

Gemeentelijke rioolwatertaken

Deelonderzoek I: inrichting

15 APRIL 2021

DEFINITIEF

Dit bestuurlijk rapport is een document van de Rekenkamer Amsterdam en bevat de conclusies en aanbevelingen van het onderzoek *Gemeentelijke rioolwatertaken: inrichting*.

Het bestuurlijk rapport is een bondige samenvatting van de onderzoeksresultaten en bevat de conclusies en aanbevelingen. Het document vormt samen met het onderzoeksrapport de volledige rapportage van het onderzoek. Beide digitale documenten kunt u raadplegen op [de projectpagina](#).



Inhoudsopgave

Samenvatting	3
Conclusies	4
1 Inrichting 2021 globaal hetzelfde als in 1997	4
1.1 Gebaseerd op weloverwogen ontwerp.....	4
1.2 Algemene tevredenheid ondanks uitblijven evaluaties.....	4
1.3 Inrichting is anno 2021 onveranderd.....	6
2 Grote afhankelijkheid.....	7
2.1 Een organisatie met verschillende gedaanten.....	7
2.2 Afhankelijkheid in verschillende vormen	9
3 Niet alle afspraken op orde	10
3.1 Samenstel van heldere afspraken.....	10
3.2 Niet alle afspraken worden nageleefd	11
3.3 Niet alle afspraken up-to-date	11
4 Bekostiging verloopt adequaat	13
4.1 Rioolheffing levert jaarlijks € 77,5 miljoen op.....	13
4.2 Geen beeld van reële waarde Waternet.....	14
Hoofdconclusie	15
Aanbevelingen	18
5 Creëer inzicht en behoud kennis	18
5.1 Aanbeveling 1: Breng de huidige inrichting helder in kaart.....	18
5.2 Aanbeveling 2: Behoud kennis over de inrichting bij de gemeente	19
6 Evalueer regelmatig en let op interne en externe ontwikkelingen	19
6.1 Aanbeveling 3: Evalueer regelmatig de samenwerking en de gemaakte afspraken en informeer de raad hierover.....	20
6.2 Aanbeveling 4: Houd rekening met externe ontwikkelingen die invloed hebben op de inrichting	20
7 Werk achterstallig onderhoud weg en zorg voor updates	21

7.1	Aanbeveling 5: Breng scherppte in de bestuurlijke aansturing	21
7.2	Aanbeveling 6: Herijk de samenwerking en wees voorbereid op een eventuele aanpassing of ontbinding van de constructie	22
	Reactie college en nawoord rekenkamer	24
8	Bestuurlijke reactie	24
9	Nawoord rekenkamer	27
	Onderzoeksverantwoording	29
10	Onderzoeksteam	29

Samenvatting

Het college en de raad dragen een zorgplicht voor de gemeentelijke rioolwatertaken. De rekenkamer onderzocht in hoeverre deze in Amsterdam adequaat zijn ingericht.

De inrichting van de gemeentelijke rioolwatertaken is inhoudelijk op grote lijnen adequaat. Voorafgaand aan de totstandkoming van de constructie in 1997 is uitgebreid nagedacht. Hierdoor is een weloverwogen ontwerp tot stand gekomen. De huidige inrichting is op grote lijnen nog altijd gebaseerd op het oorspronkelijke ontwerp. Er heerst bij de gemeente, AGV en Waternet tevredenheid over de samenwerking.

Er is echter weinig aandacht geweest voor het noodzakelijke (achterstallig) onderhoud en herijkingen zijn uitgebleven. Dit zijn de hoofdoorzaken voor een aantal problemen die we signaleren. Afspraken zijn niet up-to-date en worden niet altijd nageleefd. Ook zien we dat er scherpste mist in de bestuurlijke aansturing van de stichting. Daarnaast is onduidelijk of de inrichting nog wel past bij de huidige werkelijkheid. Waternet is een privaatrechtelijke verbonden partij maar opereert als een gemeentelijke directie. Dit is niet alleen vanuit de Gemeentewet onwenselijk, de constructie past ook niet meer binnen het gemeentelijke verbonden partijenbeleid. Nieuwe, mogelijk geschiktere rechtsvormen zijn nooit overwogen.

De rekenkamer doet zes aanbevelingen. Aanbevelingen 1 en 2 zijn gericht op het creëren van inzicht en het behouden van kennis. Aanbevelingen 3 en 4 zijn gericht op regelmatige evaluatie en het beter rekening houden met interne en externe ontwikkelingen. Aanbevelingen 5 en 6 zijn gericht op het wegwerken van achterstallig onderhoud. Ze luiden:

- 1 Breng de huidige inrichting helder in kaart;
- 2 Behoud kennis over de inrichting bij de gemeente;
- 3 Evalueer regelmatig de samenwerking en de gemaakte afspraken en informeer de raad hierover;
- 4 Houd rekening met externe ontwikkelingen die invloed hebben op de inrichting.
- 5 Breng scherpste in de bestuurlijke aansturing;
- 6 Herijk de samenwerking en wees voorbereid op een eventuele aanpassing of ontbinding van de constructie.

Het college neemt alle aanbevelingen over en geeft een toelichting hoe het met de aanbevelingen wil omgaan. De toelichting vraagt op een aantal punten om verduidelijking. Daarop gaan we in ons nawoord nader in.

Conclusies

1 Inrichting 2021 globaal hetzelfde als in 1997

De huidige inrichting van de gemeentelijke rioolwatertaken in Amsterdam kwam tot stand in 1997 en is globaal gezien nog hetzelfde. De inrichting voldoet aan de taakhoudelijke verwachtingen, maar is niet stelselmatig geëvalueerd.

1.1 Gebaseerd op weloverwogen ontwerp

Het waterbeheer in de regio Amsterdam was in de jaren '70 en '80 van de vorige eeuw een complex bestuurlijk vraagstuk. Dit was aanleiding voor de oprichting in 1997 van de gemeenschappelijke operationele organisatie (Waternet^a) waarin de gemeente haar rioolwatertaken onderbracht.

Uitgebreid rapport voorbereidingscommissie als ontwerp

Een onafhankelijke commissie bereidde de oprichting voor van de nieuwe gemeenschappelijke organisatie en wijze van samenwerking van de deelnemers (gemeente Amsterdam en het waterschap AGV). In het rapport van deze voorbereidingscommissie is te lezen hoe men op basis van een aantal vooraf bepaalde uitgangspunten tot een zo optimaal mogelijk ontwerp kwam. De commissie besteedde daarbij uitgebreid aandacht aan verschillende bestuurlijke, juridische, organisatorische en financiële aspecten. Het ontwerp sloot aan op de publieke aard van de gemeentelijke rioolwatertaken, de toenmalige juridische context, de toen geldende beleidsdoelen en de te borgen belangen van de deelnemers: de gemeente Amsterdam en het waterschap AGV.

Navolgbare en zorgvuldige afwegingen

Het rapport van de voorbereidingscommissie is niet alleen zeer uitgebreid, maar ook de gemaakte keuzes zijn goed navolgbaar en worden op zorgvuldige wijze toegelicht. Zo gaat de commissie bijvoorbeeld uitgebreid in op de keuze van de stichtingsvorm voor de nieuwe organisatie ten faveure van andere mogelijke rechtsvormen. Ook zijn de uitgangspunten op bestuurlijk, juridisch, organisatorisch en financieel vlak zodanig helder beschreven dat de afwegingen inzichtelijk en navolgbaar zijn. Het werk van de voorbereidingscommissie leidde tot een goed doordacht en robuust ontwerp.

1.2 Algemene tevredenheid ondanks uitblijven evaluaties

Over het algemeen zijn de betrokken partijen tevreden over de wijze waarop de taken worden uitgevoerd en er wordt samengewerkt. De inrichting, inclusief de juridische

^a Toen nog DWR, oftewel Dienst Waterbeheer en Riolerings Amsterdam en Amstel, Gooi en Vecht. Zie ook Bijlage 2 van het onderzoeksrapport voor een uitgebreidere samenvatting van deze ontstaansgeschiedenis.

constructie en de overeengekomen uitgangspunten, is echter sinds de oprichting van de gemeenschappelijke operationele organisatie in 1997 niet geëvalueerd.

Algemene tevredenheid over de inrichting

In algemene zin heerst er tevredenheid over de huidige (bestuurlijke) inrichting van de gemeentelijke rioolwatertaken. Volgens betrokkenen gaat er veel goed. Dit uit zich volgens hen bijvoorbeeld in relatief lage tarieven voor de rioolheffing ten opzichte van andere grote gemeenten (zie kader). Daarnaast wordt de samenwerking tussen Waternet (feitelijk gezien een verbonden partij) en de gemeente als positief ervaren door de verschillende functionarissen waarmee wij hebben gesproken.

Rioolheffingstarieven ten opzichte van andere gemeenten

Het is een lastige opgave om de tarieven van Amsterdam te vergelijken met andere (grote) gemeenten. Dat komt omdat er in Amsterdam het principe van 'de vervuiler betaalt' wordt gehanteerd. Dat uit zich in een vast tarief voor eigenaren of rechthebbenden van een perceel met aansluiting op het riool (het eigenarendeel), en een variabel tarief naar gebruik (het gebruikersdeel).

