Haag benoemen de gelijkwaardigheid tussen beide partijen. Ook Hollands Noorderkwartier geeft aan dat er "ingezet wordt op samenwerking, zodat op voet van gelijkwaardigheid samen gewerkt kan worden aan de watertaken" (HHNK, 2011).

Niet bij elk waterschap was dit de doelstelling of insteek. Door Rijnland, toen er nog verrekend werd, was aangegeven dat "de gemeente [...] geen enkele invloed [heeft] of zeggenschap op het beheer. Hoewel meebetalende gemeenten bij de bouw en inrichting van de gemalen en bij de aanleg van persleidingen contractueel moeten worden betrokken, wordt uiteindelijk vrijwel alles volledig uitgevoerd op basis van de Rijnlandse, bedrijfsmatig bepaalde randvoorwaarden en standaarden" (Rijnland, 2007). Waarbij naar voren komt dat de gelijkwaardige behandeling niet een standaard principe was. Mogelijk dat door een helderdere taakverdeling in het afvalwatertransportsysteem dit binnen Rijnland nu anders is op dit gebied.

Gelijkwaardigheid als term en onderwerp is in de interviews niet naar voren gekomen.

### *Samenwerkingsverbanden*

In de interviews en in de documenten komt het onderwerp over samenwerkingsverbanden niet echt naar voren. In de beleidsnota van Delfland worden de samenwerkingsverbanden Netwerk Afvalwaterketen Delfland (NAD) en de Rotterdamse Samenwerking in de Afvalwaterketen (RoSA) genoemd en dat hierbinnen ambities zijn

geformuleerd om meer te sturen in de afvalwaterketen. Echter wordt er niet benoemd waarom deze samenwerkingsverbanden er zijn en in hoeverre ze bijdragen aan de daadwerkelijke samenwerking in het kader van de kostenverdeling in het afvalwatertransportsysteem. Mogelijk dat met betrekking tot andere onderwerpen dit een essentiëlere vorm van samenwerking is.

## 5.7 Nieuwe situaties

Uit de analyse de interviews lijkt er een naar voren te komen dat de huidige afvalwatertransportsystemen grofweg in 3 verschillende situaties kan worden onderverdeeld. Allereerst de situatie waarbij het afvalwatertransportsysteem 'compleet' is. De inzameling, transport en zuivering is hierbij duidelijk geregeld en er hoeven geen nieuwe objecten toegevoegd te worden of infrastructuur heringedeeld te worden. De tweede situatie is dat er nieuwe objecten kunnen worden aangesloten op de bestaande infrastructuur zonder dat hier direct kosten aan verbonden zijn voor de bestaande infrastructuur. Er zijn alleen kosten voor de nieuw aan te leggen infrastructuur die in beginsel de verantwoordelijkheid van de initiatiefnemer zijn (gemeente, bedrijf of particulier). Bij de derde en laatste situaties wordt het bestaande afvalwatersysteem vergroot of moet het aangepast worden op een dusdanige wijze dat er nieuwe afspraken moeten worden gemaakt tussen de gemeente en het waterschap. De vraag hierbij is welk principe leidend kan zijn bij de verrekening van de kosten bij dit soort situaties.

Bij nieuwbouw, of andere situaties waarbij nieuwe objecten aan de huidige infrastructuur worden toegevoegd, stimuleren waterschappen vaak dat ergens anders in het stedelijk gebied regenwater wordt afgekoppeld, bijvoorbeeld bij HDSR of Waterschap Limburg. Het principe van 'afkoppelen van regenwater' betekent dat het regenwater niet het gemeentelijke rioolstelsel instroomt maar wordt geloosd op oppervlaktewater, waarmee het rioolstelsel en uiteindelijk de zuivering worden ontlast. Op deze manier wordt er ruimte gecreëerd in de riolering en de zuivering voor het afvalwater van de nieuwbouw. Dit wordt voornamelijk toegepast in de tweede situatie, zodat er geen aanpassingen aan de bestaande afvalwaterinfrastructuur hoeven worden gedaan.

De derde situatie vindt onder andere plaats bij de gemeenten Almere en Zuidplas. Daar zijn plannen opgesteld voor grootschalige nieuwbouw waarbij alleen afkoppelen niet voldoende zal zijn om aan de zorgplichten te kunnen voldoen. In deze situatie kunnen er lastige discussies plaatsvinden over de inrichting van de nieuwe infrastructuur en de daarbij gepaarde kosten.

### *Nieuwe overnamepunten*

In sommige gevallen wordt het noodzakelijk om nieuwe overnamepunten te definiëren of anderen te herdefiniëren. Dit komt echter relatief weinig voor, een aantal gaven in het interview aan dat dit bij hun waterschap nog niet voorgekomen was, in de tijd dat diegene daar werkte. Rivierenland heeft recentelijk samen met de gemeente Nijmegen alle overnamepunten herzien, ook HDSR is van plan om met de gemeente Utrecht een aantal overnamepunten mogelijk logischer te situeren.

In de documenten komt sterk naar voren dat het definiëren van nieuwe overnamepunten in beginsel niet wordt gedaan. De Dommel hanteert beleid dat "in beginsel alle overnamepunten vastliggen; er komen er geen bij en er vallen er geen af" (De Dommel, 2011). Meerder partijen gaven aan dat ze terughoudend zijn in het definiëren van nieuwe overnamepunten. Het is in de praktijk lastig en veel werk om dit aan te passen. Verder wordt er in dit document aangegeven dat het 'first-mover principe' wordt gehanteerd. Dit houdt in dat de veroorzaker/initiatiefnemer betaalt bij stedelijke uitbreiding. Het HHNK heeft gezegd dat "als een nieuwe overnamepunt wordt gecreëerd in de vorm van een nieuw te bouwen gemaal, dan wordt de daarachter gelegen persleiding ook eigendom van het hoogheemraadschap. Als dit een nieuw overnamepunt is in lijn met de nota van de Unie van Waterschappen [...] dan zijn de kosten hiervan voor rekening van het hoogheemraadschap" (HHNK, 2014). Het komt dus nog wel voor dat waterschappen die inmiddels niet meer de verrekensystematiek van de richtlijn uit 1972 gebruiken, maar wel overnamepunten definiëren op basis van die richtlijn. Hiervoor wordt dan de definitie van het horizontale afleveringspunt gebruikt. In het overnamepuntenbeleid 2014 van het HHNK staat dat "de aanleg van nieuwe overnamepunten slechts zeer beperkt aan de orde zal zijn. In principe wordt voor de aanleg de systematiek gehanteerd zoals die eerder door de Unie van Waterschappen is uitgewerkt in de nota Taakverdeling tussen gemeenten en waterschappen bij de opdracht tot actief kwaliteitsbeheer aan waterschappen d.d. 19 januari 1972". In een gesprek met een medewerker van Rivierenland werd aangegeven dat er bij het definiëren van overnamepunten nog wel wordt teruggegrepen naar de richtlijn uit 1972.

Waterschap Scheldestromen gebruikt de Richtlijn-1972 niet meer, maar heeft in 2014 in samenspraak met de gemeenten een eigen richtlijn opgesteld voor het omgaan met bestaande en nieuwe overnamepunten in de afvalwaterketen. “Deze richtlijn heeft niet als doel om de huidige situatie op grote schaal te veranderen maar om de situatie bij overnamepunten te verhelderen en zo nodig te verbeteren. Ze geeft dus een duidelijk kader voor beheer van bestaande overnamepunten en geeft de stappen voor doelmatigheidsafwegingen bij overnamepunten”. In de richtlijn wordt aangegeven dat “bij ruimtelijke ontwikkelingen zoals nieuwe woonwijken en bedrijventerreinen kan de behoefte ontstaan aan een extra overnamepunt of het verplaatsen van een bestaand overnamepunt. Gemeente en waterschap bepalen samen de meest doelmatige oplossing, op basis van een integrale afweging. Daarbij zijn de [...] genoemde uitgangspunten leidend”. De genoemde uitgangspunten zijn hier dat overnamepunten binnen de structuur van de afvalwaterketen op een logische plaats liggen en goed te beheren zijn, dat er per woonkern één overnamepunt is, dat nieuwe overnamepunten op bestaande transportleidingen er alleen komen op basis van een doelmatigheidsafweging en dat de gemeente eigenaar en beheerder is van aanvoerende infrastructuur naar het overnamepunt (Scheldestromen, 2014). Dit soort richtlijnen kunnen het waterschap en de gemeenten helpen om een duidelijke afbakening van verantwoordelijkheden en taken te creëren.

