

Gemeentelijke Rioolwatertaken: inrichting

Deelonderzoek 1: inrichting

15 APRIL 2021

DEFINITIEF

Dit onderzoeksrapport is een document van de Rekenkamer Amsterdam en bevat de bevindingen van het onderzoek *Gemeentelijke Rioolwatertaken: inrichting*.

Het onderzoeksrapport bevat in detail de bevindingen en beantwoording van de onderzoeksvragen. Het document vormt samen met het bestuurlijk rapport de volledige rapportage van het onderzoek. Beide digitale documenten kunt u raadplegen op [de projectpagina](#).



Inhoudsopgave

Inleiding.....	3
1.1 Aanleiding	3
1.2 Unieke inrichting noodzaakt tot opdeling onderzoek	4
1.3 Doel van het onderzoek	4
1.4 Onderzoeksvragen	5
1.5 Opbouw van het onderzoek.....	5
1.6 Beoordelingskader	6
1.7 Afbakening	6
1.8 Aanpak	7
Gedetailleerde onderzoeksbevindingen	8
2 Riolering: een gezamenlijke zorgplicht	8
2.1 Opdeling van wettelijke watertaken	8
2.2 Gemeentelijke zorgplichten.....	8
2.3 Zorgplichten waterschap	11
2.4 Verplichte afstemming.....	12
3 Inrichting van rioolwatertaken in jaren '90.....	13
3.1 Unieke oplossing voor uniek probleem	13
3.2 Uitgangspunten bij ontwerp	15
3.3 Bestuurlijke vormgeving	17
3.4 Juridische vormgeving	23
3.5 Organisatorische vormgeving	31
3.6 Financiële vormgeving	34
3.7 Samenvatting inrichting jaren '90.....	37
4 Huidige inrichting rioolwatertaken.....	38
4.1 Toevoeging nieuwe taken	39
4.2 Uitgangspunten	42

4.3	Bestuurlijke aspecten	45
4.4	Juridische aspecten	54
4.5	Organisatorische aspecten	58
4.6	Financiële aspecten	61
4.7	Samenvatting inrichting anno 2021	68
5	Conclusie	70
5.1	Rioolwatertaken en inrichting	70
5.2	De rol van Waternet	72
5.3	Afspraken.....	73
5.4	Bekostiging.....	77
5.5	Beleidsvaststelling en grip	78
5.6	Beantwoording hoofdvraag	79
	Bijlagen	83
	Bijlage 1 Beoordelingskader	83
	Bijlage 2 Ontstaansgeschiedenis Waternet	87
	Bijlage 3 Memo aanpassing governance van Amsterdam en Waternet.....	91
	Bijlage 4 Algemene werkwijze Rekenkamer	94
	Eindnoten	95

Inleiding

1.1 Aanleiding

De riolering heeft een belangrijke rol in de samenleving. Een goedwerkende riolering is essentieel voor de volksgezondheid en het waterbeheer in en rondom Amsterdam. Een goedwerkende riolering wordt - net als de inzameling en verwerking van huisvuil - vaak als vanzelfsprekend beschouwd. Toch is het een omvangrijke en uitdagende taak voor de gemeente. Het riool ligt voor het overgrote deel ondergronds en is onzichtbaar, maar vormt een cruciaal onderdeel van de stedelijke infrastructuur. Een infrastructuur waarvoor het Amsterdamse gemeentebestuur verantwoordelijk is. Zowel voor de aanleg en het onderhoud als de vervanging daarvan. Dergelijke complexe uitvoeringstaken en bijbehorende infrastructurele (beheersings)vraagstukken zijn voor de gemeente een aanzienlijke uitdaging en kunnen bij gebrek aan de nodige aandacht tot grote problemen leiden. Zoals de problemen die zich al enige tijd voordoen bij het beheer en onderhoud van de Amsterdamse bruggen en kades (zie ook het rekenkameronderzoek [Beheer en onderhoud bruggen](#)).

Net als bij de andere stedelijke infrastructuren gaat de aanleg van een rioolstelsel gepaard met omvangrijke investeringen die over lange perioden - vele tientallen jaren - worden afgeschreven. En voor het in goede technische staat en toekomst(klimaat)bestendig houden van het riool worden ook de nodige kosten gemaakt. In Amsterdam ligt een omvangrijk rioolstelsel. In 2015 lag er in Amsterdam ruim 4.100 km^a aan riolering met een vervangingswaarde van circa € 2,5 miljard.¹ Ook de jaarlijkse kosten van de rioleringstaken zijn omvangrijk (€ 73 miljoen in 2019 en naar verwachting € 83 miljoen in 2023).² Deze kosten worden vrijwel volledig gedekt uit de gemeentelijke rioolheffingen.

Het riool vervult meerdere functies. Ten eerste zorgt het ervoor dat afvalwater^b van huishoudens en bedrijven wordt ingezameld en getransporteerd naar zuiveringsinstallaties. Ten tweede dat hemelwater^c wordt ingezameld en verwerkt. En ten derde dat de grondwaterstand lokaal op het gewenste niveau blijft. Het riool staat in verbinding met wateren en waterwerken waarvoor andere overheden, zoals waterschappen en provincies, verantwoordelijk zijn. Dit maakt de situatie soms ook bestuurlijk complex en vraagt om een goede afstemming tussen gemeenten en andere bestuursorganen. In dat kader hebben de gemeente Amsterdam en het waterschap Amstel, Gooi en Vecht (AGV) besloten om zeer intensief samen te werken. Zij hebben in 1997 een gemeenschappelijke operationele organisatie voor water- en rioolbeheer opgericht:

^a Dit is ongeveer evenveel als de afstand van Amsterdam tot Teheran hemelsbreed.

^b Huishoudelijk afvalwater of een mengsel daarvan met bedrijfsafvalwater, afvloeiend hemelwater, grondwater of ander afvalwater, bijvoorbeeld zwembadwater van een particulier huishouden (zie: <https://www.riool.net/soorten-afvalwater>).

^c Regenwater, ijzel, hagel en sneeuw (zie: <https://www.riool.net/soorten-afvalwater>).

stichting Waternet (hierna: Waternet).^d In Waternet zijn de wettelijke taken van zowel de gemeente als het waterschap gebundeld met als doel de werkzaamheden met betrekking tot de riolering en de waterzuivering doelmatiger uit te kunnen voeren. Naast de rioleringstaken heeft Waternet sinds 2006 ook bevoegdheden ten aanzien van de drinkwatertaken. En sinds 2011 ook het binnenwaterbeheer in de gemeente Amsterdam (waarvan een groot deel in 2019 weer is teruggenomen door de gemeente). Deze inrichting van gemeentelijke watertaken is in Nederland uniek. Waternet is - voor zover bij ons bekend - de eerste en enige instelling in Nederland die zich richt op de hele watercyclus, van drinkwater tot watersysteem.

1.2 Unieke inrichting noodzaakt tot opdeling onderzoek

Vanwege de unieke inrichting voeren wij ons onderzoek naar de rioolwatertaken in Amsterdam in twee delen uit. Daarbij hanteren we een overkoepelende hoofdvraag. Beide deelonderzoeken worden zo ingericht, dat we uiteindelijk deze hoofdvraag kunnen beantwoorden. De hoofdonderzoeksvraag luidt als volgt:

In hoeverre worden de gemeentelijke rioolwatertaken adequaat uitgevoerd?

Aan de hand van onze deelonderzoeken zullen we bovenstaande hoofdvraag beantwoorden. Omdat riolering een zodanig omvangrijk en complex onderwerp is, kunnen we niet alle facetten in detail onderzoeken. We zullen op basis van onze bevindingen uit dit eerste deelonderzoek de hoofdonderzoeksvraag nader afbakenen en beperken.

Dit deelonderzoek richt zich op de wijze waarop het gemeentelijke rioleringsbeleid wordt vastgesteld. Daarnaast wordt in dit deel de relatie en interactie tussen de gemeente Amsterdam, het waterschap AGV en Waternet in kaart gebracht. Het volgende deelonderzoek zal meer gericht zijn op de operationele aspecten van de uitvoering.

1.3 Doel van het onderzoek

Dit deelonderzoek heeft tot doel om na te gaan waarom de gemeente Amsterdam voor deze inrichting (Waternet) heeft gekozen, wat de overwegingen waren, en hoe de samenwerking tussen Waternet en de gemeente in de praktijk verloopt. Daarnaast heeft dit onderzoek tot doel om na te gaan of de gemeente in voldoende mate zicht en grip heeft op de rioolwatertaken die Waternet namens haar uitvoert.

^d Toentertijd heette de stichting nog Dienst Waterbeheer en Riolering (DWR). Op 1 januari 2006 is de naam gewijzigd in Waternet. Ten behoeve van het leesbaarheid spreken we hier over Waternet en niet over DWR.

1.4 Onderzoeksvragen

De centrale vraag in dit deelonderzoek luidt als volgt:

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

Om deze centrale vraag te kunnen beantwoorden, hebben we vijf deelvragen geformuleerd:

- 1 Hoe zijn de gemeentelijke rioolwatertaken in Amsterdam ingericht?
- 2 Welke rol heeft Waternet daarbij?
- 3 Welke afspraken zijn er gemaakt over de taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden waarmee Waternet belast is?
- 4 Hoe worden de rioolwatertaken bekostigd en welke (gemeentelijke) organisaties zijn daarbij betrokken?
- 5 Op welke wijze stelt het gemeentebestuur het rioolbeleid vast en hoe houdt zij grip op de taken waarmee Waternet belast is?