Met het vaste tarief van het eigenarendeel komt Amsterdam relatief laag uit in vergelijking met de grote gemeenten.¹ Het gebruikersdeel kan het tarief echter flink doen oplopen. Vanaf een verbruik van 301 m³ tot 1000 m³ per jaar betaalt men al € 411,50 bovenop het eigenarendeel. Het gebruikersdeel kan oplopen tot een tarief van € 131.218 bij een verbruik van meer dan 500.001 m³.

Een gemiddeld vijfpersoons huishouden gebruikt volgens het Nibud echter maar 184 m³. Hieruit kunnen we concluderen dat het gebruikersdeel hoofdzakelijk gericht is op bedrijfsmatig gebruik van water. De gemiddelde burger zal hierdoor relatief goedkoop uit zijn in Amsterdam in vergelijking met andere gemeenten. Bedrijven zullen in Amsterdam waarschijnlijk relatief hogere kosten hebben.

Geen evaluaties, geen (continue) verbetering

Het uitblijven van periodiek geplande, stelselmatige evaluaties heeft ervoor gezorgd dat nooit meer, zoals bij de start in 1997, is nagedacht over de inrichting van de gemeentelijke rioolwatertaken en de passendheid van de (juridische) constructie. Dat is ook niet gebeurd bij de voorgeschreven eenmalige evaluatie uit 2002 die bovendien nooit is gedeeld met en vastgesteld door de gemeenteraad. Ook herijkingen in het kader van het deelnemingen- en verbonden partijenbeleid hebben nooit plaatsgevonden. Sinds het vaststellen van het beleid in 2014 had er minstens één herijking moeten zijn uitgevoerd. Hoewel er in 2016 wordt geconstateerd dat de governance op sommige punten begint te knellen, leidt dit niet tot aanpassingen.

Vaker gebrek aan evaluaties

Stilstaan is achteruitgaan, zo luidt een bekend Nederlands spreekwoord. Helaas constateren we vaker in onze bestuurlijke rapporten het probleem van gebrekkige, of het uitblijven van, periodieke en stelselmatige evaluaties.

Een cultuur waarin continue verbetering geldt als uitgangspunt voor het bestuur en de organisatie lijkt niet altijd goed ingebed. Soms wordt enkel afgeschaft wat fout gaat (zie bijvoorbeeld het rekenkameronderzoek [Jeugdhulp in Amsterdam](#)) en op de automatische piloot doorgedaan met zaken die adequaat of goed verlopen (zie [Fietsdiefstalbestrijding](#)). Er is vaak onvoldoende aandacht voor de passendheid van de gekozen constructie (zie [Grip op Westpoort Warmte](#)). Veranderende situaties vragen soms om noodzakelijke aanpassingen.

Lerend en zelfreinigend vermogen is een van de beginselen van goed openbaar bestuur zoals is vastgelegd in de *Nederlandse code voor goed openbaar bestuur* (2009). Het bestuur dient zijn prestaties en die van de organisatie te verbeteren, en richt de organisatie hierop in, aldus de code. De *Nota verbonden partijen* van de Vereniging Nederlandse Gemeenten [VNG] (2019) schrijft evaluatie voor als een van de belangrijkste voorwaarden voor de omgang tussen gemeenten en verbonden partijen zoals Waternet. Ten slotte schrijft óók het eigen Amsterdamse beleid voor deelnemingen en verbonden partijen voor dat alle verbonden partijen eens in de twee jaar 'herijkt' moeten worden.

1.3 Inrichting is anno 2021 onveranderd

Het gebrek aan evaluatie, en algemene tevredenheid over de resultaten van Waternet hebben ervoor gezorgd dat er tot op heden geen noodzaak tot aanpassing van de inrichting werd gevoeld. De toevoeging van nieuwe taken in 2006 en 2011 hebben hier ook geen invloed op gehad.

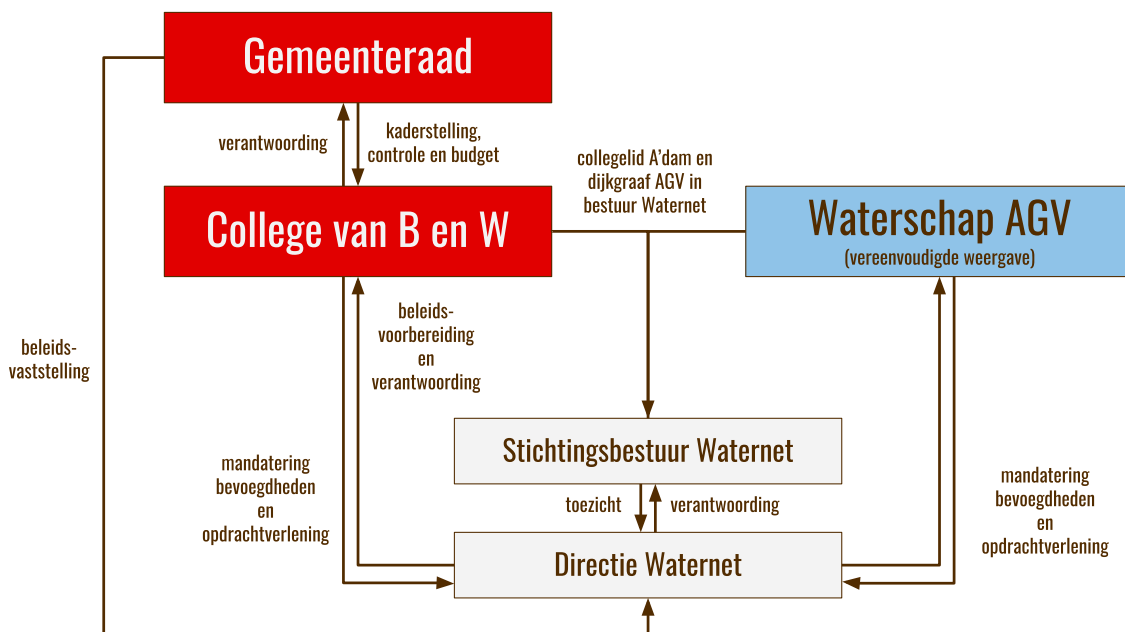
Hoe ziet de inrichting er nu uit?

Het werk van de voorbereidingscommissie heeft geleid tot de oprichting van de gemeenschappelijke operationele organisatie die voor Amsterdam de rioolwatertaken is gaan uitvoeren: Waternet. Waternet voert sindsdien nog meer taken uit voor Amsterdam; zo zijn in 2006 de drinkwatertaken en in 2011 binnenwaterbeheertaken overgegaan naar Waternet.^b Waternet voert ook taken uit voor AGV. Waternet is een stichting met een bestuur dat bestaat uit een collegelid van Amsterdam, de dijkgraaf van AGV en een onafhankelijke derde, en een directie^c die de dagelijkse leiding heeft. In de onderstaande figuur is de bestuurlijke inrichting anno 2021 schematisch weergegeven (figuur 1.1). Globaal gezien is deze vrijwel onveranderd gebleven ten opzichte van de originele inrichting anno 1997.

^b In 2019 is een groot deel van de binnenwaterbeheertaken, met nadruk op de handhaving op het water, teruggedaan naar de gemeente.

^c De directie bestaat in ieder geval uit een algemeen directeur die tevens voorzitter is van de directie en de secretaris van het waterschap AGV. Anno 2021 heeft de directie nog een aantal andere leden (zie daarvoor ons onderzoeksrapport).

Figuur 1.1 Bestuurlijke inrichting anno 2021



2 Grote afhankelijkheid

Waternet voert voor Amsterdam vrijwel alle facetten van de rioolwatertaken uit en doet dit in een verscheidenheid aan rollen. We constateren dat de gemeente anno 2021 in grote mate afhankelijk is van Waternet. Het is onduidelijk in hoeverre dit het gevolg is van een bewuste keuze, of dat het in de loop van de jaren zo gegroeid is.

2.1 Een organisatie met verschillende gedaanten

Waternet is de gemeenschappelijke operationele organisatie die de gemeentelijke rioolwatertaken voor Amsterdam uitvoert. Het gaat hierbij om een zeer ruime taakuitvoering waarin Waternet in verschillende hoedanigheden opereert. Soms als beleidsvoorbereider, soms als beleidsuitvoerder, assetbeheerder of als een soort gemeentelijke directie die de vakwethouder bijstaat, maar ook altijd in de hoedanigheid van verbonden partij.

Beleidsvoorbereider

Waternet is verantwoordelijk voor de voorbereiding van het rioolbeleid. Hiertoe is het gemandateerd door het college B en W. De kaders van het rioolbeleid staan in het gemeentelijk rioleringsplan (GRP).^d Het GRP wordt iedere zes jaar voorbereid door Waternet. De gemeenteraad stelt het GRP uiteindelijk vast.

^d De wettelijke verplichting tot het vaststellen van een GRP vervalt met ingang van de Omgevingswet. Het college heeft echter al aangegeven door te zullen gaan met het opstellen van een vergelijkbaar document.

Beleidsuitvoerder en assetbeheerder

Waternet voert het vastgestelde beleid uit. In de praktijk betekent dit dat Waternet ervoor zorgt dat de gemeentelijke rioolwatertaken naar behoren worden uitgevoerd. Daartoe is Waternet ook assetbeheerder van het gemeentelijke rioleringsstelsel. Waternet beheert en onderhoudt het rioolstelsel, dat eigendom is van de gemeente.