## **5.8 VNG/UvW**

Een aantal keer werd er door een geïnterviewde de VNG of de UvW aangehaald, dat het bijvoorbeeld misschien handig zou zijn als zij een nieuwe richtlijn zouden opstellen. Het kan namelijk eenvoudiger zijn om keuzes op basis van een richtlijn te maken dan zelf de complexe discussie aan te gaan.

In het interview met een medewerker van de UvW kwam naar voren dat zover de medewerker wist er nog niet eerder een waterschap naar de UvW was gestapt betreffende de kostenverdeling in het afvalwatertransportsysteem, het was in ieder geval niet op de agenda van de UvW geweest. Echter is de discussie over het overnamepunt als zodanig wel vaker bij de UvW gemeld. Er is hiervoor ook wel eens gebruik gemaakt van de kennis van de UvW om de discussie lokaal verder te brengen, maar acties om dit centraal te regelen is niet nodig geweest.

Verder heeft de VNG, in een mailconversatie, aangegeven dat zij geen voorstander zijn van het over een weer verzenden van facturen tussen overheden. De inzet kan zich beter richten op samenwerking om de watertaken gezamenlijk zo goed en efficiënt uit te voeren. Concreet liggen er geen zaken bij de VNG waarbij waterschap en gemeenten samen er niet uitkomen. In zijn algemeenheid is het standpunt van de VNG dat overheden onderling, zeker als ieder voor de taak een eigen bekostigingsinstrument heeft, hun energie beter kunnen steken in een zo goed mogelijke afstemming en uitvoering van de taken.

In de documenten die ik heb ontvangen wordt de VNG en de UvW één keer genoemd, namelijk in het document ‘Van taken scheiden naar samenwerken’ (2007) van Rijnland. Hierin wordt benoemd dat “bij gebrek aan een landelijke sturing van Unie en VNG hebben in de loop der jaren een groot aantal waterschappen in den lande de Unie/VNG-richtlijnen ter zijde gesteld.” Er zijn inderdaad na de richtlijn uit 1972 geen andere richtlijnen of handreikingen gekomen die zo specifiek betrekking hadden op de kostenverdeling tussen waterschappen en gemeenten in het afvalwatertransportsysteem. Mogelijk dat daarom enkele waterschappen van die richtlijn zijn afgestapt omdat er geen ‘landelijke sturing’ meer was hierover en veel waterschappen deze richtlijn niet meer van toepassing vonden.

## **5.9 Bestuursakkoord Water (2011)**

Het Bestuursakkoord Water is niet veel aangehaald in de documenten en interviews. Wat wel werd aangehaald was in combinatie met samenwerking en een doelmatige afvalwaterketen. In een interview werd aangegeven dat het niet voelt dat het verrekenen op basis van de richtlijn in lijn is met het bestuursakkoord water.

Een van de speerpunten van het Bestuursakkoord Water is een doelmatige afvalwaterketen, waarbij een goede samenwerking centraal staat. Waterschap Rivierenland heeft dit verwerkt in hun nota ‘Samen door één buis’; “het streven naar een doelmatige afvalwaterketen (uit het Bestuursakkoord Water) blijft onverminderd van belang” (Rivierenland, 2019). Het HHNK haalt het Bestuursakkoord Water aan als voorbeeld waarin duidelijk wordt “dat de belangrijkste doelen die met de overname [van gemalen] werden nagestreefd nu ook mogelijk zijn door goede samenwerking” (HHNK, 2014). In het interview met RIONED werd genoemd dat het Bestuursakkoord Water heeft geleid tot meer samenwerking tussen waterschappen en gemeenten.

### **5.10 Wel of niet verrekenen**

Deze paragraaf binnen het hoofdstuk focust meer op de generale houding tegenover het verrekenen van kosten en de antwoorden die naar boven kwamen op de vragen waarom je zou stoppen met kosten verrekenen en waarom niet?

Allereerst de antwoorden op de vraag waarom waterschappen wel zouden stoppen. Er kwam er in de documenten als de interviews naar boven dat het veel financiële 'rompslomp' geeft. Bij diverse waterschappen waren er of zijn er nog steeds mensen parttime met deze verrekeningen bezig. Verder werd aangegeven dat geld schuiven tussen overheden niet doelmatig is omdat het geld zou kosten om geld van de broekzak naar de vestzak te verschuiven.

Er is in de interviews sterk naar voren gekomen dat er weinig concrete kennis paraat is over de verrekening. Weinig weten daadwerkelijk hoe deze in elkaar steekt. Het voeren van discussies over dit onderwerp tussen gemeenten en waterschappen vergt daarom veel inspanning en wordt hierom mogelijk vermeden.

Diverse medewerkers van gemeenten gaven aan dat de inspraak die zij hebben tegenover hetgeen wat zij bijdragen niet altijd in lijn is met elkaar, met name bij grote projecten waar de bedragen die de gemeenten moet bijdragen dus ook groter worden. Er kunnen ook discussies ontstaan waarbij beide partijen het oneens zijn met de standaarden waar objecten aan moeten voldoen. Soms komt het voor, bij kleinere aanpassingen, dat gemeenten helemaal niet worden betrokken.

Als laatst kan onduidelijkheid over eigendom (en daarbij dus ook beheer) een argument zijn voor het stoppen van het verrekenen van kosten. Bij waterschappen die niet verrekenen werd vaker expliciet vermeld dat de afspraken over de taken en verantwoordelijkheden eenduidiger zijn dan voorheen en dat medewerkers het stopzetten van verrekenen zouden aanraden.

Echter zijn er zeker ook redenen om niet te stoppen met het verrekenen van kosten. Allereerst kunnen er andere prioriteiten of discussies zijn die meer geld betreffen, bij een aantal interviews kwam de discussie tussen een gemeente en het waterschap naar voren over het beheer van wegen. Verder zou een argument kunnen zijn dat het huidige systeem op deze manier goed werkt en waarom zou je daaraan gaan sleutelen? Medewerkers van HHSK gaven aan dat het waterschap met dit onderwerp eigenlijk niet bezig was, zoals de verrekeningen nu werden gedaan gaat goed en geeft geen aanleiding tot verandering. Echter gaven medewerkers van de gemeente Zuidplas, wat in het beheergebied van HHSK ligt, duidelijk aan dat hier graag vanaf wordt gestapt. Ook een medewerker van het Waterschapsbedrijf Limburg gaf aan dat vanuit het bestuur er geen intentie is om van de verrekening af te stappen. Het laatste argument is dat bij een aantal gemeenten het verrekenen op basis van de richtlijn financieel gunstiger is voor de burger dan als de verrekening stop wordt gezet. Dit zorgt voor complexe discussies als de wens er is om de verrekening stop te zetten.

Van de medewerkers die ik heb gesproken van de waterschappen die verrekenen zeiden eigenlijk allemaal behalve één dat ze (de medewerkers) wel van de verrekening op basis van de richtlijn af zouden willen. In meer of mindere mate zijn de meesten hier al mee bezig. Er is een duidelijk aanwezige trend te zien dat waterschappen hiervan afstappen.



## 6 Conclusie

Dit hoofdstuk ontwikkelt, aan de hand van de resultaten uit de verschillende analyses, de conclusies van het onderzoek. Zoals in de inleiding staat aangegeven, was het doel van dit onderzoek het in kaart brengen van de kostenverdeling tussen gemeenten en waterschappen op basis van de Richtlijn-1972. Daarnaast wilde ik uitzoeken of er sprake is van onduidelijkheid of ongewenste situaties met betrekking tot die kostenverdeling en waar deze vandaan komen. Als laatste wilde ik uitzoeken wat op basis van de bevindingen aanbevelingen zouden kunnen zijn (die volgen in het zevende hoofdstuk).

Uit de ontwikkeling en huidige vorm van het wettelijk en beleidskader met betrekking tot het afvalwatertransportsysteem, is gebleken dat wat voornamelijk centraal staat binnen de afvalwaterketen, en daarmee ook het afvalwatertransportsysteem, de zorgplichten van de gemeenten en waterschappen zijn. In de Waterwet en de Wet Milieubeheer staan de taken voor de gemeenten en waterschappen omtrent het afvalwaterbeheer omschreven. Er staat ook dat deze partijen moeten afstemmen voor een doelmatig waterbeheer. De afbakening van deze taakomschrijving is summier; dit aspect vergt daarmee veel eigen invulling van afvalwaterbeheerders. Binnen de wetgeving en het Nederlandse beleid worden er wel enkele instrumenten geboden om als praktische invulling te dienen, zoals waterakkoorden. Het afvalwaterakkoord is een veel gebruikt instrument, waarbij de inhoud per waterschap verschilt. Dergelijke akkoorden omvatten vaak wel meer dan overeenkomsten. Die worden ook veel gebruikt, maar zijn vaak gericht op de exploitatie of het beheer van één of meerdere objecten in het afvalwatertransportsysteem. Ook beleid of richtlijnen die door waterschappen en gemeenten gezamenlijk zijn opgesteld komen voor. De inhoud hiervan varieert van specifieke afspraken over overnamepunten tot algemenere afspraken over het afvalwaterbeheer. In alle gevallen wordt wetgeving niet veel aangehaald omdat, zoals eerder genoemd, er niet veel wetgeving over het afvalwatertransportsysteem is. De geringe hoeveelheid aan wetgeving kan het voor waterschappen en gemeenten lastig maken om samen eenduidigheid te creëren in afspraken over afvalwater. De richtlijn van de UvW/VNG uit 1972 dient daarom voor enkele waterschappen en gemeenten nog steeds als houvast.