1.5 Opbouw van het onderzoek

Om de onderzoeksvragen te kunnen beantwoorden hebben we vooral exploratief en beschrijvend onderzoek uitgevoerd. De nadruk lag daarbij op het verzamelen en analyseren van relevante gegevens om de belangrijkste bevindingen op een zo helder mogelijke wijze inzichtelijk te maken in de hoofdstukken 2 tot en met 4. Het tweede deel van het onderzoek (hoofdstuk 5) heeft een toetsend karakter. In het laatste deel van hoofdstuk 5 beantwoorden we namelijk de centrale vraag aan de hand van een normenkader (zie daarvoor ook paragraaf 1.6 en [Bijlage 1](#)).

We hebben ervoor gekozen om de onderzoeksvragen niet per hoofdstuk te beantwoorden. In plaats daarvan hebben we gekozen voor een structuur^e waarbij alle benodigde informatie ter beantwoording van de onderzoeksvragen eerst aan de orde komt (hoofdstukken 2, 3 en 4). En in een concluderend hoofdstuk (5) worden de onderzoeksvragen beantwoord aan de hand van deze informatie. We zijn tot deze opbouw gekomen, omdat de inrichting van de gemeentelijke rioolwatertaken in Amsterdam een lange voorgeschiedenis kent waarbij niet alle aspecten in het verleden en heden zich makkelijk lenen voor beantwoording van de onderzoeksvragen. Dit kan ons inziens pas plaatsvinden nadat de hoofdstukken 2, 3 en 4 in samenhang zijn gelezen.

^e Een structuur die is gebaseerd op de aanpak van de voorbereidingscommissie die in de jaren '90 een cruciale rol heeft gespeeld bij de totstandkoming van de constructie. De aanpak bestond uit de volgende hoofdonderdelen: uitgangspunten, bestuurlijke vormgeving, juridische vormgeving, organisatorische vormgeving en financiële vormgeving.

Hoofdstuk 2 geeft een korte inleiding op de inhoudelijke aspecten van de gemeentelijke rioolwatertaken. In dit hoofdstuk staan we stil bij wat onder de gemeentelijke rioolwatertaken wordt verstaan en hoe deze zich verhouden tot de zorgplichten van het waterschap.

Hoofdstuk 3 gaat in op de vraag op welke manier de gemeentelijke rioolwatertaken oorspronkelijk in Amsterdam zijn vormgegeven. Deze kennis is namelijk essentieel om te begrijpen hoe de rioolwatertaken momenteel (2021) zijn ingericht. Het hoofdstuk beschrijft de unieke constructie zoals die in de 1997 tussen het waterschap AGV en de gemeente Amsterdam tot stand is gebracht en welke stappen daaraan voorafgingen.

In hoofdstuk 4 schetsen we de inrichting van de gemeentelijke rioolwatertaken zoals die anno 2021 bestaat en functioneert. Hoewel de huidige inrichting van de rioolwatertaken veel gelijkenissen vertoont met de oorspronkelijke constructie, zijn er ook een aantal duidelijke verschillen. Daarnaast beschrijven we een aantal andere opvallende zaken met betrekking tot de huidige inrichting.

In hoofdstuk 5 geven we op basis van onze bevindingen uit de hoofdstukken 2, 3 en 4 antwoord op de onderzoeksvragen die centraal staan in dit deelonderzoek.

1.6 Beoordelingskader

Een integraal beoordelingskader voor de beantwoording van de centrale onderzoeksvraag is niet in één document terug te vinden. Daarom hebben we voor ons beoordelingskader gebruikgemaakt van verschillende bronnen:

- toepasselijke wet- en regelgeving, waaronder:
 - Gemeentewet
 - Waterwet
 - Wet milieubeheer
 - Boek 2 titel 9 BW
- raadsbesluiten;
- collegestandpunten en beleidsdocumenten (waaronder het gemeentelijk rioleringsplan en het deelnemingenbeleid);
- zelf opgestelde normen, veelal gebaseerd op visies of uitgangspunten van (overheids)instanties en beoordelingskaders die we in eerdere onderzoeken naar verbonden partijen hebben gebruikt (zoals onze onderzoeken naar **GVB**, **AEB** en **WPW**).

Ons uitgewerkte beoordelingskader staat in **Bijlage 1**.

1.7 Afbakening

We doen in dit deelonderzoek nog nadrukkelijk géén onderzoek naar de operationele uitvoering van de gemeentelijke rioolwatertaken. Dat deel komt aan bod in ons volgende

deelonderzoek. Verder besteden we ook weinig tot geen aandacht aan de andere taken die Waternet voor of namens de gemeente uitvoert, zoals de drinkwatertaken, de zorg voor de natte infrastructuur en het binnenwaterbeheer. Deze taken vallen buiten de scope van dit deelonderzoek. Daarnaast willen we benadrukken dat dit onderzoek niet gericht is op het vraagstuk van gemeentelijke deelnemingen of verbonden partijen in algemene zin. De focus ligt primair op de rioolwatertaken.

Wij hebben onze onderzoekswerkzaamheden per 1 februari 2021 afgerond en hebben ons in dit onderzoeksrapport uitsluitend kunnen baseren op informatie die wij in de daarvoor liggende periode hebben verzameld en aan ons ter beschikking is gesteld. Daarnaast hebben wij tijdens ons onderzoek geconstateerd dat het ‘dossier Waternet’ bij de gemeente op verschillende plaatsen hiaten vertoont en dat gegevens soms niet meer beschikbaar zijn. Zo zijn documenten als de oprichtingsaktes van Waternet en het alleenrecht (1996) niet meer terug te vinden in het gemeentelijke archief. Deze documenten zijn door Waternet aan ons ter beschikking gesteld. Andere documenten konden we tijdens het onderzoek niet terugvinden, zoals een verklaring van de oorspronkelijke boekwaarde van de overgedragen activa bij de oprichting van Waternet in 1997.

1.8 Aanpak

Ten behoeve van dit onderzoek hebben we gebruikgemaakt van onze reguliere onderzoeksmethoden, te weten het afnemen van interviews met betrokken functionarissen en het lezen en analyseren van diverse (beleids)documenten. Vanwege de situatie omtrent de coronacrisis hebben onze interviews in de meeste gevallen online plaatsgevonden. Het onderzoek is volgens onze standaardprocedures en spelregels verlopen, zoals beschreven in [Bijlage 4](#).

Gedetailleerde onderzoeksbevindingen

2 Riolering: een gezamenlijke zorgplicht

De gemeentelijke rioolwatertaken zijn vastgelegd in de wet. Deze juridische context is onlosmakelijk verbonden met de inrichting van de gemeentelijke rioolwatertaken. Om de inrichting te kunnen beoordelen, moeten we eerst de juridische context beter begrijpen. Daarom gaan we hier in de onderstaande paragrafen dieper op in.

De zorgplicht wordt voor een groot deel bepaald door gemeentelijke kaders en kaders die van toepassing zijn op waterschappen. Maar ook wettelijke kaders die op Europees, nationaal en provinciaal niveau gelden, hebben hier van oudsher invloed op. Dit hoofdstuk heeft echter niet tot doel om zo volledig mogelijk in te gaan op deze wettelijke en bestuurlijke complexiteit en historie. We behandelen de basiselementen die nodig zijn om de begrenzing van de gemeentelijke verantwoordelijkheden beter te begrijpen.

2.1 Opdeling van wettelijke watertaken

In Nederland zijn de verschillende waterbeheertaken door de wetgever opgeknipt en zijn verschillende overheden (provincies, waterschappen en gemeenten) voor verschillende taken verantwoordelijk. Zo zijn de waterschappen in Nederland van oudsher verantwoordelijk voor de waterstaatkundige verzorging van hun gebied. En zijn gemeenten verantwoordelijk voor de inzameling en verwerking van stedelijk afvalwater. Waterschappen zijn op hun beurt weer verantwoordelijk voor de zuivering van dit water. Tot slot hebben particulieren en overige private partijen ook verantwoordelijkheden die voortvloeien vanuit het burgerlijk recht met betrekking tot het bezit van percelen grond.³

2.2 Gemeentelijke zorgplichten

De wetgever heeft het gemeentebestuur, bestaande uit de gemeenteraad en het college van B en W, verantwoordelijk gemaakt voor drie zorgplichten met betrekking tot het lokale waterbeheer.⁴ Deze zorgplichten noemen we in dit rapport de *gemeentelijke rioolwatertaken*.

Drie functies, drie taken

Het gemeentebestuur is via wettelijk vastgelegde zorgplichten verantwoordelijk voor de drie functies van het riool:

- 1 de doelmatige inzameling en transport van stedelijk afvalwater;
- 2 de doelmatige inzameling en verwerking van hemelwater; en
- 3 de grondwaterstand.

De drie gemeentelijke rioleringszorgplichten staan in de onderstaande tabel,

onderverdeeld naar hun wettelijke grondslag (tabel 2.1). In de laatste kolom staat een verwijzing naar de paragraaf waarin we de zorgplicht uitgebreider bespreken.