Gemeentelijke directie

Waternet opereert als een gemeentelijke directie en presenteert zich ook zo. Dit wordt ook als zodanig ervaren door directieleden van Waternet, de vakwethouder Water en door de ambtelijke organisatie. De banden tussen Waternet en de gemeente zijn nauw en de lijnen zijn kort.

Verbonden partij

Tegelijkertijd is Waternet feitelijk een verbonden partij. Waternet is een stichting en daarmee een aparte privaatrechtelijke rechtspersoon waarin de gemeente een bestuurlijk én financieel belang heeft (zie kader). Het deelnemen- en verbonden partijenbeleid bepaalt grotendeels de wijze waarop de gemeente de relatie aangaat met zijn verbonden partijen.^e

Het bestuurlijk belang en het financieel belang in Waternet

Bestuurlijk belang

In *Kaderstelling Verbonden Partijen* wordt het bestuurlijk belang als volgt gedefinieerd: "Er is sprake van een bestuurlijk belang wanneer de gemeente zeggenschap heeft in de organisatie. Dit kan zijn door vertegenwoordiging in het bestuur en/of doordat de gemeente stemrecht heeft. Ook kan de gemeente statutaire bevoegdheden hebben die kunnen worden gezien als een bestuurlijk belang. Zo is het recht tot voordracht of benoeming van personen in het bestuur een voorbeeld van een bestuurlijk belang."

De gemeente is vertegenwoordigd in het bestuur van Waternet. Een lid van het college van B en W (momenteel de vakwethouder Water) neemt deel aan het stichtingsbestuur. Dit is statutair geregeld.

Financieel belang

In *Kaderstelling Verbonden Partijen* is het financieel belang als volgt gedefinieerd: "De gemeente heeft een financieel belang wanneer middelen beschikbaar zijn gesteld die ze kwijt is wanneer de verbonden partij failliet gaat. Een ander kenmerk van een financieel belang is dat financiële problemen bij de verbonden partij verhaald kunnen worden op de gemeente. Van een financieel belang is sprake wanneer de gemeente bijvoorbeeld aandeelhouder is en kapitaal heeft ingebracht, een lening heeft verstrekt of garantie heeft afgegeven."

^e Gemeente Amsterdam, *Doelgericht op Afstand II*, 13 maart 2013; en het *Addendum bij Doelgericht op Afstand II*, 12 maart 2014.

De gemeente heeft voor miljoenen garanties verstrekt aan Waternet. In de eerste samenwerkingsovereenkomst is geregeld dat de gemeente garant staat voor alle geldleningen die Waternet afsluit in het kader van de uitvoering van de gemeentelijke taken. Daarnaast hebben er over de jaren heen verschillende substantiële waardeoverdrachten plaatsgevonden van de gemeente naar Waternet (zie ons onderzoeksrapport).

2.2 Afhankelijkheid in verschillende vormen

De voorbereidingscommissie had aandacht voor de potentiële afhankelijkheid van de gemeente aan Waternet. Dankzij de toen bedachte maatregelen was er weinig reden tot zorgen. Inmiddels heeft Waternet geen onafhankelijke tegenhanger meer bij de gemeente. Ook is de archivering van de gemeente niet op orde. Het toevoegen van extra taken in de toekomst kan de gemeente nog afhankelijker maken.

Er is geen gemeentelijke tegenhanger

Waternet heeft binnen de gemeente geen tegenhanger waar onafhankelijke kennis en kunde over de rioolwatertaken in zekere mate geborgd is. In het oorspronkelijke ontwerp van de voorbereidingscommissie was wel in een dergelijke functie voorzien in de vorm van een gespecialiseerde bestuursdienst. Deze bestuursdienst zou onder andere onafhankelijke second opinions moeten kunnen verstrekken. Anno 2021 is deze functie onvoldoende geborgd. Hierdoor is het gemeentebestuur onvoldoende toegerust om bijvoorbeeld beleidsvoorstellen van Waternet inhoudelijk ter discussie te stellen. Er zijn een aantal manieren waarop de gemeente grip probeert te houden op de uitvoering van de taken (zie kader). De gemeente heeft daarbij dus echter niet zelf de gespecialiseerde en gedetailleerde kennis die daarvoor nuttig is.

Mechanismen van grip

- Het gemeentebestuur blijft (volgens de afspraken) eindverantwoordelijk voor de rioleringstaken;
- De raad houdt grip door middel van het stellen van financiële kaders in de jaarlijkse gemeentebegrotingen;
- De raad kan door middel van raadvragen en moties verantwoording afdwingen;
- Het college houdt grip (op de bedrijfsvoering) door middel van een wethouder in het stichtingsbestuur van Waternet;
- Het college houdt grip (op de taakuitvoering) doordat de algemeen directeur zitting neemt en verantwoording aflegt in de stafvergadering van de wethouder;
- Tot slot rapporteert Waternet aan het gemeentebestuur door middel van de verschillende P&C-producten en maakt het jaarlijkse een notitie *Waternet Amsterdamse taken* als bijlage bij de vaststellingsvoordracht van het jaarmandaat waarin beoogde investeringen en doelen voor het aankomende jaar zijn opgenomen.

Gemeentelijk archief niet op orde

Onduidelijk is waar het 'Waternetarchief' zich binnen de gemeente bevindt en wie verantwoordelijk is voor het behoud van deze documenten. We constateerden tijdens het onderzoek dat de gemeente niet meer beschikt over belangrijke documenten, zoals samenwerkingsovereenkomsten, statuten en de rapporten van de voorbereidingscommissie. Sommige documenten, zoals het gevestigde alleenrecht, waren zeer lastig terug te vinden in het gemeentelijk archief. Het overgrote deel van deze documenten waren wel voorhanden bij Waternet, maar kwamen veelal uit persoonlijke archieven. Deze informatieasymmetrie draagt bij aan de gemeentelijke afhankelijkheid van Waternet. Ook in het kader van de Archiefwet is het belangrijk dat de gemeente het beheer over dergelijke, basale stukken goed regelt.

Breed takenpakket maakt gemeente afhankelijk

Waternet heeft niet alleen veel verschillende gedaanten, maar voert ook een zeer breed takenpakket uit voor de gemeente. Dit past bij de filosofie van het 'waterbedrijf dat zorgdraagt voor de gehele waterkringloop'. Waternet is onder meer verantwoordelijk voor de rioolwatertaken, de drinkwatertaken en delen van het waterbeheer. Het college overweegt in de toekomst ook het beheer van lage-temperatuur-warmtenetten bij Waternet onder te brengen. Bij een dergelijke verbreding van het takenpakket zal ook deze specifieke kennis en kunde bij Waternet worden ondergebracht. Wat weer leidt tot een grotere afhankelijkheid van de gemeente.

Waternet ook afhankelijk van gemeente

Aan de andere kant is Waternet ook afhankelijk van de gemeente. De gemeente is niet alleen opdrachtverstrekker. Ze bekostigt alle rioolactiviteiten van Waternet via de rioolheffing en verstrekt garanties omdat Waternet geen eigen vermogen heeft.

3 Niet alle afspraken op orde

De afspraken tussen Amsterdam en Waternet (en AGV) zijn voldoende helder en zijn goed vastgelegd. De afspraken zijn echter onvoldoende bijgewerkt. Ook worden niet alle afspraken nageleefd.

3.1 Samenstel van heldere afspraken

Er zijn diverse afspraken gemaakt tussen de gemeente, Waternet en het waterschap AGV. De belangrijkste afspraken die betrekking hebben op de gemeentelijke rioolwatertaken zijn vastgelegd in de volgende documenten:

- De eerste samenwerkingsovereenkomst (1997);
- De statuten van stichting Waternet;
- Het alleenrecht voor exclusieve uitvoering rioolwatertaken in Amsterdam wat is afgegeven voor onbepaalde tijd.

Daarbovenop zien we een soort 'flexibele schil' van additionele afspraken. Deze afspraken zijn veranderlijker omdat het gaat om eenzijdige collegebesluiten. Bijvoorbeeld het jaarmandaat, waarmee het college aangeeft dat Waternet het aankomende jaar de begroting mag gaan uitvoeren op de gebieden die zij aangeeft (bijvoorbeeld de rioolwatertaken). Deze afspraken zijn vastgelegd in de volgende documenten:

- Het doorlopend mandaatbesluit;
- Het ondermandaatbesluit;
- Het jaarmandaat (besluit waarmee Waternet belast wordt met uitvoering van bepaalde delen van de Amsterdamse begroting).

Een compleet visueel overzicht van alle afspraken en geldende kaders is terug te vinden in paragraaf 5.3 van ons onderzoeksrapport.

3.2 Niet alle afspraken worden nageleefd

We hebben in paragraaf 1.2 al toegelicht dat afspraken over evaluaties en herijkingen niet (goed) worden nageleefd. Er zijn echter nog meer afspraken waar dit voor geldt.

Afspraken over stichtingsbestuur

De statuten beschrijven een stichtingsbestuur dat eindverantwoordelijk is voor de stichting en toezicht houdt op de directie. We constateren dat het stichtingsbestuur deze rol onvoldoende invult. Men steunt namelijk volledig - en vol vertrouwen - op de directie. De rol van het bestuur wordt door leden als 'flinterdun' beschreven - wat inhoudt dat de toezichthoudende taak beperkt is tot bedrijfsvoeringsaspecten. Een professioneel-kritische instelling ten opzichte van de directie lijkt hierbij te ontbreken. Dit blijkt niet alleen uit de enigszins beperkte diepgang in de geagendeerde onderwerpen, maar ook uit de lage frequentie en beperkte duur van de bestuursvergaderingen en de mate waarin gesteund wordt op de directie. In de statuten van de stichting is opgenomen dat het stichtingsbestuur vier maal per jaar dient samen te komen. Soms komt het bestuur zelfs minder vaak dan dat bij elkaar. Zo wordt er in 2019 slechts drie keer vergaderd, telkens voor maximaal één uur.