Dit houvast wordt wel door een duidelijke minderheid van de waterschappen op dit moment nog gebruikt. Van de 9 waterschappen waar ik interviews heb gehouden verrekenen er nog 5 op basis van de Richtlijn-1972. Op basis van mijn algemene inventarisatie kan ik concluderen dat er nog 2 andere waterschappen zijn die dat doen. Er zijn dus in totaal 7 waterschappen die verrekenen op basis van de Richtlijn-1972. Binnen deze groep verrekent niet elk waterschap met elke gemeente binnen de grenzen; een aantal verrekent met een deel van de inliggende gemeenten:

- Waterschap Hollandse Delta (WSHD) en Hoogheemraadschap Schieland en Krimpenerwaard (HHSK) verrekenen met 100% van de gemeenten in het beheersgebied.
- Waterschap Zuiderzeeland (ZZL) verrekent met 4 van de 6 gemeenten.
- Hoogheemraadschap van Delfland, Waterschap Drents Overijsselse Delta (WDODelta), Waterschap Vechtstromen en Waterschap Limburg verrekenen met minder dan de helft van de gemeenten.

Diverse waterschappen hanteren wel een ander soort verrekening met gemeenten, maar doen dat niet op basis van de richtlijn uit 1972. Deze verrekeningen zijn bijvoorbeeld op basis van dubbelfunctie of een doorvoerregeling, wat een aantal keer voorkomt, zoals bij Waterschap Scheldestromen en Waterschap Aa en Maas. Ik heb het onderzoek afgebakend door me vooral te richten op waterschappen en gemeenten die verrekenen op de Richtlijn-1972. Deze andere vormen van verrekening heb ik niet nader bekeken.

Er lijkt geen samenhang te zijn tussen de eigenschappen van waterschappen, zoals deze zijn gedefinieerd en geanalyseerd in hfdst. 4., en het gegeven of er wel of niet wordt verrekend op basis van de Richtlijn-1972. De toepassing van de kostenverdeling in het afvalwatertransportsysteem kan dus niet gerelateerd worden aan die specifieke eigenschappen van waterschappen. De historische context van waterschappen (de fusies over de jaren heen en de aanwezigheid van zuiveringsschappen) en de gemeentelijke herindelingen leverden ook geen nadere inzichten op om een patroon te vinden dat de toepassing van de kostenverdeling in het afvalwatertransportsysteem kon verklaren.

Het verschilt per waterschap hoe de richtlijn over de tijd vorm heeft gekregen en hoe waterschappen er nu naar kijken. Een van de voorbeelden hiervan is het feit dat de waterschappen in Zuid-Holland (WSHD, Delfland en HHSK) niet alleen facturen sturen, maar ook facturen ontvangen van gemeenten, wat bij de andere waterschappen die verrekenen niet gebeurt. Dat waterschappen facturen ontvangen, geeft een andere complexiteit wanneer waterschappen de verrekening zouden willen stopzetten dan als rekeningen maar vanuit

een kant komen. Wat ook naar voren komt, is dat de houding en de cultuur van waterschappen en gemeenten de relatie tussen beide partijen kan beïnvloeden en dat dit een rol kan spelen in de mate waarin het lukt om van de verrekening af te stappen.

Uit de interviews en documenten zijn diverse aspecten naar voren gekomen die een rol kunnen spelen in de toepassing van de kostenverdeling. Uiteindelijk zijn 9 onderwerpen vaker genoemd of besproken die direct of indirect invloed kunnen hebben op het gegeven waarom er (nog) wel een verrekening plaatsvindt op basis van de Richtlijn-1972. Deze 9 onderwerpen zijn:

1. Richtlijn VNG/UvW: allereerst wordt aangegeven dat door de jaren heen waterschappen eigen invullingen en aanpassingen hebben gedaan op de richtlijn. Hierdoor kunnen verrekeningen van elkaar verschillen. Verder zijn of waren er in het verleden vragen over het feit of de richtlijn van de VNG en UvW nog wel van toepassing is op de bestaande praktijk. Niet elk waterschap denkt over dit onderwerp hetzelfde.
2. Afvalwaterakkoorden: veel waterschappen hebben een positieve kijk op afvalwaterakkoorden en er is een positieve trend te zien in het gebruik hiervan. Afvalwaterakkoorden kunnen veel overzicht en duidelijkheid creëren wat ook bevorderlijk kan zijn voor de samenwerking tussen waterschap en gemeente.
3. Verschil in belangen: Het is belangrijk dat waterschappen en gemeenten inzicht en begrip hebben voor elkaars belangen en beleid. Er bestaat anders een risico dat waterschappen en gemeenten er tijdens de uitvoering van het beleid achter komen dat het beleid niet past. Afstemming, wat wettelijk verplicht is, is hierbij van belang. Een ander interessant aspect wat naar voren kwam, is dat de focus van het waterschap soms mogelijk meer op het platteland is dan op het stedelijk gebied. Belangen van gemeenten en waterschappen lopen hier dan langs elkaar.
4. Documentatie: Uit de interviews kwam naar voren dat het goed documenteren van overeenkomsten of afspraken belangrijk is. Het kan voorkomen dat overeenkomsten niet in het archief zitten, niet up-to-date zijn of dat het niet bekend is dat deze in het archief zitten. Ook kwam naar voren dat kennis over deze gedocumenteerde verrekeningen soms minimaal is. Om duidelijkheid en eenduidigheid te creëren in discussies over de kostenverdeling in het afvalwatertransportsysteem is het van belang dat er parate kennis is over hoe deze verrekeningen worden gedaan.
5. Cultuur: Het is duidelijk dat de cultuur van een organisatie de samenwerkingsrelatie kan beïnvloeden. De laagst maatschappelijke kosten is een belangrijk doel voor waterschappen en gemeenten. In interviews en documenten komt dit sterk naar voren. Echter valt het op dat voor beide dit doel soms naar de achtergrond kan verschuiven wanneer bijvoorbeeld de complexiteit van het stopzetten van de verrekening aan bod komt of wanneer de financiële nadelen voor één van de partijen sterk opwegen tegen het maatschappelijk belang. Ook kwam bij dit onderwerp bestuurscultuur naar voren. Eigenschappen als dominant politiek leiderschap en gebrekkige kennis kwamen aan de orde. Het is geen verrassing dat de bestuurscultuur invloed heeft op het maken van beslissingen, maar het is een bevestiging dat dit ook bij waterschappen en gemeenten een rol speelt.
6. Samenwerking: Samenwerking is net als laagst maatschappelijke kosten een van de belangrijkste doelen die naar voren kwamen in de interviews en de documenten. Echter werd een aantal keer vermeld dat een kostenverrekening op basis van de richtlijn niet past bij een efficiënte en effectieve samenwerking. Ook kunnen er bij waterschappen en gemeenten die verrekenen discussies ontstaan in hoeverre de partij die bijdraagt ook betrokken wordt in beslissing over beheer van de objecten.
7. Nieuwe situatie: In de interviews kwam naar voren dat de huidige afvalwatertransportsystemen grofweg in 3 verschillende situaties kunnen worden onderverdeeld. Allereerst de situatie waarbij er geen nieuwe objecten aan het afvalwatertransportsysteem toegevoegd of situaties gewijzigd hoeven worden. De tweede situatie is dat er nieuwe objecten kunnen worden aangesloten op de bestaande infrastructuur zonder dat hier direct kosten aan verbonden zijn voor de bestaande infrastructuur. Bij de derde en laatste situaties wordt het bestaande afvalwatersysteem vergroot of moet het aangepast worden op een dusdanige wijze dat er nieuwe afspraken moeten worden gemaakt tussen de gemeente en het waterschap. Over het algemeen wordt bij de tweede situatie het principe van afkoppelen aangemoedigd door waterschappen, maar bij de derde situatie is die optie alleen niet voldoende. De vraag is bij de derde situatie welk principe leidend kan zijn bij de verrekening van de kosten bij dit soort situaties. Verder worden er in principe vaak geen nieuwe overnamepunten gedefinieerd, tenzij het noodzakelijk is.
8. VNG/UvW: De VNG heeft aangegeven dat zij geen voorstander is van het over en weer verzenden van facturen tussen overheden. Verder hebben zowel de VNG en de UvW aangegeven dat er

momenteel geen concrete zaken liggen betreffende de kostenverdeling in het afvalwatertransportsysteem.