Tabel 2.1 De gemeentelijke rioolwatertaken

Nr.	Wettelijke taak	Wettekst	Paragraaf
1.	Zorgplicht voor de doelmatige inzameling en transport van stedelijk afvalwater ⁵	Wet milieubeheer, art. 10.33	2.2.1
2.	Zorgplicht voor de doelmatige inzameling en verwerking van hemelwater ⁶	Waterwet, art. 3.5	2.2.2
3.	Zorgplicht voor de grondwaterstand ⁷	Waterwet, art. 3.6	2.2.3

De gemeentelijke rioolwatertaken hangen ook samen met artikel 21 van de Grondwet, dat het recht op bewoonbaarheid van Nederland biedt.⁸ Het inspecteren en onderhouden van het riool, teneinde aan de bovenstaande verplichtingen te kunnen voldoen, wordt door overheden gezien als een standaard beheeractiviteit in het kader van dit artikel.⁹

2.2.1 Zorgplicht afvalwater

Wat is afvalwater?

De Wet milieubeheer definieert afvalwater als "alle water waarvan de houder zich ontdoet, voornemens is zich te ontdoen of zich moet ontdoen".¹⁰ Afvalwater kan afkomstig zijn van huishoudens (het doorspoelen van de wc of ander huishoudelijk afvalwater) en bedrijven (overtollig water afkomstig van bedrijfsmatige processen) of uit de openbare ruimte waar overtollig hemel- of grondwater ontstaat.

Wat houdt de zorgplicht afvalwater in?

Ten aanzien van de zorgplicht voor afvalwater heeft de gemeente de plicht om de inzameling van afvalwater door middel van een publiek vuilwaterriool te verzorgen en het water te transporteren naar een rioolwaterzuiveringsinstallatie.¹¹ De zorgplicht omvat twee elementen: de aanleg van riolering (of andere voorzieningen) en vervolgens een adequaat beheer hiervan. Dit moet op een doelmatige wijze gebeuren. De gemeente maakt zelfstandig de afweging of de inzameling en het transport doelmatig gerealiseerd kunnen

^f Naar letter van de wet: "De gemeenteraad en het college van burgemeester en wethouders dragen zorg voor het in het openbaar gemeentelijke gebied treffen van maatregelen teneinde structureel nadelige gevolgen van de grondwaterstand voor de aan de grond gegeven bestemming zoveel mogelijk te voorkomen of te beperken, voor zover het treffen van die maatregelen doelmatig is en niet tot de zorg van de beheerder of de provincie behoort."

worden, en welke manier hiervoor het meest geschikt is. Indien de inzameling en het transport van afvalwater (bijvoorbeeld in delen van het buitengebied) van een gemeente niet doelmatig plaatsvindt, kan de gemeente van de provincie een ontheffing krijgen van de zorgplicht.¹² De zuiveringsinstallatie is in beheer van het waterschap. De gemeente mag voor buitengebieden zelfstandig een afweging maken om een riool aan te leggen of om aparte installaties aan te brengen. Deze afweging dient plaats te vinden op basis van doelmatigheid en wordt vastgelegd in het gemeentelijk rioleringsplan (GRP).¹³ De gemeente maakt de keuze in overleg met het waterschap en de provincie.

2.2.2 Zorgplicht hemelwater

Wat is hemelwater?

Hemelwater is een verzamelnaam voor water dat uit de lucht valt, zoals regen, sneeuw, hagel, mist en ijzel. Hemelwater kan in tegenstelling tot afvalwater ongezuiverd worden geloosd in het oppervlaktewater.¹⁴ Uitgangspunt is namelijk dat hemelwater schoon is. De wetgever heeft het liefst dat hemelwater gescheiden van het afvalwater wordt ingezameld en afgevoerd. Anders kan de hoeveelheid water die ingezameld, getransporteerd en gezuiverd moet worden, aanzienlijk toenemen. Dat brengt extra kosten met zich mee. Ook kan het leiden tot 'overstortingen': lozingen naar het oppervlaktewater van een mengsel van ongezuiverd afvalwater en hemelwater. Overstortingen hebben een negatief effect op de waterkwaliteit, en kunnen daardoor ook een bedreiging vormen voor de volksgezondheid en gezondheid van flora en fauna. Ook in Amsterdam bestaat er een beleidsmatige voorkeur voor gescheiden riolering, waarbij afvalwater en hemelwater waar mogelijk gescheiden wordt opgevangen en getransporteerd.¹⁵

Wat houdt de zorgplicht hemelwater in?

Ten aanzien van de zorgplicht voor de doelmatige inzameling en verwerking van hemelwater heeft de gemeente de plicht tot het aanbieden van een voorziening waarin het hemelwater geloosd kan worden (door perceeleeigenaren).¹⁶ Perceeeigenaren zijn in principe zelf verantwoordelijk voor de verwerking van hemelwater op eigen terrein.

Het hemelwater dat de gemeente ontvangt, moet zij vervolgens verwerken. Dat kan op verschillende manieren. Artikel 3.5, lid 2 van de Waterwet geeft aan dat gemeenten het hemelwater (in elk geval) kunnen:

- bergen;
- transporteren;
- nuttig toepassen, zoals voor bestrijding van verdroging van gebieden of de aanpak van drooggevallen funderingspalen;
- terugbrengen op of in de bodem, of in het oppervlaktewater;
- afvoeren naar een rioolwaterzuiveringsinstallatie.

Een gemeente is vrij in haar keuzes voor verwerking, zolang het maar op doelmatige wijze plaatsvindt.¹⁷ Keuzes die vaak het resultaat zijn van een integrale afweging op lokaal niveau, rekening houdend met maatschappelijke lasten en randvoorwaarden (zoals een

duurzaam watersysteem, leefomgeving, gebiedsfunctie, milieu en volksgezondheid).¹⁸ Overleg met waterschappen en provincies is daarbij gewenst.¹⁹

2.2.3 Zorgplicht grondwaterstand

Wat is grondwater?

Grondwater is al het water dat zich in de ondergrond en bodems bevindt. Meestal is dit water afkomstig van hemelwater.²⁰ Nadat het hemelwater op het oppervlakte belandt, infiltreert het direct of indirect (na zich eerst in sloten, grachten of rivieren te hebben bevonden). In stedelijke gebieden ontstaan regelmatig grondwaterproblemen als gevolg van een te hoge of te lage grondwaterstand voor de gebruiksfunctie van de grond (de gebruiksfunctie blijkt uit het relevante bestemmingsplan).²¹ In de binnenstad van Amsterdam is het bijvoorbeeld essentieel dat de grondwaterstand niet te laag wordt, omdat anders eeuwenoude houten funderingspalen kunnen gaan rotten. In buitenwijken moet de grondwaterstand niet te hoog zijn, want dan kan er grondwateroverlast ontstaan in de vorm van natte tuinen of vochtige woonruimten. Grondwaterstandproblemen kunnen allerlei oorzaken hebben: natuurlijke (zoals klimaatverandering), waterhuishoudkundige en/of bouwkundige (bijvoorbeeld door onderkeldering).²²

Wat houdt de zorgplicht grondwaterstand in?

Ten aanzien van de zorgplicht voor de grondwaterstand geldt het volgende. Het gemeentebestuur dient maatregelen te nemen, teneinde structureel nadelige gevolgen voor de grondwaterstand te voorkomen of te beperken. Dat hoeft alleen voor zover het treffen van die maatregelen doelmatig is, en het niet tot de zorg van de beheerder of provincie behoort.²³ Zo'n maatregel kan bijvoorbeeld zijn: het hemelwater in de grond lozen om te voorkomen dat houten funderingspalen gaan rotten.²⁴ Van belang is dat de gemeente zich zoveel mogelijk inspant om een duurzame omgeving te behouden.²⁵

2.2.4 Beheer en eigendom van riolering

De gemeentelijke rioolwatertaken zijn weliswaar een wettelijke plicht, maar dat betekent niet automatisch dat gemeenten de taken zelf dienen uit te voeren of de riolering in eigendom moeten hebben. Gemeenten mogen het beheer van het riool uitbesteden en/of aan een externe partij mandateren. Volgens stichting RIONED besteden steeds meer gemeenten het rioleringsbeheer al dan niet gedeeltelijk uit.²⁶ Wel blijven gemeenten altijd eindverantwoordelijk voor de wettelijke zorgplichten, conform hetgeen is vastgelegd in de Wet milieubeheer en de Waterwet.