Rapportages

In de samenwerkingsovereenkomst uit 1997 is afgesproken dat - naast drie maal per jaar financiële rapportage in lijn met de P&C-cyclus - Waternet ook drie maal per jaar zou rapporteren over de uitvoering van de rioolwatertaken, het effect van de taken, de kwaliteit van de taken en de gerealiseerde kostprijs daarvan. Het is onduidelijk op welke wijze Waternet momenteel invulling geeft aan deze afspraak.

3.3 Niet alle afspraken up-to-date

Sterk verouderde ontbindingsgronden- en voorschriften

De afspraken die over mogelijke ontbinding waren gemaakt, zijn sterk verouderd en

vragen vanwege meerdere redenen om een update. Ten eerste zijn de ontbindingsgronden uit de samenwerkingsovereenkomst uitsluitend gericht op een evaluatie die zes jaar na de oprichting diende plaats te vinden. Indien er onvoldoende resultaat zou zijn geboekt (verslechtering ten opzichte van de oude situatie), dan werd er de mogelijkheid geboden om de samenwerking te ontbinden. Deze voorschriften tot ontbinding zijn anno 2021 echter zo verouderd dat ze niet meer toepasbaar zijn. Ten tweede zijn verschillende ontbindingsvoorschriften vaag. Zo dient er bij een ontbinding een 'plan van scheiding' te worden opgesteld. Het is echter onduidelijk hoe een dergelijk plan rekening dient te houden met de jarenlange groei van de organisatie en op welke wijze met een gedeeltelijke ontbinding of andersoortige aanpassing van de constructie dient te worden omgegaan.

Spanningen met het verbonden partijenbeleid

De gemeente handelt in het kader van Waternet niet in lijn met het verbonden partijenbeleid^f. Het verbonden partijenbeleid schrijft voor dat wanneer er aanvullende bevoegdheden voor de stichting overwogen worden, de vraag telkens gesteld moet worden of de gewenste bevoegdheden de stichtingsvorm rechtvaardigen. Immers, hoe meer invloed des te meer verantwoordelijkheid, en hoe meer verantwoordelijkheid, des te minder een privaatrechtelijke organisatievorm voor de hand ligt, aldus het beleid. In het geval van Waternet is de stichtingsvorm na oprichting nooit meer heroverwogen, ondanks dat de stichting zeer grote verantwoordelijkheden draagt in het kader van de rioleringen, maar ook in het kader van de drinkwatervoorziening en het waterbeheer. Er wordt dusdanig geen uitvoering gegeven aan het principe *comply or explain*.

Daarnaast dient volgens het verbonden partijenbeleid voorkomen te worden dat bestuurders meerdere petten dragen / rollen vervullen met verschillende belangen die soms zelfs kunnen conflicteren. Deze situatie doet zich voor bij Waternet. De wethouder is namelijk lid van het stichtingsbestuur. De wethouder draagt daarmee zowel verantwoordelijkheid voor de gemeente als de stichting. De mogelijkheid bestaat dat het belang van de stichting zelf (een privaatrechtelijke organisatie met eigen belangen) in bepaalde gevallen niet overeenkomt met het gemeentelijke belang. Hierdoor kan (schijn van) belangenverstremming ontstaan. De gemeente stelde in 2016 zelf ook vast dat de governance op sommige punten begon te knellen, maar heeft na intern en extern overleg (met het waterschap AGV) de situatie niet aangepast.

Geen actie na gedeeltelijke terugname taken

Omdat een gedeelte van de in 2011 ingebrachte binnenwaterbeheertaken niet goed passen bij Waternet, is in 2019 besloten om deze weer terug te nemen binnen de gemeente. Taken die betrekking hebben op de brug- en sluisbediening en het nautische vaarwegbeheer van doorgaande routes voor de binnenvaart blijven bij Waternet. Hoewel een dergelijke aanpassing om een wijziging vraagt van de samenwerkingsovereenkomst en de statuten uit 2011, blijft dit achterwege. De huidige samenwerkingsovereenkomst

^f Daarbij dient in ogenschouw te worden genomen dat deze situatie zich al lang voordeed vóórdat de gemeenteraad het huidige verbonden partijenbeleid in 2014 vaststelde.

Binnenwaterbeheertaken en de huidige statuten van de stichting Waternet geven daarmee geen juiste weergave van de werkelijkheid.

4 Bekostiging verloopt adequaat

De bekostiging van de rioolwatertaken heeft niet tot problemen geleid. De bekostiging van de rioolwatertaken verloopt via de rioolheffing. De directie Belastingen van de gemeente int de heffing. Een minpunt is dat men momenteel geen beeld heeft van de reële waarde van Waternet.

4.1 Rioolheffing levert jaarlijks € 77,5 miljoen op

Het college bekostigt de rioolwatertaken aan de hand van een rioolheffing. De rioolheffing levert de gemeente in 2021 naar verwachting € 77,5 miljoen op. Deze verwachte inkomsten stijgen van 2020 naar 2021 met 7,5%. De beoogde opbrengst moet volgens de laatste begroting in 2024 zo'n € 86,1 miljoen zijn. Lastenverzwaringen voor de burger zijn dus de komende jaren te verwachten (indien het aantal belastingplichtigen niet met eenzelfde tempo toeneemt als de toename in opbrengsten).

Kostendekkendheid en verordening robuust

Uitgangspunt is dat de rioolheffing kostendekkend is. Dat wil zeggen dat er evenveel belasting wordt geheven, als er aan rioolkosten worden verwacht. Indien het college dit niet goed onderbouwt, kan de rechter de rioolheffingsverordening als (gedeeltelijk) onverbindend verklaren. In een dergelijk geval kan de gemeente aanzienlijke inkomsten mislopen (zie ook het rekenkamerrapport *Leges bij vergunningaanvragen*). De rioolheffing wordt meermaals per jaar ter discussie gesteld in bezwaar- en beroepszaken. De verordening (en de onderbouwing daarvan) is sinds 1999 robuust gebleken. Er lijkt dus momenteel geen directe aanleiding te zijn om aan te nemen dat de onderbouwing momenteel onvoldoende is.[§]

Tarieven stijgen

Het tarief wordt bepaald aan de hand van de verwachte kosten en het aantal verwachte belastingplichtigen in elke categorie. In Amsterdam zijn er verschillende tarieven voor rioolheffing. Dit komt omdat in Amsterdam het principe wordt gehanteerd van 'de vervuiler betaalt'. Dat uit zich in een vast tarief voor eigenaren of rechthebbenden van een perceel met aansluiting op het riool (het eigenarendeel), en een variabel tarief naar gebruik (het gebruikersdeel). Tussen 2019 en 2020 steeg de rioolheffing met 5,5% bij alle tarieven. Van 2020 op 2021 stijgt de rioolheffing weer, dit keer met 4,1% bij alle tarieven (zie onderstaande tabel).

[§] Zie ook het rekenkamerrapport [Leges bij vergunningaanvragen](#). We zijn voornemens om in het volgende deelonderzoek, Rioolwatertaken II, verder in te gaan op de onderbouwing van de verordening rioolheffing en de rapportage hierover.

Tabel 4.1 Stijging tarieven rioolheffing 2019, 2020, 2021

Heffingsmaatstaf	Tarief 2019	Tarief 2020	Tarief 2021
Vaste eigenarenheffing:	€ 131,12	€ 138,33	€ 144,00
Categoriën variabele heffingen (naar gebruik):			
301 t/m 1.000 m ³	€ 384,28	€ 405,42	€ 422,04
1.001 t/m 5.000 m ³	€ 1.454,17	€ 1.534,15	€ 1.597,05
5.001 t/m 10.000 m ³	€ 4.812,60	€ 5.077,29	€ 5.285,47
10.001 t/m 50.000 m ³	€ 12.173,29	€ 12.842,82	€ 13.369,47
50.001 t/m 100.000 m ³	€ 49.974,30	€ 52.722,89	€ 54.884,53
100.001 t/m 500.000 m ³	€ 93.031,15	€ 98.147,86	€ 102.171,92
vanaf 500.001 m ³	€ 122.539,20	€ 129.278,86	€ 134.579,29
Stijging t.o.v. vorig jaar (%)	N.v.t.	5,5%	4,1%

4.2 Geen beeld van reële waarde Waternet

Er is momenteel geen goed beeld van de economische waarde van (componenten van) de constructie Waternet. Deze waarde wordt mede door de aard van de juridische vorm - *stichtingen kennen geen aandelen waar waarde aan wordt toegekend* - niet periodiek onderzocht of inzichtelijk gemaakt. Dit is anders dan bijvoorbeeld bij de gemeentelijke deelnemingen AEB en WPW, waar wel economische waarden in de jaarstukken van de gemeente zichtbaar zijn. Het gebrek aan inzicht kan financieel gezien een complicerende factor zijn indien het nodig is om de constructie aan te passen of te ontbinden.