9. Bestuursakkoord Water (2011): Dit onderwerp is sporadisch naar voren gekomen, maar hetgeen wat naar voren kwam was positief over het Bestuursakkoord. Op basis van het Bestuursakkoord wordt er gestreefd naar een doelmatige en efficiënte samenwerking. Er wordt ook aangegeven dat het Bestuursakkoord heeft geleid tot een betere samenwerking tussen waterschappen en gemeenten.

Deze onderwerpen blijken invloed te hebben op het wel of niet hanteren van een kostenverdeling op basis van de Richtlijn-1972. Er komt echter geen duidelijk patroon naar voren waarmee de toepassing van die verrekenmethodiek door de minderheid van de waterschappen wordt verklaard. Waarom er 7 waterschappen nog wel deze kostenverdeling toepassen in het beheer van het afvalwatertransportsysteem is daarom niet met zekerheid te zeggen. Het zou per waterschap een samenhang kunnen zijn van diverse factoren, maar het kan ook toeval zijn.

Alle medewerkers van waterschappen met verrekening, behalve één, die ik heb gesproken zeiden dat ze idealiter wél van de verrekening op basis van de Richtlijn-1972 af zouden willen. De reden hiervoor is onder andere dat de verrekening ingewikkeld kan zijn, mensen hier weinig kennis over hebben en dat het administratief veel werk kan geven. In meer of mindere mate lijken de meeste betrokkenen hier ook al mee bezig te zijn. De meeste gemeenten die ik heb gesproken zouden er ook graag vanaf willen. De gemeenten die terughoudender zijn, zijn degenen die geld ontvangen van de waterschappen. Zij gaven aan dat het afschaffen van de toepassing van de Richtlijn-1972 op zich wel een optie is maar dat er dan duidelijke afspraken gemaakt moeten worden over hoe de overdracht van objecten gaat plaats vinden en hoe de financiën hierover er uit gaan zien. Als waterschappen van de kostenverrekening op basis van de richtlijn uit 1972 af willen in beheergebieden waar gemeenten geld ontvangen van het waterschap kan dit tot complexe discussies leiden. Al met al is het duidelijk dat de kostenverdeling op basis van de richtlijn van de UvW/VNG uit 1972 steeds minder wordt toegepast. De verrekenmethodiek wordt ook niet door waterschappen en gemeenten opnieuw geïntroduceerd.

## 7 Reflectie en aanbevelingen

### 7.1 Interpretatie van resultaten

Dit onderzoek heeft verschillende gegevens en methoden gebruikt om de vraagstelling te kunnen analyseren.

Allereerst is er de samenhang tussen eigenschappen van waterschappen en de toepassing van de Richtlijn-1972. Deze eigenschappen waren gekozen voor dit onderzoek omdat deze van toepassing zijn voor alle waterschappen en omdat deze variabelen van invloed zouden moeten zijn op de afvalwaterketen en daarbij ook het afvalwatertransportsysteem. De uiteindelijke selectie is gebaseerd op een combinatie van intuïtie en databeschikbaarheid. De bekeken eigenschappen hebben vooral betrekking op numerieke gegevens (omvang, hoeveelheid, e.d.) en lijken als zodanig weinig controversieel. Het is natuurlijk mogelijk dat een andere onderzoeker andere eigenschappen belangrijk had gevonden om toe te voegen in het onderzoek wat tot mogelijk andere resultaten had gelijk. Daarnaast heb ik gekozen voor een correlatietoets omdat ik de samenhang van alle eigenschappen wilde onderzoeken. Ik vond deze toets het beste bij die aanpak passen. Een significantie van  $\alpha \leq 0.05$  lag voor de hand omdat deze het vaakst in de statistiek wordt gebruikt (Aarts, 2018). Ik verwacht niet dat een ander significantieniveau mijn conclusies zouden hebben veranderd.

Ten tweede zijn de fusies van waterschappen en herindelingen van gemeenten onderzocht. Bij dit onderdeel van het onderzoek zijn de fusies en herindelingen weergegeven per provincie omdat de provincies niet zijn veranderd in de laatste 50 jaar. Echter konden de gemeentelijke herindelingen ook per beheergebied van waterschappen weergegeven worden, wat lastiger is te realiseren omdat waterschappen ook zijn gefuseerd maar wat mogelijk tot andere resultaten had kunnen leiden.

Ten slotte zijn er de resultaten van de analyse van de interviews en de documenten. Aangezien er een minderheid van situaties is waarbij de Richtlijn-1972 nog wordt gehanteerd, heb ik me daar op gericht. De verschillende onderwerpen die in hoofdstuk 5 zijn besproken zijn daarbij opgevallen aangezien deze vaker terugkwamen. Echter heb ik hierbij geen patroon kunnen vinden wat alle situaties zou kunnen verklaren. Een andere onderzoeker zou mogelijk andere onderwerpen zijn opgevallen, maar ik denk niet dat er dan wel een patroon zou zijn uitgerold wat alle situaties zou kunnen verklaren. Waterschappen en gemeenten verschillen erg van elkaar, waaronder cultuur, samenwerkingsvormen, totstandkoming en visie. Medewerkers binnen een waterschap of gemeente kunnen ook verschillende meningen en visies hebben met betrekking tot het afvalwatertransportsysteem. Ik heb vaak 1 of twee medewerkers van een organisatie gesproken en het is belangrijk daarbij in acht te nemen dat dit niet representatief hoeft te zijn voor de organisatie, hoewel ik op basis van de combinatie van interviews en documenten geen reden heb om te denken dat ik alleen met niet-representatieve mensen heb gesproken. Verder was door privacy redenen niet mogelijk alles letterlijk te citeren uit interviews. Er kon gekozen worden om de informatie weg te laten waar geen direct citaat bij mogelijk was. Ik heb er echter voor gekozen om de informatie zonder citaat in het rapport toe te voegen, deels omdat het mijn bevindingen onderbouwt, deels om bewustzijn te creëren.

### 7.2 Theorie en methode

Ik heb dit onderzoek gepositioneerd in de discussie rond multilevel governance, met daarbij als extra aandachtspunt de invalshoek van vertrouwen en verbinding tussen verschillende partijen. Voor dit onderzoek is multilevel governance inderdaad van betekenis. De dimensies, zoals gedefinieerd door Bache en Flinders (2004), zijn duidelijk te onderscheiden: het afvalwatertransportsysteem wordt door verschillende overheden (de horizontale dimensie) beheerd waarbij verschillende bestuurslagen (de verticale dimensie) van invloed zijn. De horizontale dimensie is duidelijk te zien in de samenwerking tussen de gemeenten en de waterschappen. Daarnaast komt de verticale dimensie naar voren in onderwerpen als financiën, afvalwaterakkoorden of het organiseren van nieuwe situaties in het afvalwatertransportsysteem. Bij de genoemde voorbeelden zijn verschillende lagen van de organisatie nodig om tot een eindresultaat te komen waar alle partijen tevreden over zijn.

Dieperink et al. (2018) geeft een meer algemene manier weer om verschillende bestuursniveaus met elkaar te verbinden. Dit onderzoek laat zien dat de praktische invulling van samenwerkingen, zoals in de afvalwaterketen, samenhangt met die manier, waarbij ik ook factoren heb benoemd die daar een rol bij spelen. Daarnaast ben ik ingegaan op de door Edelenbos en Meerkerk (2015) aangegeven belangrijke vervolgstap: achterhalen welke factoren het vertrouwensniveau positief beïnvloeden, welke ik ook heb benoemd. Het

verschilt per samenwerkingsrelatie tussen waterschap en gemeente hoe de praktische invulling kan zijn en welke factoren positief kunnen werken. Echter, er zijn veel verschillende aspecten de revue gepasseerd die een positieve bijdrage kunnen leveren aan een samenwerkingsrelatie. Dit onderzoek was een eerste inventarisatie met een wat breder ingestoken benadering en geen eenduidige verklaring voor de gevonden manieren om de Richtlijn-1972 te gebruiken. Het is daardoor niet mogelijk om een eenduidige lijst te maken met praktische invullingen en factoren die het vertrouwensniveau positief kunnen beïnvloeden tussen waterschappen en gemeenten, laat staan voor andere samenwerkingssituaties. Mijn resultaten kunnen wel een beter bewustzijn bouwen over hoe de huidige samenwerkingssituatie er uit ziet en hoe verschillende partijen de samenwerkingssituatie invullen en waarderen. Dit kan een eerste stap zijn naar een betere, efficiëntere en transparantere samenwerking.