2.3 Zorgplichten waterschap

Het gemeentelijk riool en de bijbehorende taken staan niet op zichzelf. Het rioolstelsel is verbonden met allerlei andere installaties en waterlichamen. Afvalwater vloeit bijvoorbeeld naar afvalwaterzuiveringsinstallaties (AWZI's) die in beheer zijn van het waterschap (zie tabel 2.2). In deze zuiveringsinstallaties wordt het afvalwater uit het riool gezuiverd voordat het uiteindelijk in het oppervlaktewater geloosd wordt. Naast het

zuiveren van afvalwater heeft het waterschap nog andere wettelijke zorgplichten die het rioolwaterbeheer raken, zoals:²⁷

Tabel 2.2 De zorgplichten van het waterschap

Nr.		
1.	De waterstaatkundige verzorging van het eigen beheergebied ²⁸	Waterschapswet, art. 1.1
2.	Zorgplicht voor de waterzuiveringsinstallaties waar stedelijk afvalwater wordt gezuiverd ²⁹	Waterwet, art. 3.4

2.4 Verplichte afstemming

Artikel 3.8 van de Waterwet schrijft voor dat waterschappen en gemeenten zorgdragen voor de benodigde afstemming van taken en bevoegdheden, met het oog op een doelmatig en samenhangend waterbeheer.³⁰ Daarmee is enige vorm van afstemming tussen gemeente en waterschap op het gebied van waterbeheer wettelijk verplicht, in het bijzonder voor wat betreft de inzameling, het transport en de zuivering van afvalwater. Op deze manier geven de gemeenten, in samenwerking met de waterschappen, invulling aan de gemeentelijke rioolwatertaken.³¹

Bestuursakkoord Water benadrukt noodzaak afstemming

Ook is er met het *Bestuursakkoord Water* (2011) door gemeenten, waterschappen, drinkwaterbedrijven, provincies en het Rijk afgesproken dat gemeenten onderling en samen met waterschappen hun kennis en capaciteiten slim zullen bundelen.³² Daarnaast moedigt men met dit akkoord gezamenlijke investeringen aan op het gebied van zuivering en het opschalen van de uitvoering van operationele taken naar de gebiedsgrootte van het waterschap.³³ Hieruit blijkt nogmaals dat gemeenten en waterschappen onlosmakelijk met elkaar verbonden zijn voor wat betreft hun lokale watertaken. Samen kunnen zij een aanpak ontwikkelen die, gelet op de lokale omstandigheden, het meest doelmatig is.

Lastige begrenzing van verantwoordelijkheden

Hoewel de zorgplichten van de gemeenten en waterschappen in afzonderlijke wetten aan bod komen, is er geen eenduidigheid als het gaat om de afgrenzing. Waar het gemeentelijk rioolstelsel begint en waar het eindigt, is niet eenduidig gedefinieerd. Daarmee is het dus ook niet altijd duidelijk waar de verantwoordelijkheid van de gemeente begint, of eindigt. Dit is ook een belangrijke reden waarom afstemming tussen overheden praktische voordelen oplevert.

3 Inrichting van rioolwatertaken in jaren '90

Nu we de juridische context beter begrijpen gaan we in dit hoofdstuk in op de keuzes die door de gemeente Amsterdam en het waterschap AGV zijn gemaakt bij de invulling van hun zorgplichten. Onze aandacht gaat daarbij in het bijzonder uit naar de wijze waarop de gemeentelijke rioolwatertaken zijn ingevuld.

Waarom de jaren '90?

Dit (deel)onderzoek gaat over de inrichting van de rioolwatertaken. Een inrichting waarvan het fundament in de jaren '90 van de vorige eeuw is gelegd. Om de constructie anno 2021 te kunnen begrijpen, is het naar onze mening noodzakelijk om de oorspronkelijke inrichting te begrijpen. Daarom brengen we in dit hoofdstuk de uitgangspunten van het ontwerp en de bestuurlijke, juridische, organisatorische en financiële vormgeving van de uiteindelijke inrichting van de rioolwatertaken in kaart.

We baseren ons op een groot aantal belangrijke documenten die toentertijd zijn opgesteld. Deze geven echter een beperkte mate van zekerheid over de feitelijke situatie in die tijd (zie kader).

Onderzoeksmethoden

We baseren ons in dit hoofdstuk uitsluitend op documenten die ons gedurende het onderzoek zijn overhandigd en informatie afkomstig uit gevoerde interviews in 2020. We hebben geen uitgebreid historisch onderzoek uitgevoerd naar de exacte situatie in de jaren '90. Het is ook niet ons doel om een uitputtende historische reconstructie van de feiten weer te geven. Het is dus mogelijk dat de in de documenten geschetste situatie niet altijd exact overeenkwam met de uiteindelijk gerealiseerde situatie. Met dit voorbehoud dient dit hoofdstuk te worden gelezen.

Gemeenschappelijke operationele organisatie

Bij de invulling van de wettelijk voorgeschreven plicht tot afstemming (zie paragraaf 2.4), hebben de gemeente Amsterdam en het waterschap AGV in de jaren '90 voor een vergaande vorm van samenwerking gekozen. Ze hebben een gemeenschappelijke operationele organisatie opgericht die zich uitsluitend bezighoudt met water- en rioolbeheer. Hieraan zijn de nodige stappen voorafgegaan. In dit hoofdstuk lichten we toe op welke wijze de gemeenschappelijke operationele organisatie tot stand is gekomen en beschrijven we de gekozen constructie op basis van bestuurlijke, juridische, organisatorische en financiële aspecten.

3.1 Unieke oplossing voor uniek probleem

De totstandkoming van Waternet zoals we dat nu kennen, heeft een lange voorgeschiedenis (zie [Bijlage 2](#)). Kenmerkend was dat de oprichting van deze 'all-in-organisatie' voornamelijk tot doel had om een einde te maken aan de toen al ruim twintig jaar voortdurende bestuurlijke problemen tussen provincies, gemeente,

hoogheemraadschap en zuiveringsschap die op overlappende gebieden eigen wettelijke zorgplichten hadden.³⁴ De oprichting van een gemeenschappelijke operationele organisatie zou een goede waarborg moeten bieden voor de behartiging van de belangen van alle deelnemende overheden, was de gedachte.³⁵

"De gemeenschappelijke operationele organisatie vormt een uniek antwoord op een uniek probleem"^g

Meerdere redenen om samen te werken

Een uniek antwoord op een uniek bestuurlijk probleem dus. Daarnaast zou deze bijzondere manier van intensief samenwerken de theorie van integraal waterbeheer in de praktijk moeten brengen.³⁶ Bij integraal waterbeheer wordt gestreefd naar een zo groot mogelijke integratie en een optimale coördinatie van de 'waterfacetten' riolering, zuivering, grondwater en oppervlaktewater. Verder was ook de verwachting dat door deze keuze schaalvoordelen benut konden worden, zodat de uitvoering van de genoemde taken efficiënter kon gaan plaatsvinden.³⁷ Tot slot zou het innovatief vermogen, de slagkracht en de uitvoering van het waterbeheer verbeteren.³⁸

Gezamenlijk voorstel bestaande uit twee stappen

Na bestuurlijk overleg onder leiding van de provincie Noord-Holland tussen de drie oude waterbeheerders^h en de gemeente Amsterdam werd besloten om een gezamenlijk voorstel uit te werken. De 'package-deal' die hieruit rolde is in mei 1994 gepresenteerd. Het voorstel bestond ruwweg uit twee stappen:

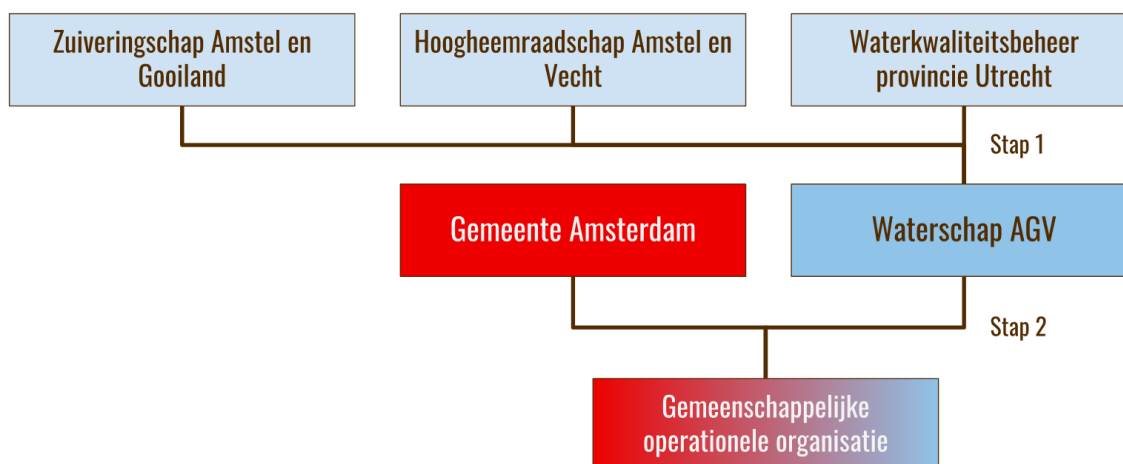
- De eerste stap was om een nieuw waterschap op te richten in het zuidoosten van de provincie Noord-Holland en het noordwesten van de provincie Utrecht, bestaand uit twee reeds bestaande waterschappen en het waterkwaliteitsbeheer van de provincie Utrecht. De werknaam van het nieuw te vormen waterschap werd Hoogheemraadschap Amstel, Gooi en Vecht, afgekort AGV. Daarmee zou voor het eerst in de geschiedenis het gehele gebied van Amsterdam in één waterschapsverband worden gebracht.³⁹
- De tweede stap van de uitwerking was om het nieuwe waterschap AGV samen met de gemeente Amsterdam 'operationeel' te laten fuseren in een nieuw op te richten gemeenschappelijke organisatie.⁴⁰

^g Citaat uit: *Een gemeenschappelijke operationele organisatie*, een rapport van de Voorbereidingscommissie AGV, voor het Hoogheemraadschap Amstel, Gooi en Vecht en de Gemeente Amsterdam, 2 oktober 1995.