Hoofdconclusie

De centrale onderzoeksvraag luidt:

In hoeverre is de wijze waarop de gemeente de rioolwatertaken heeft ingericht en aanstuurt adequaat?

Hoofdconclusie

De inrichting van de gemeentelijke rioolwatertaken is op grote lijnen adequaat. Voorafgaand aan de oprichting van de constructie in 1997 heeft men uitgebreid nagedacht over de inrichting. Daarmee is een weloverwogen ontwerp tot stand gekomen. Sindsdien is echter weinig aandacht besteed aan het noodzakelijke (achterstallig) onderhoud en zijn herijkingen van de constructie uitgebleven. Dit is volgens ons de hoofdoorzaak voor de problemen die we signaleren. Problemen zoals het niet naleven van afspraken, het recente cyber security incident en de onduidelijkheid over de passendheid van eventuele nieuwe taken met betrekking tot warmtenetten. We kunnen ons voorstellen dat er meer problemen zichtbaar worden op het moment dat met 'het onderhoud' wordt begonnen.

Analyse

De inrichting van de gemeentelijke rioolwatertaken, die in 1997 op basis van een weloverwogen ontwerp tot stand kwam, is anno 2021 nog grotendeels hetzelfde. Er heerst over het algemeen tevredenheid over de samenwerking, de gekozen inrichting en de wijze waarop Waternet de taken uitvoert. Het vertrouwen in Waternet is door deze grote tevredenheid logischerwijs gegroeid. Dit verklaart deels waarom de inrichting over de jaren heen in grote lijnen gelijk is gebleven. Er werd geen directe noodzaak gevoeld om zaken aan te passen. Het liep immers grotendeels naar wens. Ook de noodzaak tot periodieke evaluatie werd daarmee als niet of minder urgent gezien.

Noodzaak van evaluatie is toegenomen

Toch is evaluatie - zeker op dit moment - om meerdere redenen van groot belang. Ten eerste heeft evaluatie een waarde op zich, zoals men zich ook bij de start in 1997 realiseerde. Het regelmatige evalueren stelt je in staat om mogelijke problemen in een vroeg stadium te herkennen en om ze adequaat aan te pakken. Ten tweede zien we in de externe omgeving een aantal ontwikkelingen die de inrichting raken. Ontwikkelingen die de vraag oproepen of de bestuurlijke, juridische, organisatorische of financiële vormgeving nog wel passend is. Daarmee komt de toekomstbestendigheid van de inrichting in het geding.

Er zijn problemen zichtbaar

We constateren in ons onderzoek weinig scherpte in de bestuurlijke aansturing van de stichting. Daarnaast worden afspraken niet nageleefd en niet up-to-date gehouden. Afspraken die veelal uit 1997 dateren. Deze problemen hebben niet een direct effect op de uitvoering van de gemeentelijke rioolwatertaken. Maar op de lange termijn kunnen ze wel

effecten hebben en sommige effecten zijn ook publiek zichtbaar. Het recente incident omtrent de digitale infrastructuur bij Waternet laat de urgentie zien om het probleem van onvoldoende scherpte in de bestuurlijke aansturing nu aan te pakken. Op een soortgelijke manier zijn de gebrekkige archivering en de huidige informatieasymmetrie ontstaan waarmee de gemeente gaandeweg steeds afhankelijker is geworden van de kennis en kunde van Waternet.

Privaatrechtelijke rechtsvorm succesvol, maar kent zwakheden

Waternet is een organisatie met verschillende gedaanten waarvan er twee in het bijzonder opvallen. Waternet is enerzijds een verbonden partij (een privaatrechtelijke entiteit met een eigen verantwoordelijkheid), anderzijds wordt Waternet als een gemeentelijke directie gezien en presenteert het zich ook zo. Deze combinatie is om meerdere redenen niet meer passend.

Wettelijke voorkeur publiekrechtelijke vorm en nieuwe mogelijkheden

Uit de Gemeentewet blijkt nadrukkelijk een voorkeur voor de publiekrechtelijke rechtsvorm voor constructies die tot doel hebben om publieke belangen te behartigen.^h Bij gebrek aan betere alternatieven is bij de oprichting in 1997 weloverwogen gekozen voor de huidige privaatrechtelijke rechtsvorm.ⁱ De stichting kon namelijk via maatwerk op de publiekrechtelijke taken worden ingericht en kende van alle alternatieven de minste nadelen. Sinds de modernisering van de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr) zijn er echter nieuwe publiekrechtelijke rechtsvormen die mogelijk beter passen, maar deze zijn nog niet overwogen.

Dubbele petten, democratische controle en openbaarheid

Daarnaast is de gekozen structuur niet in lijn met het gemeentelijke verbonden partijenbeleid (zie [paragraaf 3.3](#)) en bestaat het risico op (schijn van) belangenverstrengeling omdat de gemeentelijke en waterschapsbestuurders dubbele petten dragen. Het feit dat beide bestuursleden ook een eigen politiek bestuurlijke achterban hebben, maakt het daarnaast lastig om rolzuiver te handelen. Dit kan tot extra complexiteit in de besluitvorming leiden.^j Ook is democratische controle en openbaarheid in een privaatrechtelijke rechtsvorm van nature beperkter dan in een publiekrechtelijke rechtsvorm.

^h Als gemeenten gebruik willen maken van een privaatrechtelijke rechtsvorm, dan is dat alleen toegestaan “indien dat in het bijzonder aangewezen moet worden geacht voor de behartiging van het daarmee te dienen openbaar belang” (artikel 160, tweede lid, Gemeentewet en artikel 158, tweede lid, Provinciewet).

ⁱ Zie hoofdstuk 4 van het rapport van de voorbereidingscommissie *Een gemeenschappelijke organisatie*, d.d. 2 oktober 1995.

^j Een voorbeeld hiervan is het gemeentelijke initiatief in 2016 om de governance van Waternet in lijn te brengen met het gemeentelijke verbonden partijenbeleid. Zowel het dagelijks bestuur (DB) als het algemeen bestuur (AB) van het waterschap hebben gezegd huiverig te zijn om de governance van de stichting aan te passen. De positie van de dijkgraaf wordt door hen gezien als een manier op grip uit te oefenen op de bedrijfsvoeringsorganisatie. Zie ook bijlage 3 van ons onderzoeksrapport.

Diffuse verantwoordelijkheden en bestuurlijke uitdagingen

De gemeentelijke en waterschapsbestuurders van Waternet hebben naast hun publieke taakhoudelijke verantwoordelijkheid ook een private bedrijfsmatige verantwoordelijkheid. Verantwoordelijkheden die in theorie gescheiden zijn, maar waar in de dagelijkse praktijk niet altijd helder van is hoe ze zich tot elkaar verhouden. Onduidelijk is waar de beide verantwoordelijkheden precies beginnen en eindigen. Daarnaast stelt de bijzondere positie van Waternet de bestuurders ook voor organisatorische uitdagingen. Waternet opereert weliswaar als een gemeentelijke directie, maar wijkt op belangrijke punten af van de gemeentelijk standaarden, zoals op het gebied van hr-, inkoop- & aanbestedingsbeleid en het ICT-(beveiligings)beleid. Het maakt daarbij ook geen gebruik van de gemeentelijke expertise en faciliteiten. Het is de vraag of de bestuurders naast de taakhoudelijke kennis ook over voldoende expertise en ervaring beschikken om specifieke bedrijfsvoeringsvraagstukken te doorgronden. Gezien de aard van de taken en de grote impact die incidenten kunnen hebben, is dat wel nodig.

Aanbevelingen

Naar aanleiding van ons onderzoek en bovenstaande analyse doen we zes aanbevelingen. De eerste twee richten zich op het creëren van inzicht in de inrichting en het behouden van kennis. Daarna geven we twee aanbevelingen over regelmatige evaluatie. De laatste twee aanbevelingen gaan over het bijwerken van achterstallig onderhoud.

5 Creëer inzicht en behoud kennis

De gemeente Amsterdam werkt al sinds de jaren '90 via de gemeenschappelijke operationele organisatie Waternet samen met AGV. De inrichting is om verschillende redenen uniek. Ten eerste is Waternet de enige organisatie in Nederland die zorgt voor de hele waterkringloop. Maar ook de relatie tussen Waternet en de gemeente is uniek. Hoewel Waternet formeel gezien een verbonden partij is, opereert het in de praktijk alsof het een gemeentelijke directie is. Hierdoor zijn de lijnen kort.

Verschiedende interne en externe veranderingen hebben het karakter van Waternet complexer gemaakt. Waternet is als organisatie gegroeid en heeft meer taken gekregen in de vorm van drinkwatertaken en binnenwaterbeheertaken (waarvan een groot deel in 2019 terugging naar de gemeente). Daarnaast is er door organisatorische veranderingen steeds meer gestreefd naar integratie bij de uitvoering van de taken. Van een taakgerichte naar een meer functioneel ingerichte organisatie. Externe veranderingen die van invloed zijn op Waternet betreffen onder meer de nieuwe Europese wetgeving op het gebied van BTW en de ontwikkelingen op andere beleidsterreinen, zoals de gemeentelijke ambitie om de warmtevoorziening in Amsterdam te verduurzamen. Het zijn allemaal ontwikkelingen die Waternet raken.