Ik heb deze resultaten kunnen vinden met een aanpak die gebaseerd was op kwalitatieve dataverzameling. Door middel van interviews zijn de meest belangrijke gegevens verzameld, waarbij documenten aanvullende informatie of nadere duiding gaven. Bij interviews is het vaak niet de kwantiteit, maar de kwaliteit die als het belangrijkste wordt gezien. De kwaliteit hangt af van wie er wordt geïnterviewd en hoe het interview wordt afgelegd (Junier, 2017). Een van de kritieken op kwalitatieve onderzoeksinterviews is dat ze subjectief zouden zijn in plaats van objectief, ook zouden interview-resultaten bevooroordeeld zijn (Kvale, 1994). In dit onderzoek trachtte ik juist de ongeschreven, meestal subjectieve informatie naar boven te halen. Daarbij gaf ik vanuit mijzelf als interviewer zo min mogelijk input om vooral zo veel mogelijk informatie te verzamelen. Op deze manier wilde ik de geïnterviewde niet beïnvloeden met al verkregen informatie van mij over andere waterschappen of gemeenten. De informatie uit een interview is achteraf met de betreffende respondent gedeeld, waarbij diegene de mogelijkheid had om commentaar te geven over wat er wel in het onderzoek verwerkt mocht worden en wat niet. Op deze manier zijn de resultaten gevalideerd, waarmee de invloed van de interviewer op de interviewresultaten zelf geminimaliseerd is.

Wat betreft de kwantiteit en selectie van interviews is er gebruik gemaakt van de sneeuwbalmethode om respondenten te verkrijgen. Er zitten een aantal nadelen aan deze methode. Het produceert niet de standaard steekproef, die voldoet aan de criteria van willekeurige steekproeven in de statistische zin. Verder is representativiteit van de steekproef een punt omdat de methode gevoelig kan zijn voor 'selection bias' (Parker et al., 2019). In dit onderzoek zijn een aantal van de geïnterviewde inderdaad specifiek geselecteerd. Ik heb dit juist gedaan om de representativiteit van de interviews te vergroten waarbij ik streefde naar theoretische saturatie, het punt wanneer er zich tijdens de dataverzameling geen nieuwe inzichten of problemen meer voordoen (Glaser en Strauss, 1967). Betrouwbaarheid en validiteit van dit onderzoek is gecontroleerd door de genoemde kwaliteitscriteria te hanteren. Om al genoemde privacy redenen heb ik niet altijd de interne validiteit goed kunnen aantonen in deze scriptie. Waar mogelijk zijn de data wel verwerkt in een iets algemenere manier, omdat ik hoop met deze informatie de gemeenten en waterschappen inzichten te kunnen geven over de huidige samenwerking op het gebied van het afvalwatertransportsysteem.

De externe validiteit van dit onderzoek, oftewel de vraag in hoeverre de resultaten van dit onderzoek te generaliseren zijn naar andere gemeenten en waterschappen, is duidelijk. Samenwerking blijft een onderwerp waar waterschappen en gemeenten actief naar moeten blijven kijken. Echter is elke samenwerkingsrelatie tussen gemeente en waterschap verschillend wat het lastig maakt om echt algemene uitspraken te doen, ook omdat de onderbouwing ervan berust op een relatief kleine onderzoekseenheid. De externe validiteit zou kunnen worden vergroot door hetzelfde onderzoek te herhalen bij andere gemeenten en waterschappen en bij meerdere bestuurslagen. Het onderzoek is nu gericht op waarom de Richtlijn-1972 wel of niet wordt toegepast met de daar bijkomende discussies, onduidelijkheden of ongewenste situaties. Wat ik wel opvallend vind, is dat met name bij het onderwerp 'nieuwe situaties', er naar voren lijkt te komen dat Nederland 'af' zou kunnen zijn op het gebied van afvalwatertransport. In de interviews komen beheer en renovatie van objecten in het afvalwatertransportsysteem als taak en verantwoordelijkheid vaak aan de orde, maar de termen optimalisatie en innovatie zijn niet duidelijk naar voren gekomen. Hoewel ik niet direct het onderwerp aan de orde stelde, was er toch ook wel gelegenheid om het thema aan te roeren in de gesprekken – in elk geval omdat in nieuwe situaties de Richtlijn-1972 door vrijwel niemand meer gebruikt wordt. Mijn constatering komt in elk geval overeen met een 'innovation deficit (innovatie tekort)' in stedelijk waterbeheer, zoals geconstateerd door Kiparsky et al. (2015). Dit tekort staat in sterke tegenstelling tot de belangstelling die waterschappen en gemeenten hebben voor klimaatverandering, veroudering van de infrastructuur en milieuvervuiling. Kiparsky et al. (2015) concluderen onder andere dat institutionele hervorming van cruciaal belang zal zijn om toekomstige innovatie in stedelijk water te bevorderen. Ook in dit veld zullen concrete afspraken tussen overheden belangrijk zijn.

### 7.3 Aanbevelingen

Dit brengt me bij het laatste onderwerp in mijn scriptie. Op basis van mijn ervaring kan ik nog een aantal aanbevelingen geven, aan zowel waterschappen en gemeenten als bijvoorbeeld organisaties als de VNG, UvW of Stichting RIONED. Deze hebben wellicht minder direct te maken met de kostenverrekening op basis van de Richtlijn-1972 maar kunnen wel relevant zijn voor de samenwerking tussen waterschappen en gemeenten op andere terreinen:

- Kijk niet alleen naar het eigen beleid, maar juist ook naar dat van de andere partij. Het is belangrijk om niet alleen eigen belangen inzichtelijk te hebben maar ook die van de partij waar je mee samenwerkt. Zoals HHNK duidelijk laat zien in de beleidsdocumenten is het beter om de visies en belangen inzichtelijk te hebben dan na 10 jaar het beleid te moeten veranderen. Dit inzicht kan onder andere bereikt worden door het sluiten van afvalwaterakkoorden. Hierbij gaan beide partijen met elkaar om de tafel zitten om samen tot één overeenkomst te komen waar veel duidelijkheid en transparantie mee gecreëerd kan worden.
- Het is van belang om inzichtelijk te hebben welke afspraken van kracht zijn en welke andere documenten van belang zijn binnen het beheergebied. Zoals in dit rapport naar voren is gekomen is documentatie een onderwerp wat niet altijd goed op orde is of goed in beeld is wat tot onnodige discussies zou kunnen leiden. Een overzicht hiervan creëren kan duidelijkheid geven over welke afspraken er zijn (of niet) en discussies die spelen en waar deze over gaan.
- Als een waterschap van de VNG/UvW richtlijn uit 1972 af wilt stappen is het van belang de financiën rondom dit onderwerp inzichtelijk te hebben en wat de financiën zouden zijn als hier hypothetisch van af is gestapt. Hier kan bijvoorbeeld ook een maatschappelijke kosten-baten analyse uitgevoerd worden waarbij de huidige en toekomstige maatschappelijke voor- en nadelen van een project tegen elkaar afgewogen worden.
- Communiceer met andere waterschappen en kijk hoe zij de relatie met gemeenten aanpakken of hoe zij samen met de gemeenten taken en verantwoordelijkheden indelen in het afvalwatertransportsysteem. Het stopzetten van de verrekening op basis van de richtlijn is niet een onbehandelde weg. Het wordt hierdoor niet meteen minder complex, doordat de verrekening bij elk waterschap anders is ingevuld en toegepast. Echter, het kan over de schutting kijken bij de burens kan interessante en toepasbare ideeën geven. Bij dit punt en het vorige punt kan bijvoorbeeld de UvW, de VNG of bedrijven zoals Sweco een faciliterende rol spelen.
- Kijk kritisch naar jezelf. Mogelijk zijn er stappen te zetten tot een verbetering van de cultuur van de instantie of de samenwerking met andere partijen of tussen de afdelingen zelf. Dit is echter zeer organisatie-afhankelijk. Bij dit punt en het vorige punt kan bijvoorbeeld de UvW, de VNG of bedrijven zoals Sweco een faciliterende rol spelen.
- Een vervolgstudie kan gedaan worden naar meerdere onderwerpen die in dit verslag aan de orde zijn gekomen. Op basis van mijn ervaring geloof ik dat twee onderwerpen met name belangrijk zijn om meer inzicht in te krijgen ter bevordering van de samenwerking tussen waterschappen en gemeenten op het gebied van afvalwatertransport:
  - Nederland zal zich komende jaren met de vervangingsopgave van riolen en afvalwatertransportsystemen bezig moeten houden, mede door veroudering maar ook door klimaataanpassingen.
  - Verder zullen er in Nederland de komende jaren veel uitbreidingen van woonwijken en bedrijventerreinen plaatsvinden.