^h Het hoogheemraadschap Amstel en Vecht, het zuiveringschap Amstel en Gooiland, en het waterkwaliteitsbeheer van de provincie Utrecht

Het bovenstaande is in figuur 3.1 schematisch weergegeven. Om de tweede stap verder gestalte te geven werd er een voorbereidingscommissieⁱ ingesteld. Deze commissie kreeg de taak om vorm te geven aan de (kaders voor de) nieuwe gemeenschappelijke organisatie. Daartoe schreven zij een uitgebreid rapport.⁴¹ We zullen hierna verder ingaan op de tweede stap van de uitwerking en volgen daarbij zoveel mogelijk de opbouw van het rapport van de voorbereidingscommissie.⁴²

Figuur 3.1 Vorming van de gemeenschappelijke organisatie in twee stappen



3.2 Uitgangspunten bij ontwerp

Bij het vormgeven van de nieuwe organisatie hanteerde de voorbereidingscommissie een lijst van dertien uitgangspunten.⁴³ Hieronder gaan we dieper in op de meest in het oog springende uitgangspunten.

3.2.1 Samenwerkingsovereenkomst als basis

De nieuwe gemeenschappelijke organisatie zou taken gaan uitvoeren en beleid voorbereiden voor zowel de gemeente Amsterdam als het nieuwe waterschap AGV.⁴⁴ Daarmee waren er dus meerdere partijen betrokken. Uitgangspunt was dat aan deze gemeenschappelijke organisatie een samenwerkingsovereenkomst ten grondslag zou liggen die de spelregels diende te bepalen voor alle betrokken partijen en het fundament vormde van de constructie.⁴⁵ De samenwerkingsovereenkomst zou moeten worden aangegaan voor onbepaalde tijd. Regels over het 'hoe te handelen' bij tussentijdse spanningen zouden in de samenwerkingsovereenkomst worden uitgewerkt.

ⁱ De voorbereidingscommissie werd voorgezeten door de oud-minister Zeevalking en bestond mede uit de eerstverantwoordelijke bestuurders, onder wie de wethouder voor Milieu. De commissie werd in belangrijke mate bijgestaan door prof. mr. dr. J.J.I. Verburg (bijzonder hoogleraar waterstaats- en waterschapsrecht), privatiseringsdeskundige mr. S.R. Schuit (privatiseringsdeskundige bij Van Loeff Claey's Verbeke) en mr. drs. J.P. van der Meij (organisatiedeskundige bij Moret Ernst & Young).

3.2.2 Na zes jaar evaluatie

Er zou in het zesde jaar na de totstandkoming van de samenwerkingsovereenkomst een evaluatie moeten plaatsvinden van de samenwerkingsrelatie.⁴⁶ Hieruit blijkt dat men bij het ontwerp oog had voor het risico van het eventueel mislukken van de samenwerking, en daartoe beheersmaatregelen probeerde in te richten. Het was namelijk een unieke constructie waarmee men nog geen ervaring had.

3.2.3 Behoud van eindverantwoordelijkheid

De eindverantwoordelijkheden voor de wettelijke taken dienden bij de afzonderlijke partijen (oprichters) te blijven. Uit het ontwerp blijkt weliswaar dat de gemeente en het waterschap het voornemen hadden om beleidsvoorbereiding en -uitvoering aan de nieuwe organisatie over te laten, maar zij zouden hierbij niet hun eindverantwoordelijkheden voor deze taken verliezen.⁴⁷ Het werd essentieel geacht dat zowel Amsterdam als AGV onderscheidenlijk voor hun eigen wettelijke taken eindverantwoordelijk bleven.

3.2.4 Behoud van beleidsvaststelling

Daarnaast was er een wens om het beleid ten aanzien van het rioolbeheer respectievelijk het waterbeheer zelf te kunnen blijven bepalen.⁴⁸ De taken tot 'voorbereiding' en 'uitvoering' van het beleid zouden worden gemandateerd aan de nieuwe gemeenschappelijke organisatie. De wettelijke taak tot vaststelling van beleid diende echter voorbehouden te blijven aan Amsterdam respectievelijk AGV.

3.2.5 Behoud van eigen kennis en kunde

Om de eindverantwoordelijkheid over de gemandateerde taken goed te kunnen dragen, achtte men het noodzakelijk om binnen de eigen organisaties een hoog niveau van inhoudelijke kennis en kunde te behouden.⁴⁹ Hiertoe zou invulling worden gegeven aan de hand van een onafhankelijke bestuursdienst. Deze onafhankelijke bestuursdienst zou voorstellen van de nieuwe gemeenschappelijke organisatie inhoudelijk kunnen toetsen en zo nodig *second opinions* kunnen verstrekken.⁵⁰ Dit had waarschijnlijk tot doel om een te grote afhankelijkheid van de nieuwe gemeenschappelijke organisatie te voorkomen.

3.2.6 Behoud van eigen bezittingen

Een ander uitgangspunt was dat de belangrijkste activa van de gemeente en het nieuwe waterschap in eigen bezit bleven.⁵¹ Enkel de activa die voor meerdere zaken gebruikt konden worden - de multifunctionele activa - werden aan de nieuwe gemeenschappelijke operationele organisatie overgedragen. Dat betekende dat multifunctionele activa^j door de gemeente en het waterschap werden ingebracht, maar dat de overige activa, zoals het rioolstelsel van de gemeente en bemalingsinrichtingen, waterkeringen en AWZI's van het waterschap, in eigen bezit zouden blijven. De nieuwe gemeenschappelijke organisatie zou

^j Bijvoorbeeld gebouwen, voertuigen, werkplaatsen en laboratoria.

wel het mandaat krijgen 'tot directievoering' over deze overige activa, zodat bijvoorbeeld het uitvoeren van werkzaamheden aan het riool wel mogelijk zou zijn.

3.2.7 Behoud van afzonderlijke administraties

Men achtte - met het oog op regelgeving en eigen eindverantwoordelijkheid - het noodzakelijk dat de gemeenschappelijke organisatie afzonderlijke (strikt gescheiden) administraties zou voeren.⁵² De verschillende taken werden namelijk gefinancierd met specifieke belastingen. Vermenging van verschillende kosten en opbrengsten was daarom niet toegestaan. In dit verband zouden ook de deelbegrotingen en deeljaarrekeningen per taak vastgesteld moeten worden door de gemeenteraad en het algemeen bestuur van AGV.⁵³ De vastgestelde begrotingen zouden daarmee het financiële kader vormen voor de gemeenschappelijke operationele organisatie.

3.3 Bestuurlijke vormgeving

Het ontwerp van de voorbereidingscommissie leidde per 18 februari 1997 - conform de uitgangspunten - tot een samenwerkingsovereenkomst.⁵⁴ Deze overeenkomst vormde het fundament van de gemeenschappelijke operationele organisatie. In de overeenkomst zijn niet alleen de geformuleerde uitgangspunten uitgewerkt, maar zijn ook bepalingen opgenomen over hoe de fusiepartners met elkaar dienen om te gaan met oog voor elkaars belangen. De overeenkomst werd voor onbepaalde tijd aangegaan en kende drie contractpartijen: de gemeente Amsterdam, het nieuwe waterschap AGV en de rechtspersoon waarin de nieuwe gemeenschappelijke organisatie werd ondergebracht.^k Deze overeenkomst is kort na^l de oprichting van de nieuwe rechtspersoon vastgesteld.⁵⁵ Samen met de statuten van de nieuw opgerichte rechtspersoon vormde dit het initiële 'bouwwerk' van de nieuwe constructie.^m Een bouwwerk met de nodige aandacht voor de bestuurlijke verhoudingen. In de volgende paragrafen staan we stil bij de verschillende bestuurlijke organen die de constructie kent en de wijze waarop deze organen dienen (samen) te werken. Tevens zullen we aandacht besteden aan de wijze waarop het gemeentebestuur grip op de gekozen constructie dient te houden. Daarnaast gaan we nader in op de rolverdeling tussen het gemeenbestuur (het college van B en W, de gemeenteraad) en het bestuur en de directie van de gemeenschappelijke organisatie.