De uniekheid en complexiteit maken dat Waternet leeft bij de urgentie van de dag. Hierdoor kunnen oorspronkelijke uitgangspunten en overwegingen uit het oog worden verloren. Daardoor kunnen keuzes die in het heden gemaakt worden, op gespannen voet komen te staan met wat men oorspronkelijk voor ogen had. En andersom: wat oorspronkelijk contractueel is vastgelegd, kan nieuwe ontwikkelingen in de weg zitten. Inzicht in het verleden geeft houvast voor de toekomst. Om als gemeente zelf te kunnen evalueren, moet er een zekere mate van onafhankelijke kennis en kunde bij de gemeente geborgd worden.

5.1 Aanbeveling 1: Breng de huidige inrichting helder in kaart

De inrichting moet helder in kaart worden gebracht door een beschrijving van de gemaakte afspraken en de originele uitgangspunten. De ontstaansgeschiedenis vertelt veel over de unieke huidige inrichting en welke doelen werden nagestreefd. Ons rapport kan in dit proces als eerste aanzet dienen.

Achterliggende bevindingen

- De inrichting is uniek en complex.
- Complexiteit van de inrichting toegenomen door nieuwe taken en veranderende omstandigheden.
- Gebrek aan inzicht in deze complexiteit bij de gemeente, versterkt door informatieasymmetrie.

Bij het in kaart brengen van de huidige inrichting is het allereerst van belang inzicht te krijgen in het unieke karakter van Waternet. Waternet is formeel een verbonden partij maar opereert in veel opzichten als een gemeentelijke directie. Het is goed om helder op papier te zetten wat deze unieke positie van Waternet precies betekent met niet alleen oog voor de voordelen, maar ook voor de nadelen.

Ten tweede is het goed om de unieke rechtsvorm van Waternet inzichtelijk te maken. Belangrijke aandachtspunten daarbij zijn de rol van het stichtingsbestuur en de (on)mogelijkheid voor de stichting om zich bezig te houden met commerciële activiteiten.

5.2 Aanbeveling 2: Behoud kennis over de inrichting bij de gemeente

De opgedane kennis door het helder in kaart brengen van de inrichting, moet binnen de gemeente behouden blijven. Om zo te borgen dat er bij de gemeente in zekere mate sprake is van onafhankelijke kennis en kunde.

Achterliggende bevindingen

- Informatieasymmetrie bij de gemeente.
- Veel belangrijk documenten - zoals oprichtingsaktes en het alleenrecht (1996) - zijn niet beschikbaar in het gemeentelijk archief, maar alleen bij Waternet.
- Gebrekkige archivering bij de gemeente.

Informatie en kennis over de inrichting bij de gemeente kan actueel worden gehouden door toekomstige wijzigingen in de constructie bewust te verwerken en op te bergen. Dit 'institutionele geheugen' moet zodanig worden georganiseerd dat het voor de gemeente gemakkelijker wordt om een regelmatige evaluatie uit te voeren door aan (toekomstige) raadsleden, bestuurders en ambtenaren snel en eenvoudig informatie te kunnen verschaffen over het dossier Waternet.

6 Evalueer regelmatig en let op interne en externe ontwikkelingen

Met het creëren van inzicht en het borgen van kennis (aanbevelingen 1 en 2) wordt een basis gelegd voor een grondige evaluatie van de inrichting. Dat is nuttig, omdat oorspronkelijke ideeën, uitgangspunten en afspraken over de jaren heen uit het oog verloren kunnen zijn, er wellicht nieuwe mogelijkheden zijn om de samenwerking vorm te geven die er oorspronkelijk niet waren en het mogelijkheden biedt voor heroverweging.

Dat laatste is nuttig om ervoor te zorgen dat de inrichting passend blijft bij de veranderende omgeving.

Evaluaties bieden ook de mogelijkheid om de raad goed op de hoogte te houden van de gang van zaken bij deze verbonden partij.

6.1 Aanbeveling 3: Evalueer regelmatig de samenwerking en de gemaakte afspraken en informeer de raad hierover.

Regelmatige evaluatie van de samenwerking moet gericht zijn op het signaleren van problemen en het kunnen beantwoorden van de vraag of de inrichting nog de meest effectieve en efficiënte vorm is om de publieke taak te verwezenlijken.

Achterliggende bevindingen

- De afspraken over evaluatie van de samenwerking in de samenwerkingsovereenkomst worden niet nageleefd.
- Pogingen tot evaluatie van de samenwerking en de gemaakte afspraken zijn schaars, niet geagendeerd en onvolledig.
- Een aantal afspraken is niet up-to-date.
- Een aantal afspraken wordt niet nageleefd.

Bij de evaluatie moet er aandacht zijn voor ervaringen met de wijze van samenwerking en de bestaande afspraken. Centraal thema zou daarbij steeds moeten zijn: Wordt er nog gehandeld conform de afspraken, zijn ze nog passend of knelt het op sommige punten? Dergelijke evaluaties moeten met een zekere regelmaat plaatsvinden. De enige en laatste evaluatie dateert uit 2002. Dat moet frequenter kunnen. We kunnen ons voorstellen dat hierbij aansluiting wordt gezocht bij de gemeentelijke herijking (zie aanbeveling 6). Deze evaluatie moet gedeeld worden met de raad en idealiter ook door de raad worden vastgesteld.

6.2 Aanbeveling 4: Houd rekening met externe ontwikkelingen die invloed hebben op de inrichting.

Er moet steeds aandacht zijn voor externe ontwikkelingen die van invloed zouden kunnen zijn op de eisen die aan de inrichting van de samenwerking moeten worden gesteld.

Achterliggende bevindingen

- De inrichting is op drie punten in strijd met het gemeentelijke verbonden partijbeleid.
- Veranderd Europees beleid heeft invloed op de btw-constructie.
- Er zijn nieuwe rechtsvormen mogelijk die wellicht beter passen bij de aard van de taken die Waternet uitvoert.

- Er is tot nu toe weinig aandacht voor de passendheid van de inrichting bij eventuele nieuwe taken die de gemeente bij Waternet wil beleggen.

In ons rapport hebben we een aantal ontwikkelingen genoemd waarvan we zien dat deze op dit moment de inrichting raken. De gemeente moet zich bewust zijn van deze ontwikkelingen en de invloed die ze hebben. Het gaat hierbij in ieder geval over de volgende drie punten:

- De invloed van veranderend beleid (zowel gemeentelijk, landelijk als Europees).
- De mogelijkheden die nieuwe rechtsvormen bieden.
- De invloed van nieuwe taken die bij Waternet belegd worden.

7 Werk achterstallig onderhoud weg en zorg voor updates

We constateren in ons onderzoek bestuurlijk een gebrek aan scherpste en achterstallig onderhoud. Op dit moment worden sommige afspraken niet nageleefd, ondanks dat deze afspraken - waaronder taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden - wel helder zijn beschreven. We missen bij het toezicht en het nemen van verantwoordelijkheid de scherpste die - op basis van de gemaakte afspraken en de rolverdeling - verwacht kan worden en ook noodzakelijk is.

Ten tweede is een aantal afspraken niet up-to-date. Omdat de gemaakte afspraken nooit geëvalueerd zijn, passen sommige niet meer bij de huidige situatie. Hierbij kan gedacht worden aan de ontbindingsgronden zoals deze in de samenwerkingsovereenkomst geformuleerd zijn.

Tot slot heeft er nooit een herijking van Waternet als verbonden partij plaatsgevonden. Ondanks dat Waternet door veel betrokkenen gezien en ervaren wordt als 'gemeentelijke dienst', is het feitelijk een verbonden partij. Het verbonden partijenbeleid van de gemeente schrijft voor dat iedere vier jaar een herijking van verbonden partijen dient plaats te vinden.

7.1 Aanbeveling 5: Breng scherpste in de bestuurlijke aansturing

Breng een zodanige scherpste aan bij de invulling van de bestuurlijke rollen dat de toezichthoudende rol zo goed mogelijk wordt vervuld naar de geest van de statuten en aanvullende afspraken.

Achterliggende bevindingen

- Er is sprake van een zekere mate van afhankelijkheid van de gemeente naar Waternet;
- Het stichtingsbestuur vult haar toezichthoudende rol zacht in;
- Het stichtingsbestuur komt sporadisch en ook kort samen;
- Het stichtingsbestuur steunt volledig op de directie;
- Het stichtingsbestuur ziet voor zichzelf een zeer beperkte rol weggelegd;

- Hierdoor ontstaat een gebrek aan professioneel-kritische instelling van het bestuur jegens de directie;
- Dit is niet in overeenstemming met de geest van de huidige statuten en het oorspronkelijke ontwerp;
- Dit gebrek aan scherpheid is zichtbaar in het recente incident met betrekking tot de IT-beveiliging van Waternet.

De scherpheid van het bestuur dient voornamelijk op twee punten te worden verbeterd.

Ten eerste zou er sprake moeten zijn van een meer passende betrokkenheid. De bestuurder moet kennis, ervaring, eigen gemeentelijke ondersteuning en de geëigende houding hebben om ook de bedrijfsvoeringsrol goed in te kunnen vullen. Dat is voor een taakinhoudelijk gerichte wethouder niet altijd vanzelfsprekend. Er moet ook ruimte zijn voor voldoende overleg om belangrijke onderwerpen tijdig te kunnen bespreken.