Voor beide onderwerpen geldt dat het van belang van kan zijn om te onderzoeken hoe gemeenten en waterschappen deze nodige veranderingen samen efficiënt en doelmatig kunnen oppakken en welk verreken principe hier toegepast kan worden.

## Referenties

- Aarts, S., & de Koning, A. (2018). Correlatie. *Podosophia*, 173-175.
- Andersson, H. (2021). *Waterschap Hollandse Delta; Uitsluiting leidt tot verziende bestuurscultuur*.
- Bache, I., & Flinders, M. (2004). *Multi-level Governance*. Oxford: Oxford University Press.
- Boogers, M., van Zuydam, S., & van Ostaaijen, J. (2021). *Lokale bestuursculturen, regionale verschillen?* Utrecht: Necker van Naem.
- Brouwer, S. (2015). Dutch Water Management. In *Policy Entrepreneurs in Water Governance* (pp. 73-85). Springer, Cham. .
- Bryman, A. (2008). *Social Research Methods*. Oxford: Oxford University Press.
- Cairney, P., Heikkilä, T., & Wood, M. (2019). Making Policy in a Complex World. *Elements in Public Policy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Centraal Bureau voor de Statistiek. (2021). *Regionale kerncijfers Nederland*. Opgehaald van CBS StatLine: <https://opendata.cbs.nl/statline/#/CBS/nl/dataset/70072ned/table?dl=3B993>
- Charmaz, K. (2000). Grounded theory: objectivist and constructivist method. In N. Denzin, & Y. Lincoln, *Handbook of qualitative research (second edition)* (pp. 509-535). Thousand Oaks: SAGE Publications.
- Charmaz, K., & Bryant, A. (2010). Grounded theory and credibility. In D. Silverman, *Qualitative Research* (pp. 291-309). London: SAGE Publications Inc.
- Denzin, N. K. (2009). The elephant in the living room: or extending the conversation on the politics of evidence. *Qualitative research*, 139-260.
- Denzin, N. K., & Lincoln, Y. S. (2011). Introduction: The Discipline and Practice of Qualitative Research. In N. K. Denzin, & Y. S. Lincoln, *The Sage handbook of qualitative research* (pp. 1-20). Thousand Oaks: Sage Publications Ltd.
- Dieperink, C., Mees, H., Priest, S. J., Ek, K., Bruzzone, S., Larrue, C., & Matczak, P. (2018). Managing Urban Flood Resilience as a Multilevel Governance Challenge: an Analysis of Required Multilevel Coordination Mechanisms. *Ecology and Society* 23(1).
- Edelenbos, J., & Van Meerkerk, I. (2015). Connective capacity in water governance practices: The meaning of trust and boundary spanning for integrated performance. *Environmental Sustainability*, 25-29.
- Effectory / InternetSpiegel. (2019). *Werken voor waterschappen; Sectoraal Medewerkersonderzoek 2019*.
- Emerson, K., & Gerlak, A. (2014). Adaptation in Collaborative Governance Regimes. *Environmental Management*, 768-781.
- Glaser, B., & Strauss, A. (1967). The discovery of grounded theory: strategies for qualitative . Chicago: Aline Publishing.
- Hammersley, M. (2007). The issue of quality in qualitative research. *International Journal of Research & Method in Education*, 287-305.
- Havekes, H. (2009). *Functioneel decentraal waterbestuur: borging, bescherming en beweging*. Utrecht: Universiteit Utrecht.
- Havekes, H., & Hofstra, M. (2012, Maart). Wetgeving en beleid voor het waterkwaliteitsbeheer. Baltzer Science Publishers.
- Hooghe, L., & Marks, G. (2001). *Multi-level Governance and European Integration*. Lanham, MA: Rowman & Littlefield Publishers, Inc.
- Hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier. (2004). *Overname Afvalwater*.

- Hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier. (2011). *Herijken en vastleggen overnamepunten afvalwaterketen*.
- Hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier. (2014). *Overnamepuntenbeleid 2014*.
- Hoogheemraadschap van Delfland. (2004). *Voorstel D&H; Kostentoedeling transport van afvalwater*.
- Hoogheemraadschap van Delfland. (2008). *Delflands visie op de afvalwaterketen 2015*.
- Hoogheemraadschap van Delfland. (2016). *Beleidsnota Afvalwatertransport 2016 "Op weg naar meer sturing in de afvalwaterketen"*. Delft: Hoogheemraadschap van Delfland.
- Hoogheemraadschap van Rijnland. (2007). *Van taken scheiden naar samenwerken*.
- Hoogheemraadschap van Schieland en de Krimpenerwaard. (2009). *Kostenverdeelsleutels afvalwatertransportsysteem*.
- InfoMil. (z.d.). *Gemeentelijk Rioleringsplan*. Opgehaald van InfoMil: <https://www.infomil.nl/onderwerpen/lucht-water/handboek-water/wetgeving/wet-milieubeheer/gemeentelijk/>
- Junier, S. (2017). *Modelling expertise: Experts and expertise in the implementation of the Water Framework Directive in the Netherlands*.
- Kiparsky, M., Sedlak, D., Thompson Jr., B., & Truffer, B. (2013). The Innovation Deficit in Urban Water: The Need for an Integrated Perspective on Institutions, Organizations, and Technology. *Environmental Engineering Science* 30(8), 395-408.
- Kvale, S. (1994). Ten standard Objections to Qualitative Research Interviews. *Journal of Phenomenological Psychology* 25(2), 147-173.
- Lichtman, M. (2014). *Qualitative Research for the Social Sciences*. London: SAGE Publications Ltd. .
- McGrath, C., Palmgren, P. J., & Liljedahl, M. (2019). Twelve tips for conducting qualitative research interviews. *Medical teacher* 4(9), 1002-1006.
- Parker, C., Scott, S., & Geddes, A. (2019). *Snowball Sampling*. Opgehaald van SAGE Research Methods: <http://methods.sagepub.com>
- Piattoni, S. (2009). Multi-level Governance: a Historical and Conceptual Analysis. *Journal of European Integration* 31(2), 163-180.
- Rijksoverheid. (z.d. ). *Bestuur van een waterschap*. Opgehaald van Rijksoverheid: <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/waterschappen/bestuur-van-een-waterschap>
- Rijkswaterstaat. (z.d.). *Achtergrond Waterwet*. Opgehaald van Kenniscentrum InfoMil: <https://www.infomil.nl/onderwerpen/lucht-water/handboek-water/wetgeving/waterwet/achtergrond-waterwet/>
- Silverman, D. (2010). *Doing qualitative research: A practical handbook. Third edition*. SAGE Publications Ltd.
- Silverman, D. (2013). *Doing qualitative research: A practical handbook. Fourth edition*. SAGE Publications Ltd.
- Stichting RIONED. (2021). *GRP*. Opgehaald van riool.net: <https://www.riool.net/grp>
- Stichting RIONED. (2021). *Optimalisatie afvalwatersysteem (OAS)*. Opgehaald van riool.net: <https://www.riool.net/optimalisatie-afvalwatersysteem-oas->
- Stichting RIONED. (2021). *Systeemoverzicht Stedelijk Water (voorheen BRP)*. Opgehaald van riool.net: <https://www.riool.net/systeemoverzicht-stedelijk-water-voorheen-brp->
- Unie van Waterschappen. (2007). *Handreiking Instrumentaria Wateropgaven*.
- Unie van Waterschappen. (2014). *Waterschapsspiegel 2014*. Unie van Waterschappen.