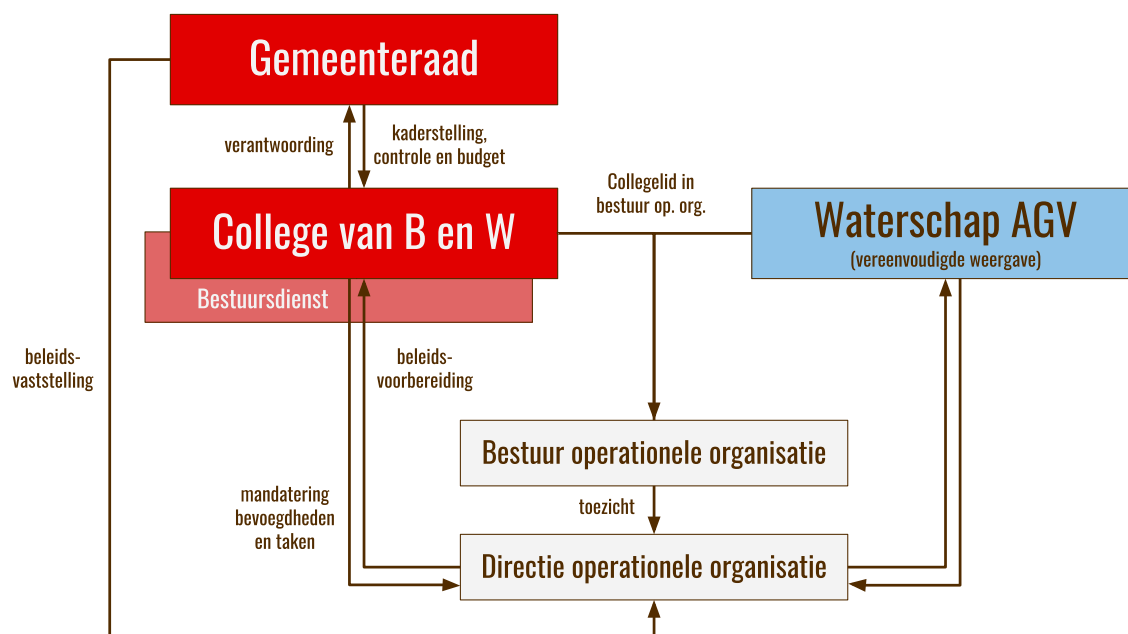
In figuur 3.2 hebben we de bestuurlijke verhoudingen schematisch weergegeven:

^k De nieuwe gemeenschappelijke organisatie heette toentertijd 'Stichting Dienst Waterbeheer en Riolering Amsterdam en Amstel, Gooi en Vecht' ofwel Dienst Waterbeheer en Riolering (DWR).

^l De nieuwe gemeenschappelijke organisatie is op 2 december 1996 opgericht, de samenwerkingsovereenkomst is op 18 februari 1997 aangegaan.

^m In paragraaf 3.4 gaan we verder in op de samenwerkingsovereenkomst en hoe deze zich verhoudt tot andere aspecten van de juridische vormgeving, zoals de samenwerkingsovereenkomst.

Figuur 3.2 Bestuurlijke vormgeving (focus op gemeente Amsterdam)



In de subparagrafen 3.3.1 en 3.3.2 gaan we nader in op de rol die het college van burgemeester en wethouders en de gemeenteraad (in rood weergegeven) vervullen in de constructie. In de subparagrafen 3.3.3 en 3.3.4 staan we uitgebreid stil bij de bestuursorganen die de organisatie zelf kent: het bestuur en de directie (in grijs weergegeven). Gezien onze specifieke aandacht voor de relatie met de gemeente Amsterdam zullen we slechts beperkt ingaan op de rol van het waterschap AGV (in blauw weergegeven).

3.3.1 Het college van B en W

Het college van burgemeester en wethouders (vanaf nu: het college) bestuurt de gemeentelijke organisatie. Het college voert besluiten uit van de gemeenteraad en wetten en regelingen van het Rijk en de provincie. Het college is onder andere eindverantwoordelijk voor een goede uitvoering van de gemeentelijke rioolwatertaken (zie paragraaf 2.2). Het college is verder verantwoordelijk voor de financiën van de gemeente en de ambtelijke organisatie.

College blijft eindverantwoordelijk door gebruik van 'mandaat'

De wens van de fusiepartners was om de eindverantwoordelijkheid voor de taken die de nieuwe organisatie zou uitvoeren, te blijven behouden (zie paragraaf 3.2.3). Om de nieuwe gemeenschappelijke organisatie tóch de rioolwatertaken uit te kunnen laten voeren is er gekozen voor een mandaatstructuur. Hierbij geeft het college een 'mandaat' aan de gemeenschappelijke organisatie binnen de financiële kaders die direct voortvloeien uit de (door de gemeenteraad vastgestelde) gemeentelijke begroting.⁵⁶ Dit besluit wordt ook wel het *jaarmandaat* genoemd. Er is hierbij echter niet sprake van een mandaatbesluit in de zin van de Algemene wet bestuursrecht, maar eerder een opsomming van de taken

waarmee het college de algemeen directeur van de gemeenschappelijke organisatie belast.⁵⁷ In paragraaf 3.4.4 gaan we dieper in op het jaarmandaat.

Eén lid van het college neemt zitting in het bestuur

In de samenwerkingsovereenkomst is vastgelegd dat de leden van het college een van hen aanwijst om zitting te nemen in het bestuur van de gemeenschappelijke operationele organisatie.⁵⁸ Daarnaast is ook de dijkgraaf van AGV lid van het bestuur van de gemeenschappelijke organisatie.⁵⁹ Zowel het college-bestuurslid als het dijkgraaf-bestuurslid ontvangen geen bezoldiging voor deze aanvullende bestuursfunctie.⁶⁰

Het college kiest samen met AGV de voorzitter van het bestuur

In de samenwerkingsovereenkomst is vastgelegd dat de voorzitter (het derde lid) van het bestuur benoemd, geschorst en ontslagen zal worden door het dagelijks bestuur van AGV en het college van Amsterdam.⁶¹ De voorzitter is onafhankelijk ten opzichte van Amsterdam en AGV. Deze twee partijen bepalen tezamen de hoogte van de bezoldiging van de voorzitter.⁶² Als het wederzijds vertrouwen in de voorzitter komt te vervallen, zullen het dagelijks bestuur van AGV en het college met elkaar in overleg treden.⁶³

Het college wordt ondersteund door een bestuursdienst

Conform het uitgangspunt van behoud van onafhankelijke kennis en kunde (zie paragraaf 3.2.5) zou een bestuursdienst het college ondersteunen in de plichten die behoren tot de eindverantwoordelijkheid ten aanzien van de gemeentelijke rioolwatertaken.⁶⁴ Opvallend is dat in het ontwerp van de voorbereidingscommissie deze bestuursdienst relatief veel aandacht krijgt, maar in de samenwerkingsovereenkomst slechts beperkt aan de orde komt. Men noemt enkel dat de 'bestuursondersteuning' voor de taken van Amsterdam zal worden uitgevoerd door de bestuursdienst. Er wordt niet verder uitgewerkt wat er onder bestuursondersteuning dient te worden verstaan, terwijl in het ontwerp wordt gesproken over het inhoudelijk toetsen van voorstellen van de gemeenschappelijke organisatie en het zo nodig verstrekken van *second opinions* hierover. Het is ons niet bekend of er expliciet voor is gekozen om de invulling van de bestuursondersteuning globaler te benoemen en zo ja, waarom.

3.3.2 De gemeenteraad

De gemeenteraad (vanaf nu: de raad) heeft een kaderstellende en controlerende rol. De kaderstellende rol houdt onder andere in dat de raad het beleid bepaalt en hierin prioriteiten stelt.⁶⁵ De controlerende rol houdt onder andere in dat de raad het college controleert of de afspraken op een doeltreffende, doelmatige en rechtmatige wijze zijn nagekomen. Daarnaast beschikt de raad over enkele vergaande rechten die het hierin ondersteunt. Een van deze rechten is het budgetrecht. Dat houdt in dat de raad verantwoordelijk is voor het toekennen van financiële middelen ten behoeve van de verschillende gemeentelijke taken.

De raad besloot tot aangaan van de samenwerkingsovereenkomst

Uit de samenwerkingsovereenkomst blijkt dat de raad op 26 juni 1996 het college machtigde om de samenwerkingsovereenkomst aan te gaan.⁶⁶ Uit achterliggende stukken

valt af te leiden dat de raad besloot mee te werken aan de vorming van één waterschap voor Amsterdam en de oprichting van een gemeenschappelijke operationele organisatie, mits deze doelmatiger zou werken en het niet tot tariefstijgingen zou leiden.⁶⁷

De raad stelt het rioleringsbeleid vast

Conform het uitgangspunt dat beleidsvaststelling van het rioleringsbeleid bij de raad zou blijven (zie paragraaf 3.2.4), is de wettelijke taak tot beleidsvaststelling bij de raad gebleven. Er is verder geen specifieke aandacht geschonken aan (het proces tot) beleidsvaststelling in de samenwerkingsovereenkomst en de statuten. Er is echter wel aandacht besteed aan het proces van beleidsvoorbereiding, omdat dit bij de nieuwe gemeenschappelijke organisatie werd belegd.

De raad bepaalt het budget

De raad stelt jaarlijks de gemeentebegroting vast en bepaalt daarmee ook het jaarlijkse budget voor de uitvoering van de rioolwatertaken.⁶⁸ De gemeentebegroting is vervolgens bepalend voor het jaarmandaat en daarmee voor de financiële kaders bij de uitvoering van de gemeentelijke rioolwatertaken. Financiële kaders die ten slotte gebruikt dienen te worden bij het vaststellen van het jaarlijkse tarief voor rioolrecht. Daarnaast stelt de raad de jaarrekening voor de Amsterdamse taken vast als onderdeel van de gemeentelijke jaarrekening.⁶⁹ Uiteindelijk stelt het bestuur van de organisatie aan het eind van het boekjaar de complete jaarrekening vast conform hetgeen is vastgesteld door de raad. In paragraaf 3.6 gaan we dieper in op de financiering van de rioolwatertaken.