Ten tweede dient het bestuur zich bewust te zijn van het risico op een te eenzijdige informatievoorziening vanuit de directie. Deze informatie kan vertekend zijn omdat het risico bestaat dat de directie bewust of onbewust rekening houdt met haar eigen belang. Een professioneel-kritische houding van het bestuur is hierbij noodzakelijk. Een onafhankelijke interne auditfunctie (conform principe 1.3 van de [Nederlandse Corporate Governance Code](#)) zou het bestuur hierin kunnen bijstaan.

7.2 Aanbeveling 6: Herijk de samenwerking en wees voorbereid op een eventuele aanpassing of ontbinding van de constructie

Herijk zo spoedig mogelijk de samenwerking. Heroverweeg eerst gezamenlijk de uitgangspunten voor samenwerking. Heroverweeg daarna de rechtsvorm. Kom tot slot gezamenlijk heldere aanpassings- en ontbindingsvoorschriften overeen.

Achterliggende bevindingen

- Momenteel is er sprake van een privaatrechtelijke rechtsvorm (stichting);
- De wetgever heeft voorkeur voor een publiekrechtelijke rechtsvorm;
- Ook kent de huidige vorm zwakheden (dubbele petten, diffuse verantwoordelijkheden, beperkte openbaarheid en democratische controle);
- Na oprichting zijn nieuwe publiekrechtelijke rechtsvormen een optie geworden;
- Het is hierdoor niet zeker of de huidige rechtsvorm nog te rechtvaardigen is;
- Men evalueert, heroverweegt en herijkt niet. Een update van de rechtsvorm is dus ook niet overwogen;
- De ontbindingsgronden zijn niet up-to-date;
- Er is geen heldere exitstrategie vastgelegd;
- De reële waarde van Waternet is onbekend.

Bij de heroverweging van de huidige rechtsvorm moet zowel het afwegingskader *Verzelfstandiging en samenwerking bij decentrale overheden* van het ministerie van

Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties als het gemeentelijke deelnemingen- en verbonden partijenbeleid worden gebruikt. Gegeven de sterke voorkeur van de wetgever voor een publiekrechtelijke rechtsvorm ligt deze het meest voor de hand. Een gemeenschappelijke regeling, in de vorm van de zogeheten bedrijfsvoeringsorganisatie (zie Wet gemeenschappelijke regelingen), lijkt daarbij het best passend.

De nieuwe aanpassings- en ontbindingsvoorschriften zouden onder andere duidelijk moeten maken welke voorwaarden er gelden en welke procedures bij aanpassing of ontbinding worden gevolgd. Een ander essentieel onderdeel van de aanpassings- en ontbindingsvoorschriften zijn de afspraken over waardebeoordeling. Welke methode van waardebeoordeling wordt er gevolgd en welke verdeelsleutels worden gehanteerd bij een eventuele (gedeeltelijke) ontbinding.

Reactie college en nawoord rekenkamer

8 Bestuurlijke reactie

Geachte heer de Ridder,

Op 18 maart jl. heeft u het college van B&W het concept-bestuurlijk rapport van de Rekenkamer

Metropool Amsterdam (hierna te noemen: Rekenkamer) over uw onderzoek inzake gemeentelijke rioolwatertaken aangeboden. De centrale vraag van het onderzoek luidt: *In hoeverre worden de gemeentelijke rioolwatertaken adequaat uitgevoerd?*

Hierbij ontvangt u de bestuurlijke reactie op het toegezonden rapport.

Algemeen

De stichting Waternet (hierna: Waternet) is een unieke organisatie in Nederland. De samenwerking van de gemeente Amsterdam en het waterschap Amstel, Gooi en Vecht (hierna: AGV) hebben het mogelijk gemaakt diverse watergerelateerde overheidstaken bij elkaar te brengen en synergie tot stand te brengen. De oorspronkelijke gedachte hierbij was dat hiermee mogelijkheden zouden ontstaan voor een verbeterde doelmatigheid en meer efficiëntie in waterbeleid en -beheer. Daarmee was de stichting Waternet bij de oprichting een belangrijk antwoord op verschillende bestuurlijke vraagstukken in die tijd.

Het unieke karakter van Waternet vraagt echter ook om reflectie en een constructieve blik naar zaken die beter of anders kunnen in de samenwerking tussen de gemeente Amsterdam, AGV en Waternet, nu en in de toekomst. Dat geldt voor de bedrijfsvoering en de (dagelijkse) uitvoering van de gemandateerde taken en de dilemma's, waar tegenaan gelopen wordt. Dat geldt voor de agendering en aanpak van nieuwe of veranderde uitdagingen in de context van maatschappelijke opgaven. Maar dat geldt zeker ook de samenwerkingsconstructie, waarvoor gekozen is bij de oprichting van Waternet. Dan gaat het om het stichtingsbestuur, maar ook bijvoorbeeld om de relatie met het college en de gemeenteraad van Amsterdam. Na bijna 25 jaar sinds de oprichting van Waternet is het een logisch moment hier opnieuw goed naar te kijken.

Dit besef is reeds diverse malen in het stichtingsbestuur besproken, ook in het licht van de recente vragen rond de digitale veiligheid bij Waternet. Dit is aanleiding geweest voor het starten van een evaluatie naar de governance, met het perspectief van nieuwe maatschappelijke opgaven die raken aan de watertaken van de beide opdrachtgevers, bredere ontwikkelingen in het openbaar bestuur en aan fiscaal-juridische aspecten. In de evaluatie wordt gekeken wat de betekenis daarvan kan zijn voor de vorm en inrichting van die samenwerking. Het onderzoek wordt uitgevoerd door prof. dr. Marcel Boogers (Universiteit Twente). U bent over dit onderzoek reeds geïnformeerd via mijn schrijven van 10 maart jl.

Conclusies onderzoek

Het college ziet het onderzoek van de rekenkamer als een belangrijke aanvulling op het onderzoek van de heer Boogers, met een expliciete focus op de rioolwatertaken. In dat opzicht vallen de beide trajecten goed samen en biedt dit mogelijkheden de analyse te scherpen en snel door te pakken waar nodig. Het college is u daar erkentelijk voor.

Uw hoofdconclusie is tweeledig. U constateert dat de gekozen constructie voor de uitvoering van gemeentelijke rioolwatertaken logisch was (in ieder geval bij de oprichting) en heeft gefunctioneerd naar tevredenheid. Deze tevredenheid zit in de taakuitvoering voor de rioleringstaken, maar ook in de ervaren wisselwerking tussen gemeente, AGV en Waternet, die u typeert als “ambtelijke coördinatie, die decentraal plaatsvindt”. De beoogde synergie is bereikt.

Tegelijk concludeert u ook dat met enige urgentie een herijking nodig is van de oorspronkelijke samenwerkingsovereenkomst en de afspraken daarbinnen. In de periode vanaf 1997 is de werkwijze en de structuur niet in zijn totaliteit geëvalueerd of zijn er grote veranderingen doorgevoerd. In dat opzicht is er sprake van achterstallig onderhoud. U stipt in de rapportage verschillende aandachtspunten, die daarin om aandacht vragen. Zo noemt u de gekozen structuur en de borging van gemeenschappelijke belangen, mede in relatie tot het gemeentelijk verbonden partijenbeleid. Op dit laatste punt signaleert u dat de privaatrechtelijke rechtsvorm van Waternet niet in lijn is met dit beleid. U noemt daarnaast de afhankelijkheid van de gemeente ten opzichte van Waternet. U constateert dat deze groter is geworden en veel kennis en expertise op watergebied bij de gemeente verdwenen is. De beoogde bestuursdienst als ‘tegenspeler’ is nooit tot stand gekomen met alle risico’s van dien. Een andere aandachtspunt is dat diverse afspraken niet meer anno 2021 zijn en dat toezicht op naleving van die afspraken niet altijd toereikend is. Een aantal zaken zijn hierin relevant. Het gaat om de ‘flinterdunne’ rolopvatting van het bestuur, mede in relatie tot het grote vertrouwen in de directie. Het gaat ook om beleidsverantwoording en inzicht in de economische waarde van de constructie.

Het college kan deze conclusies onderschrijven. De uitdaging, die het college ziet, zit in het koesteren van de tevredenheid over de uitvoering van de rioleringstaken, de schaalvoordelen en de samenwerking tussen gemeente en AGV en anderzijds het klaarmaken van een organisatie voor de uitdagingen van nu en morgen, zowel qua kennis als qua bedrijfsvoering en positionering in het gemeentelijke speelveld.

Aanbevelingen onderzoek

In uw onderzoek doet u een zestal aanbevelingen aan de gemeente voor een vervolg. De kern van de aanbevelingen liggen in de oproep te kijken naar een herijking van de bestaande afspraken, op basis van een verdieping en nadere analyse van de conclusies van dit rapport. En dan niet alleen voor de rioleringstaken, maar voor de brede focus van Waternet en met oog voor recente en nieuwe mogelijke ontwikkelingen.

Het college zal op korte termijn voorzien in een bestuursopdracht om deze analyse en herijking mogelijk te maken. Bewust wordt gekozen voor een opdracht in aanvulling op het lopende onderzoek van de heer Boogers, juist vanwege de gemeentelijke optiek. Het doel is om de unieke organisatie Waternet goed tegen het licht te houden en klaar te maken voor de uitdagingen, die op de stad af komen. Het expliciet maken van het gemeentelijke belang is essentieel hierbij.

Ik loop de aanbevelingen graag langs met een reactie van de zijde van het college toegevoegd.