- Unie van Waterschappen. (z.d.). *Bestuursakkoord Water*. Opgehaald van uvw.nl: <https://www.uvw.nl/thema/transparante-overheid/bestuursakkoord-water/>
- Unie van Waterschappen; IPO; Vewin; Ministerie van Infrastructuur en Milieu; Vereniging van Nederlandse Gemeenten. (2011). *Bestuursakkoord Water*.
- Unie van Waterschappen; IPO; Vewin; Ministerie van Infrastructuur en Milieu; Vereniging van Nederlandse Gemeenten. (2018). *Aanvullende afspraken Bestuursakkoord Water*.
- Van Meerkerk, I., Edelenbos, J., & Klijn, E. (2014). Connective management and governance network performance: the mediating role of throughput legitimacy. Finding from survey research on complex water projects in The Netherlands. *Environmental Planning C: Government and Policy*, 746-764.
- VNG; UvW. (1972). Riolering en zuivering van afvalwater. *Waterschapsbelangen*.
- Watermaat. (2016). *Varianten rioolgemalen en persleidingen Flevoland*.
- Watermaat. (2016). *Varianten rioolgemalen en persleidingen Flevoland*.
- Waterschap De Dommel. (2011). *Herijken en vastleggen overnamepunten afvalwaterketen*.
- Waterschap Rivierenland. (2019). *Nota Samen door één buis*.
- Waterschap Scheldestromen. (2014). *Richtlijn overnamepunten afvalwaterketen Zeeland*.
- Waterschap Velt en Vecht. (2003). *Beleidsnotitie afleverpunten en oppompkosten van gemeentelijk afvalwater*.
- Waterschap Zuiderzeeland. (2007). *Discussienotitie Rioolgemalen (concept)*.
- Waterwet*. (2009, December 22). Opgehaald van <https://wetten.overheid.nl/BWBR0025458/2021-01-01>
- Wester, F. (1984). *De gefundeerde theorie-benadering; Een strategie voor kwalitatief onderzoek*. Nijmegen: Katholieke Universiteit Nijmegen.
- Wet Milieubeheer*. (1993, maart 1). Opgehaald van <https://wetten.overheid.nl/BWBR0003245/2021-01-01>
- Wet Verontreiniging Oppervlaktewateren*. (1970, December 1). Opgehaald van <https://wetten.overheid.nl/BWBR0002682/2009-12-03>

## Bijlagen

## Bijlage 1 Overzicht ontvangen documenten

In onderstaand overzicht zijn alle ontvangen documenten van waterschappen en gemeenten weergegeven. Wanneer het jaartal van publicatie bekend is staat deze tussen haken achter de naam van het document.

	<b>Ontvangen van:</b>	<b>Naam:</b>	<b>Aantal pagina's</b>
1	Gemeente Zwijndrecht	Afvalwaterakkoord (2020)	53
2	Gemeente Nissewaard	Afvalwaterakkoord (2020)	91
3	Waterschap Hollandse Delta	Kostenverdelingsovereenkomst Rotterdam cluster Hoogvliet (2012)	39
4	Waterschap Hollandse Delta	Beheerovereenkomst Rotterdam cluster Hoogvliet (2012)	4
5	Waterschap Hollandse Delta	Kostenverdelingsovereenkomst Rotterdam cluster Dokhaven (2012)	27
6	Waterschap Hollandse Delta	Beheerovereenkomst Rotterdam cluster Dokhaven (2012)	4
7	Waterschap Hollandse Delta	Kostenverdelingsovereenkomst Rotterdam cluster Oostvoorne (2012)	17
8	Waterschap Hollandse Delta	Beheerovereenkomst Rotterdam cluster Oostvoorne (2012)	4
9	Waterschap Hollandse Delta	Kostenverdelingsovereenkomst Rotterdam RWZI Dokhaven Pleinwegleiding (2012)	51
10	Waterschap Hollandse Delta	Kredietaanvraag renovatie rioolgemaal Brabant (2021)	6
11	Waterschap Hollandse Delta	Vergaderverslag (2010)	20
12	Waterschap Hollandse Delta	Overzicht installaties en kostenverdeling	8
13	Waterschap Hollandse Delta	Oriënterende notitie toekomst kostenverdelingsovereenkomsten rioolgemaal en afvalwatertransportleidingen (2019)	5
14	Waterschap Hollandse Delta	Kostenverdeling van werken met dubbelfunctie te Zwijndrecht (1992)	9
15	Waterschap Hollandse Delta	Kostenverdelingsovereenkomst gemeente Cromstrijen	22
16	Waterschap Hollandse Delta	Plan van aanpak aanpassing afsprakenkader kostenverdelingsafspraken met gemeenten over rioolgemaal en persleidingen (2020)	3
17	Waterschap Hollandse Delta	Overzicht overeenkomsten gemeente Goeree-Overflakkee	1
18	Waterschap Hollandse Delta	Overzicht installaties en kosten gemeente Hoeksche Waard	1
19	Waterschap De Dommel	Collegevoorstel Herijken en vastleggen overnamepunten afvalwaterketen (2011)	6
20	Waterschap De Dommel	Collegevoorstel Herijken en vastleggen overnamepunten in afvalwaterakkoorden (2008)	10
21	Hoogheemraadschap De Stichtse Rijnlanden	Richtlijnen Overname Afvalwater (2015)	31
22	Hoogheemraadschap van Delfland	Beleidsnota afvalwatertransport (2016)	31
23	Hoogheemraadschap van Delfland	Afvalwaterakkoord Den Haag (2008)	18
24	Hoogheemraadschap van Delfland	Voorstel D&H; Kostentoedeling transport van afvalwater (2004)	5
25	Hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier	Voorstel D&H; Overnamepunten Afvalwater (taakovereenkomst) actuele info (2006)	8
26	Hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier	Voorstel CHI; Overnamepunt Afvalwater (taakovereenkomst) (2004)	4
27	Hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier	Overnamepunt Afvalwater (Taakovereenkomst) (2004)	35
28	Hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier	Voorstel CHI; Herziening beleid overnamepunten afvalwater (2014)	4

29	Hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier	Overnamepuntenbeleid 2014	15
30	Hoogheemraadschap van Schieland en de Krimpenerwaard	D&H vergadering; Kostenverdeelsleutels afvalwatertransportsysteem (2009)	9
31	Hoogheemraadschap van Schieland en de Krimpenerwaard	Richtlijn: rioleringstechnisch en zuiveringstechnisch aandeel zuiveringstechnische werken (1996)	10
32	Hoogheemraadschap van Schieland en de Krimpenerwaard	Samenvatting kostenverdeelsleutel riooleindgemaal	1
33	Hoogheemraadschap van Rijnland	VV-vergadering; Besluit tot moderniseren van de kostenverdeling van afvalwatertransportwerken met gemeenten (2007)	1
34	Hoogheemraadschap van Rijnland	Beleidsnotitie; Van taken scheiden naar samenwerken (2007)	18
35	Waterschap Vechtstromen	Beleidsnotitie afleverpunten en oppompkosten van gemeentelijk afvalwater (2003)	20
36	Waterschap Scheldestromen	Richtlijn overnamepunten afvalwaterketen Zeeland (2014)	5
37	Waterschap Rivierenland	Afvalwaterakkoord Nijmegen (2015)	34
38	Waterschap Rivierenland	Schematisch overzicht aansluitpunten gemeenten Nijmegen	1
39	Waterschap Rivierenland	Nota Samen door één buis (2019)	37
40	Waterschap Zuiderzeeland	Discussienotitie Rioolgemalen (concept) (2007)	27
41	Waterschap Zuiderzeeland	Advies; Waterschap Zuiderzeeland / Verkenning kostenverhaal afvalwaterzuivering (2010)	13
42	Waterschap Zuiderzeeland	Diverse overeenkomsten in één pdf; kostenverdeling afvalwatertransportsysteem Almere (1995-2000)	38
43	Waterschap Zuiderzeeland	Notitie; Op weg naar een team rioolgemalen (2017)	5
44	Waterschap Zuiderzeeland	Overeenkomst kostenverdeling Urk (1989) + verrekeningen aanpassingen (2001)	10
45	Waterschap Zuiderzeeland	Opzet voor politiek-bestuurlijk document	1
46	Waterschap Zuiderzeeland	Regionaal rioolgemalen- en persleidingenbeleid (2017)	5
47	Waterschap Zuiderzeeland	Notitie; Varianten rioolgemalen en persleidingen Flevoland (2016)	14

## Bijlage 2 Overzicht interviews

<b>Datum</b>	<b>Interview</b>
15-01-2021	Waterschap Hollandse Delta
26-01-2021	Hoogheemraadschap van Delfland
29-01-2021	Waterschap Hollandse Delta
08-02-2021	Gemeente Nissewaard
10-02-2021	Hoogheemraadschap De Stichtse Rijnlanden
11-02-2021	Gemeente Delft
11-02-2021	Waterschap Drents Overijsselse Delta
18-02-2021	Hoogheemraadschap van Schieland en de Krimpenerwaard
24-02-2021	Waterschap Zuiderzeeland
25-02-2021	Unie van Waterschappen
01-03-2021	Waterschap De Dommel
10-03-2021	Hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier
04-03-2021	Gemeente Zwijndrecht
10-03-2021	Gemeente Almere
10-03-2021	Gemeente Capelle a/d IJssel
11-03-2021	Waterschap Scheldestromen
15-03-2021	Stichting RIONED
17-03-2021	Gemeente Rotterdam
14-04-2021	Gemeente Zuidplas

## Bijlage 3 Vragenlijst waterschap

1. De gemeente en het waterschap beheren samen het afvalwatertransportsysteem (de gemalen, persleidingen en bijbehorende putten, constructies, appendages etc.). In welke vorm heeft uw waterschap met de gemeente(n) afspraken gemaakt over het beheer en de kostenverdeling van de objecten in het afvalwatertransportsysteem? (Bijvoorbeeld een afvalwaterakkoord of bestuursovereenkomst etc.)
2. Zijn er generieke afspraken of richtlijnen gemaakt in uw beheergebied waar de overeenkomsten met de gemeenten op gebaseerd zijn of zijn de overeenkomsten allemaal gemeente-specifiek.
3. Waterschappen en gemeenten hebben samen overnamepunten gedefinieerd waar de juridische overdracht van het afvalwater plaatsvindt.
  - a. Hoe zijn deze gedefinieerd en waarom op deze manier?
  - b. Hoe zijn deze afspraken vastgelegd?
4. Indien het waterschap wel een kostenverrekening hanteert op basis van de VNG/UvW richtlijn uit 1972:
  - a. Op welke wijze heeft uw waterschap (samen met de gemeente) invulling gegeven aan deze richtlijn in uw eigen beheergebied?
  - b. Weet u hoe deze verrekening voor situaties in uw beheergebied er uit ziet?
  - c. Heeft uw waterschap alle objecten in beheer en eigendom, of zijn er gemeenten in het beheergebied die zelf objecten in eigendom en beheer hebben en daarover facturen sturen, betreffende de exploitatiekosten, naar het waterschap?
    - i. Over de exploitatiekosten; ontvangt uw waterschap meer dan dat het aan de gemeenten betaalt?
5. Indien het waterschap geen kostenverrekening hanteert op basis van de VNG/UvW richtlijn uit 1972:
  - a. Wanneer is uw waterschap hiervan afgestapt?
  - b. Hoe is dit proces tot stand gekomen en verder verlopen?
6. Nieuwe situaties – Renovaties – betrokkenheid gemeente
7. Hoe is de relatie met gemeenten?
  - a. Zijn er onderwerpen wat een stroevare relatie veroorzaakt?
  - b. Wat maakt de relatie goed?
8. Bent u tevreden met de huidige taak- en kostenverdeling in het afvalwatertransportsysteem?
  - a. Zo ja;
    - i. Waarom?
  - b. Zo nee;
    - i. Wat zijn knelpunten?
    - ii. Wat is de gewenste situatie? En wat is ervoor nodig om die te bereiken?
9. Wie zou ik kunnen benaderen om meer inzicht te verkrijgen in de verdeling van taken en kosten tussen gemeenten en waterschappen in het afvalwatertransportsysteem?

## Bijlage 4 Vragenlijst gemeente

1. De gemeente en het waterschap beheren samen het afvalwatertransportsysteem (de gemalen, persleidingen en bijbehorende putten, constructies, appendages etc.). In welke vorm heeft uw gemeente afspraken gemaakt met het waterschap?
2. Hoe zijn de overnamepunten gedefinieerd en waarom op deze manier?
3. U ontvangt/verstuurt (welke van toepassing is) de factuur over de exploitatiekosten, weet u hoe deze verrekening voor situaties in uw gemeenten er uit ziet?
4. Indien van toepassing:
  - a. U betaalt exploitatiekosten aan het waterschap. Wordt de gemeente naar uw tevredenheid betrokken bij projecten die niet binnen de standaard factuur horen, zoals bijvoorbeeld renovaties.
5. Stel het waterschap komt naar u toe met het besluit dat zij van deze verrekensystematiek willen afstappen.
  - a. Hoe staat u/uw gemeente hierover?
  - b. Wat zijn voorwaarden om hiermee akkoord te gaan?
6. Hoe ervaart u de relatie met het waterschap?
7. Bent u tevreden met de huidige taak- en kostenverdeling in het afvalwatertransportsysteem?
  - a. Zo ja;
    - i. Waarom?
  - b. Zo nee;
    - i. Wat zijn knelpunten?
    - ii. Wat is de gewenste situatie? En wat is ervoor nodig om die te bereiken?
8. Wie zou ik kunnen benaderen om meer inzicht te verkrijgen in de verdeling van taken en kosten tussen gemeenten en waterschappen in het afvalwatertransportsysteem?

## Bijlage 5 Tabel correlatie en significantie

In deze bijlage is de correlatie te zien inclusief het feit of deze waarde significant ( $p \leq 0.5$ ) is. De correlatie wordt aangegeven tussen -1 en 1, waarbij 1 een perfecte positieve lineaire samenhang weergeeft, -1 een perfecte negatieve lineaire samenhang en 0 is geen lineaire samenhang. In de tabel is 1 aangegeven met groen en -1 met rood. Er is verder geen perfecte lineaire samenhang te zien, naast de correlatie met zichzelf.

In de tabel zijn er een aantal waardes aangegeven die dik omrand zijn, wat aangeeft dat deze waarde significant zijn, en waarbij men kan aannemen dat deze correlatie niet op toeval is berust.

	Kostenverdeling	% van gemeenten	Oppervlakte [ha]	Inwoners [±]	Gemeenten	Gem. >100.000	Gem. <25000	Gem. 25<x<50
Kostenverdeling	1,00							
% van gemeenten	0,79	1,00						
Oppervlakte [ha]	-0,18	-0,39	1,00					
Inwoners [±]	0,00	-0,13	-0,23	1,00				
Gemeenten	-0,35	-0,47	0,42	0,57	1,00			
Grote gem. >100.000	0,06	-0,06	-0,08	0,65	0,39	1,00		
Gem. <25000	-0,27	-0,44	0,42	0,47	0,81	0,27	1,00	
Gem. 25<x<50	-0,43	-0,46	0,48	0,26	0,80	0,19	0,53	1,00
Gem. 40<x<50	-0,27	-0,07	0,25	0,20	0,54	-0,12	0,43	0,60
Gem. 50<x<100	-0,14	-0,17	0,08	0,41	0,63	0,15	0,21	0,31
Transportleiding [km]	-0,32	-0,47	0,84	-0,21	0,35	-0,21	0,31	0,53
Zuiveringen	-0,19	-0,23	0,48	0,13	0,53	-0,02	0,19	0,50
(Riool-)gemalen	-0,31	-0,40	0,72	-0,03	0,38	-0,09	0,38	0,42
Zuiveringsheffing [v.e.]	0,12	0,05	-0,31	-0,01	-0,46	0,24	-0,51	-0,48
Systeemheffing ongebouwd [ha]	-0,08	0,14	-0,36	0,04	-0,34	-0,16	-0,35	-0,50

	Gem. 40<x<50	Gem. 50<x<100	Transportleiding [km]	Zuiveringen	(Riool-)gemalen	Zuiveringsheffing [v.e.]	Systeemheffing ongebouwd [ha]
Kostenverdeling							
% van gemeenten							
Oppervlakte [ha]							
Inwoners [±]							
Gemeenten							
Grote gem. >100.000							
Gem. <25000							
Gem. 25<x<50							
Gem. 40<x<50	1,00						
Gem. 50<x<100	0,29	1,00					
Transportleiding [km]	0,39	0,04	1,00				
Zuiveringen	0,41	0,63	0,49	1,00			
(Riool-)gemalen	0,39	0,11	0,88	0,52	1,00		
Zuiveringsheffing [v.e.]	-0,38	-0,13	-0,24	-0,22	-0,25	1,00	
Systeemheffing ongebouwd [ha]	-0,11	0,12	-0,17	-0,01	0,16	0,18	1,00



## Bijlage 6

In deze tabellen is per provincie te zien aangegeven hoe de waterschappen (gekleurde lijnen) en gemeenten (zwarte punten) in deze provincie zijn gefuseerd over een periode van 1970-2020. Waterschappen volgen vaker niet dan wel de provincielijnen als grens van haar beheergebied. Daarom zijn er vaak meerdere waterschappen per provincie aangegeven.

Verder is ook aangegeven, bij waterschappen waar dit gespeeld heeft, wanneer de zuiveringsschappen zijn opgezet en opgeheven. Dit is aangegeven door een verticale streep, een horizontale pijl en nogmaals een verticale (onderbroken) streep, in de kleur van het waterschap dat het betreft.

De onderstreepte namen van waterschappen in de legenda zijn waterschappen waar wordt verrekend op basis van de Richtlijn-1972.