Aanbeveling 1: Breng de huidige inrichting helder in kaart

Het onderzoek laat zien dat een herijking van de samenwerkingsafspraken alleen mogelijk is wanneer oorspronkelijke doelstellingen en ambities naast aanvullingen sindsdien en recente discussies worden gelegd. Daarbij moet de focus liggen op het brede takenpakket van Waternet, dus meer dan alleen de rioleringstaken en met een doorkijk naar nieuwe ontwikkelingen die op de stad afkomen. De gekozen rechtsvorm voor de samenwerking is daarbij ook een aandachtspunt; de vraag is of de oorspronkelijke rechtsvorm van stichting nog houdbaar is en welke alternatieven er liggen.

Aanbeveling 2: Behoud kennis over de inrichting bij de gemeente

Een gemeentelijke tegenspeler voor Waternet ontbreekt en daarmee ook kennis over niet alleen inhoudelijke dossiers, maar ook het ‘water-geheugen’ van de stad. De oorspronkelijk beoogde bestuursdienst is nooit tot stand gebracht en het gemis doet zich nu gelden, zowel voor de gemeentelijke bestuur en de organisatie als voor Waternet. Het op orde brengen van kennis vraagt ook om het in stand houden. De bestuursopdracht zal voorstellen bevatten hoe naast de herijking van en de specialistische kennis bij Waternet de gemeentelijke organisatie hierop in te richten.

Aanbeveling 3: Evalueer regelmatig de samenwerking en de gemaakte afspraken en informeer de raad hierover

Waternet heeft zich ontwikkeld sinds de oprichting in 1997. De organisatie in 2021 is veel meer diffuus en complex dan in 1997. En dat hoeft niet erg te zijn. Het gevoel van tevredenheid ten aanzien van de rioleringstaken bij zowel Waternet als de gemeente heeft zeker bijgedragen aan deze ontwikkeling. Ontwikkelen vraagt echter ook om regelmatige en oprechte reflectie, want soms gaan ontwikkelingen sneller dan oorspronkelijk beoogd of voorzien. In combinatie met een gevoel van tevredenheid kan de urgentie daarvoor ontbreken, maar dat laat onverlet dat de noodzaak blijft. Die reflectie is er zeker bij ingeschoten in de afgelopen 25 jaar. En waar dit wel gebeurd is, bijvoorbeeld rond de binnenwatertaken, is dit op onderdelen gebeurd. Hier ligt een belangrijke opgave voor de bestuursopdracht. Het feit dat afspraken niet altijd worden nageleefd, zoals ook aangestipt wordt in het onderzoek, is een aandachtspunt dat direct een oplossing vraagt. In het onderzoek wordt onder meer aangegeven dat niet altijd duidelijk is of door Waternet wordt gerapporteerd. Het college pakt dit punt op, ook al in binnen de lopende afspraken, en zal nagaan waarin dat zit en hoe dit verbeterd kan worden, mogelijk ook in breder verband.

Aanbeveling 4: Houd rekening met externe ontwikkelingen die invloed hebben op de inrichting

Deze aanbeveling sluit nauw aan op de vorige aanbeveling. Ontwikkelingen buiten de oorspronkelijke afspraken kunnen ook impact hebben op de afspraken rond Waternet. Dit kan gaan om regelgeving, bedrijfsvoering en technologische ontwikkelingen, maar ook nieuwe stedelijke vraagstukken of maatschappelijke vraagstukken. De warmtenetten en de rol van Waternet wordt expliciet genoemd in het rapport, maar het kan ook gaan om vraagstukken als bodemdaling, energietransitie of klimaatadaptatie. De rol van Waternet kan zeker kansen bieden bij dergelijke ontwikkelingen, maar dient ook steeds in het licht van bestaande afspraken en rechtsvorm te worden gezien.

Aanbeveling 5: Breng scherpte in de bestuurlijke aansturing

Aanbeveling 6: Herijk de samenwerking en wees voorbereid op een eventuele aanpassing of ontbinding van de constructie

Het college ziet de uitwerking van aanbeveling 5 en 6 als de uiteindelijke ambitie van de bestuursopdracht. Op basis van een goede analyse van bestaande structuur, ontwikkelingen en bedrijfsvoering moet toegewerkt worden naar een herijking van de samenwerking. De inrichting van het bestuur, de wisselwerking met gemeente en AGV, de focus van de directie en regelmatige evaluatie horen hier onlosmakelijk bij. In de bestuursopdracht werkt het college een tijdpad hiervoor uit, waarbij vanzelfsprekend aangesloten wordt op de andere trajecten die reeds in gang zijn gezet, zoals de onderzoek door de heer Boogers en de onderzoeken in het kader van digitale veiligheid.

Hoogachtend,

Namens het college van burgemeester en wethouders van Amsterdam,

Egbert de Vries,

Portefeuille Verkeer en Vervoer, Water en Luchtkwaliteit

9 Nawoord rekenkamer

We danken het college van B en W voor zijn bestuurlijke reactie. Het college onderschrijft onze bevindingen en conclusies en neemt alle zes aanbevelingen over. Maar dat niet alleen. Het college onderkent ook de urgentie en wil direct beginnen met de opvolging van de aanbevelingen. Daar zijn we blij mee, maar er zijn nog wel een aantal punten die om verduidelijking vragen.

Toelichting bij aanbevelingen vijf en zes

In onze zesde en laatste aanbeveling pleiten we voor een herijking van de samenwerking. Het is momenteel niet zeker of de huidige rechtsvorm nog te rechtvaardigen is, en enkele essentiële afspraken ontbreken of zijn niet up-to-date. Herijken, heroverwegen en evalueren is essentieel, en dit is de afgelopen jaren onvoldoende gebeurd. Ons pleidooi voor herijking, maakt onze vijfde aanbeveling niet minder relevant. Voor elke mogelijke invulling van de samenwerking tussen Amsterdam, AGV en Waternet blijft een scherpte in

de bestuurlijke aansturing noodzakelijk. Dit vergt passende betrokkenheid van (eind)verantwoordelijke bestuurders en bewustzijn ten opzichte van het risico op een te eenzijdige informatievoorziening.

Onduidelijkheid over de relatie bestuursopdracht en het evaluerend onderzoek

Het college geeft enerzijds aan op korte termijn te zullen voorzien in een bestuursopdracht. Anderzijds geeft het college aan dat het stichtingsbestuur ook een evaluerend onderzoek is gestart onder leiding van prof. dr. Boogers. Het college laat weten dat de bestuursopdracht en het al lopende onderzoek van het stichtingsbestuur bewust naast elkaar zullen worden uitgevoerd en elkaar zullen aanvullen. Het is ons echter niet duidelijk hoe de beide opdrachten zich tot elkaar verhouden. We adviseren de raad om het college op te roepen de doelen van beide opdrachten specifieker te formuleren, en toe te lichten op welke wijze beide trajecten elkaar zullen aanvullen, en waar beide trajecten van elkaar verschillen.

Advies aan de raad: houd het college scherp

Op verzoek van het presidium wordt de raad bij elke behandeling van een rekenkamerrapport via het raadsvoorstel ook gevraagd om in te stemmen met het verzoek aan het college om te komen met een plan van aanpak. Wellicht is een apart plan gegeven de aangekondigde bestuursopdracht niet echt nuttig. Het is dan wel nodig dat de bestuurlijke reactie op twee punten nog - eventueel mondeling - wordt aangevuld. We constateren namelijk dat de bestuurlijke reactie twee tekortkomingen heeft^k: 1) het college gaat niet in op de datum van afronding van de bestuursopdracht en 2) het college gaat niet in op de wijze waarop de raad zal worden geïnformeerd. Daarnaast willen we benadrukken dat, wil de bestuursopdracht een alternatief zijn voor een plan van aanpak, de navolging van onze aanbevelingen wel traceerbaar moet zijn in die bestuursopdracht.

^k In oktober 2020 hebben het presidium (namens de raad), de gemeentesecretaris (namens het college van B en W) en de rekenkamer een aantal afspraken gemaakt over de inhoud van de bestuurlijke reactie. Daarbij is afgesproken dat voor elke aanbeveling in ieder geval de volgende vragen moeten worden beantwoord: 1) Wat is de aanbeveling?; 2) Gaat het college de aanbeveling uitvoeren en waarom wel of niet?; 3) Hoe zal aan deze aanbeveling uitvoering worden gegeven (op hoofdlijnen)?; 4) Wanneer zullen die werkzaamheden zijn afgerond?; 5) Op welke wijze wordt de raad hierover geïnformeerd?

Onderzoeksverantwoording

Dit is het bestuurlijk rapport van het onderzoek van de rekenkamer naar de *Gemeentelijke rioolwatertaken: inrichting*. Het volledige rapport bestaat naast dit bestuurlijk rapport, ook uit het onderzoeksrapport dat vanaf **15 april 2021** staat op [de projectpagina](#).

10 Onderzoeksteam

Rekenkamer Amsterdam	
Directeur	dr. Jan de Ridder
Onderzoekers	drs. Carlos Neves Cordeiro RA RC (projectleider)
	Tello Heldring Bsc (junior onderzoeker)
	Ernst van der Poel Msc (junior onderzoeker)

¹ Centrum voor Onderzoek van de Economie van de Lagere Overheden [COELO] (2021). *Kerngegevens belastingen grote gemeenten 2021*. Groningen: Rijksuniversiteit Groningen.