3.3.3 Het bestuur van de gemeenschappelijke organisatie

De nieuwe gemeenschappelijke organisatie moest uiteraard ook zelf bestuurd worden. Er diende een (statutair) bestuur te worden gevormd dat verantwoordelijkheid draagt voor het 'beleid' van de gemeenschappelijke organisatie. Dat ervoor zorgt dat de zaken financieel op orde zijn, dat er een goede administratie is en dat de activiteiten naar behoren worden uitgevoerd. Er is bij de oprichting van de nieuwe gemeenschappelijke organisatie voor gekozen om het dagelijks bestuur zoveel mogelijk te beleggen bij een directie. In de praktijk betekent het dat het dagelijkse reilen en zeilen van de organisatie *niet* wordt aangestuurd door het bestuur, maar dat de voorbereiding en uitvoering van 'het besturen' is overgedragen aan de directie van de gemeenschappelijke organisatie.⁷⁰ Daarmee blijft er voor het bestuur een meer toezichthoudende rol over. Een bestuur dat bestaat uit drie personen, te weten de dijkgraaf van AGV, een door het college aangewezen wethouder van de gemeente en een gezamenlijk benoemde onafhankelijke derde, die voorzitter is van het bestuur (figuur 3.3).⁷¹ Hiermee achtte men democratische controle in de stichting te integreren.⁷²

Figuur 3.3 Formatie van het bestuur



Het bestuur heeft voornamelijk een toezichhoudende en raadgevende rol

Uit de samenwerkingsovereenkomst en statuten blijkt dat het bestuur belast is met het toezichthouden op de algemene gang van zaken binnen de gemeenschappelijke organisatie en op de vervulling van de taken die door het bestuur aan de directie zijn opgedragen.⁷³ Daarnaast ziet het bestuur toe op de naleving van de samenwerkingsovereenkomst en de statuten van de gemeenschappelijke organisatie.⁷⁴ Het bestuur werd ook in de raadsvoordracht die ten grondslag lag aan de oprichting vergeleken met een raad van toezicht.⁷⁵ Naast de toezichhoudende rol heeft het bestuur ook een raadgevende rol. Het bestuur staat de directie van de gemeenschappelijke organisatie met raad terzijde.⁷⁶

Overige bevoegdheden

Naast de bovenstaande rollen heeft het bestuur nog een aantal formele bevoegdheden. Zo kan het bestuur de algemeen directeur van de organisatie benoemen, schorsen en ontslaan.⁷⁷ Het bestuur kan ook andere directieleden en personeel benoemen, schorsen en ontslaan maar deze bevoegdheid wordt in de praktijk overgelaten (gemandateerd) aan de algemeen directeur. Leden van het bestuur kunnen overigens niet benoemd worden tot lid van de directie.⁷⁸ Verder stelt het bestuur het directiereglement vast, waarin regels worden gegeven over de werkwijze en besluitvorming van de directie en hun onderlinge taakverdeling. Ook stelt het bestuur de jaarlijkse begroting en jaarrekening van de organisatie vast en benoemt het de controlerend accountant.

3.3.4 De directie van de gemeenschappelijke organisatie

Naast een bestuur kreeg de nieuwe operationele organisatie vanaf het begin ook een directie. De directie bestaat uit ten minste twee leden, waaronder een algemeen directeur en de secretarisⁿ van AGV.⁷⁹ De directie zal in de praktijk nog uit meer leden bestaan. Zoals is aangegeven in [paragraaf 3.3.3](#) wordt de algemeen directeur^o benoemd (geschorst en

ⁿ Ex artikel 55 van de Waterschapswet. De secretaris van het waterschap wordt benoemd door het algemeen bestuur van het waterschap. Het algemeen bestuur benoemt daarmee direct een directielid (Amsterdam kan dit niet). Uit de achterliggende stukken blijkt dat dit een uitdrukkelijke wens was van de waterschapszijde tijdens de onderhandelingen over de fusie.

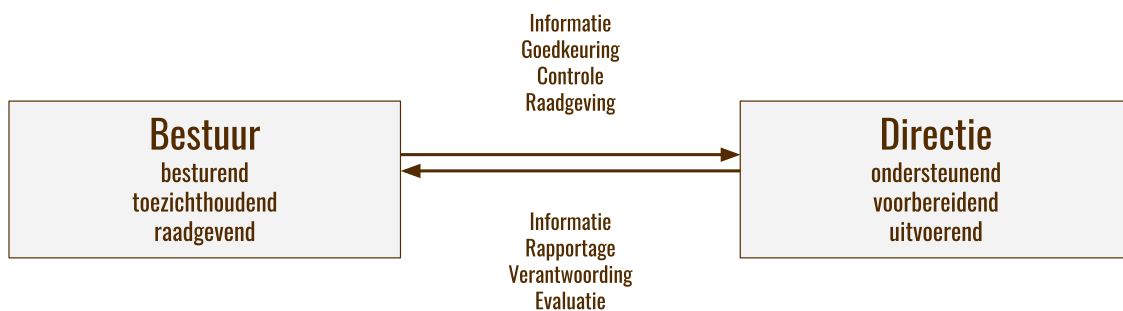
^o Gezien de eis dat de algemeen directeur niet in een afhankelijke positie ten opzichte van AGV of Amsterdam mag komen, kan deze functie niet ingevuld worden door de secretaris van AGV of een gemeenteambtenaar.

ontslagen) door het bestuur.⁸⁰ De algemeen directeur krijgt van het bestuur het mandaat om hetzelfde te doen voor de overige directieleden en ander personeel. De algemeen directeur krijgt hiermee zeer veel vrijheid om het directieteam samen te stellen. De directie stelt een reglement op omtrent de werkwijze en besluitvorming en onderlinge taakverdeling.⁸¹ Het bestuur stelt dit reglement vast.

Directie heeft ondersteunende, voorbereidende en uitvoerende rol

De directie houdt zich bezig met het dagelijkse reilen en zeilen van de operationele organisatie. De directie is belast met de ondersteuning van het bestuur en met de vervulling van de taken die haar door het bestuur worden opgedragen. Daarmee heeft de directie een zeer uitvoerende rol. De directie legt hierover verantwoording af aan het bestuur. Daarmee is de governancestructuur van de nieuwe gemeenschappelijke organisatie te karakteriseren als een zogeheten *two-tier board*, waarin het ene orgaan een toezichthoudende rol heeft (het bestuur), en het andere een uitvoerende rol (de directie; zie ook figuur 3.4).

Figuur 3.4 De two-tier board van de gemeenschappelijke organisatie



Directie bereidt jaarmandaat voor

De directie is verantwoordelijk voor de voorbereiding van het jaarmandaat dat wordt vastgesteld door het college (zie [paragrafen 3.3.1 en 3.4.4](#)).⁸² Nadat het college het jaarmandaat heeft vastgesteld, doet de directie deze toekomen aan het bestuur. Het jaarmandaat geldt voor het opvolgende kalenderjaar, en moet dus geruime tijd van tevoren worden voorbereid. Het jaarmandaat moet gebaseerd zijn op een meerjarenplan (van ten minste vijf jaar) en eventueel afzonderlijke (investerings)besluiten.

Directie bereidt meerjarenplan voor

Ook het meerjarenplan moet worden voorbereid door de directie. Het meerjarenplan moet afgestemd zijn met de vigerende beleidsstukken van AGV en Amsterdam, zoals het gemeentelijk rioleringsplan.⁸³ In de samenwerkingsovereenkomst is vastgelegd dat AGV respectievelijk Amsterdam het meerjarenplan vaststellen.⁸⁴ Er is (in het geval van Amsterdam) niet specifiek vastgelegd of het college dan wel de raad het meerjarenplan vaststelt. De directie doet het vastgestelde meerjarenplan tevens toekomen aan het bestuur.

Directie stelt begroting en jaarrekening op

De directie is ook belast met het opstellen van de begroting en jaarrekening van de

gemeenschappelijke organisatie.⁸⁵ Het bestuur stelt de begroting en jaarrekening van de organisatie vast, conform hetgeen in de jaarstukken van AGV en Amsterdam door de raad en het bestuur van AGV is vastgesteld. AGV en Amsterdam kunnen dus wijzigingen aanbrengen in de door de directie opgestelde jaarstukken, alvorens het bestuur ze definitief vaststelt.^p

Directie rapporteert minstens drie maal per jaar aan bestuur

Tot slot rapporteert de directie drie keer per jaar aan het gemeentebestuur, waarbij verslag wordt gedaan over de financiële staat van de gemeenschappelijke organisatie en over de uitvoering, het effect, de kwaliteit en de gerealiseerde kostprijs van de taken en werken die door de gemeenschappelijke organisatie uitgevoerd zijn.⁸⁶ Deze verslaggeving loopt min of meer in lijn met de gemeentelijke jaarstukken.^q

3.4 Juridische vormgeving

In de vorige paragraaf hebben we het gehad over de bestuurlijke vormgeving van de nieuwe gemeenschappelijke organisatie hoe deze zich verhoudt tot de gemeente Amsterdam. Hierna gaan we verder met de juridische vormgeving van de constructie in de jaren '90. De juridische constructie in de jaren '90 werd hoofdzakelijk door de volgende elementen gevormd:

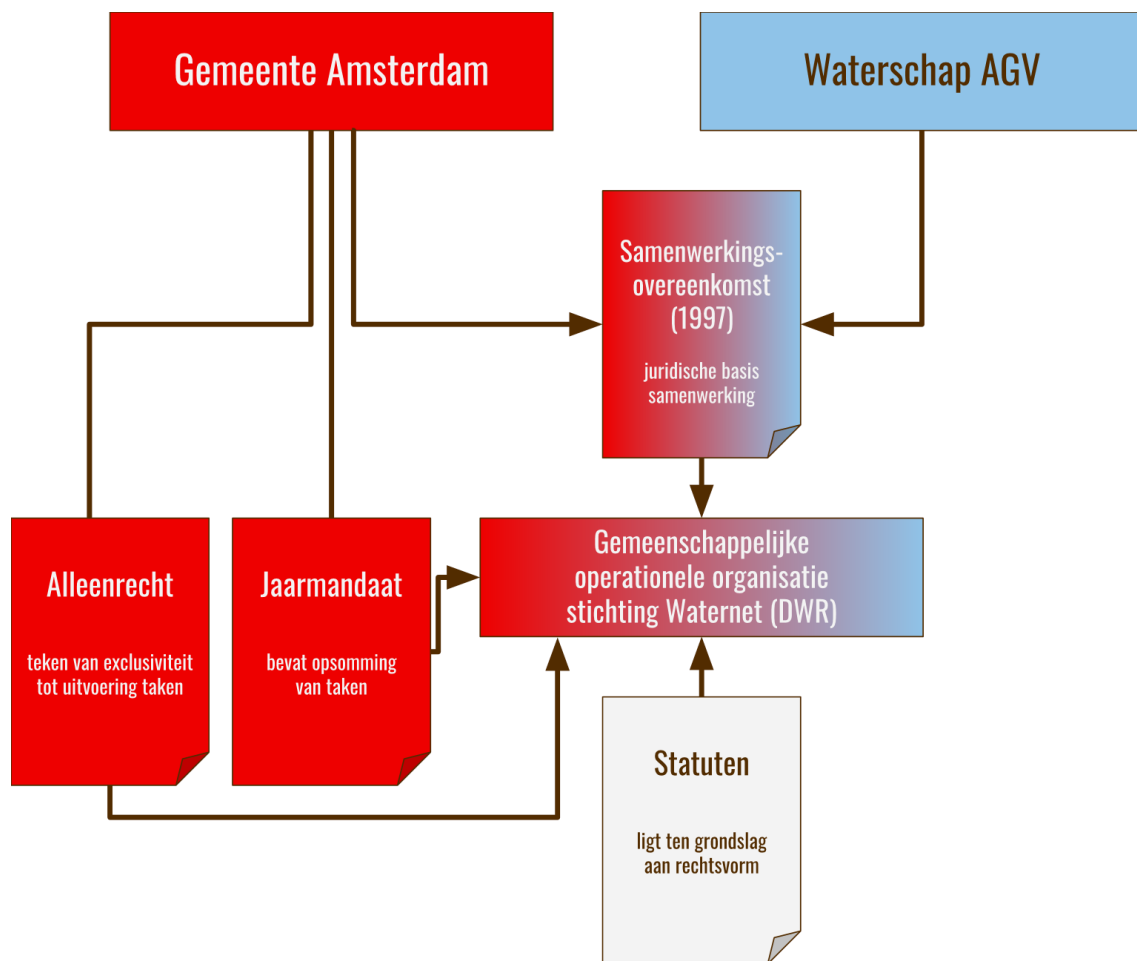
- De entiteiten gemeente Amsterdam, AGV en de nieuwe gemeenschappelijke operationele organisatie;
- Een samenwerkingsovereenkomst tussen de bovenstaande entiteiten;
- De statuten van deze nieuwe gemeenschappelijke operationele organisatie;
- De jaarlijks (door Amsterdam respectievelijk AGV) af te geven jaarmandaten waarin opdracht gegeven wordt tot uitvoering van de (rioolwater)taken.

We beschrijven de juridische constructie (jaren '90) daarom aan de hand van de bovenstaande elementen. In de onderstaande figuur geven we op hoofdlijnen de juridische vormgeving weer zoals die is ontstaan in de jaren '90 (figuur 3.5). In de volgende subparagrafen gaan we dieper in op de juridische aspecten van de samenwerkingsovereenkomst, de keuze voor de stichtingsvorm van de nieuwe gemeenschappelijke operationele organisatie, de statuten van de gemeenschappelijke operationele organisatie en de af te geven jaarmandaten.

^p Amsterdam en AGV kunnen enkel voor hun eigen taken wijzigingen aanbrengen.

^q Specifiek: voor het eerst uiterlijk acht weken na het verstrijken van de eerste vier maanden van het kalenderjaar, de tweede keer uiterlijk acht weken na het verstrijken van de eerste acht maanden van het kalenderjaar.

Figuur 3.5 Juridische vormgeving Waternet (DWR)



3.4.1 Afspraken samenwerkingsovereenkomst

We hebben het in paragraaf 3.2.1 en het begin van paragraaf 3.3 al kort gehad over de samenwerkingsovereenkomst. Deze kwam - conform de vooraf afgesproken uitgangspunten voor de samenwerking - op 18 februari 1997 tot stand.⁸⁷ De overeenkomst vormt het fundament van de samenwerking tussen Amsterdam, AGV en de gemeenschappelijke operationele organisatie. De overeenkomst geeft vorm aan de uitgangspunten bij het ontwerp en bevat bepalingen over hoe de fusiepartners met elkaar dienen om te gaan met inachtneming van elkaars belangen. Verder zijn in het 23 pagina's tellende document de volgende punten opgenomen:

- 1 deelnemers van de samenwerkingsovereenkomst;
- 2 overwegingen;
- 3 doel van de nieuwe gemeenschappelijke organisatie;
- 4 taken van de gemeenschappelijke organisatie;
- 5 vermogenstoekenning, directievoering, activa, onderhoud en vervanging;
- 6 bestuur van de gemeenschappelijke organisatie;
- 7 jaarrekening, rapportage, administratieve organisatie;
- 8 personeel;

- 9 evaluatie;
- 10 geschillenbeslechting;
- 11 duur van de overeenkomst en ontbindingsgronden;
- 12 ontbinding;
- 13 wijziging van de overeenkomst.

Een uitgebreid stuk dus, waarin verschillende belangrijke onderwerpen over de samenwerking aan de orde komen. Een groot deel van de bovenstaande punten (punten 1, 4 en 6) is besproken in paragraaf 3.3. De organisatorische vormgeving en financiële vormgeving behandelen we in paragraaf 3.5 (punt 8) en 3.6 (punten 5 en 7). Hieronder lichten we de overige punten (2, 3, 9, 10, 11, 12 en 13) nog even kort toe.

Overwegingen (punt 2)

Kort na de introductie van de verschillende deelnemers aan de overeenkomst komen de overwegingen van de fusiepartners aan de orde.⁸⁸ Bijvoorbeeld dat Amsterdam en AGV onverminderd verantwoordelijk blijven voor hun eigen taken, dat de oprichters schaalvoordelen willen benutten, onder welk gebied de nieuwe samenwerking zal plaatsvinden, enzovoort.

Doel nieuwe gemeenschappelijke organisatie (punt 3)

Na de overwegingen komt het doel van de nieuwe gemeenschappelijke organisatie aan de orde. Het doel van de organisatie is het realiseren van de beleidsvoorbereiding en -uitvoering ten aanzien van de waterschapstaken, de gemeentelijke taken en overige taken die in het verlengde liggen van deze taken.⁸⁹ Ook is een waarborg opgenomen dat de overeenkomst en de statuten (en dus ook de doelen van de organisatie) niet in strijd mogen zijn met de Waterschapswet en de Gemeentewet.⁹⁰

Evaluatie (punt 9)

In artikel 7 van de samenwerkingsovereenkomst is vastgelegd dat er ten minste twee keer per jaar een overleg dient plaats te vinden tussen de directie en het bestuur, waarin overlegd wordt over de interne organisatie van de gemeenschappelijke organisatie en hoe deze in het opvolgende jaar verbeterd kan worden.⁹¹ Naast een periodieke evaluatie met als doel verbetering, wordt er ook een evaluatie voorgeschreven die tot doel heeft om de constructie als geheel te evalueren. Deze evaluatie dient in het zesde jaar na oprichting (uiterlijk 1 januari 2003) plaats te vinden.

Geschillenbeslechting (punt 10)

Artikel 8 van de samenwerkingsovereenkomst is gewijd aan de beslechting van geschillen die zich mogelijk voordoen.⁹² In het artikel staat dat de oprichters dienen te overleggen bij conflicten om samen tot een oplossing te komen. Daartoe is een specifieke procedure in de overeenkomst opgenomen. Indien de oprichters er niet in slagen om tot overeenstemming te komen, moeten zij een commissie benoemen. Deze commissie heeft drie leden: één benoemd door AGV, één door Amsterdam en één onafhankelijk lid, benoemd door de eerste twee leden.

Duur van de overeenkomst en ontbindingsgronden (punt 11)

Artikel 9 van de overeenkomst gaat over de duur van de overeenkomst.⁹³ Hierin is vastgelegd dat de overeenkomst wordt aangegaan voor onbepaalde tijd. Ook worden er gronden voor ontbinding van de overeenkomst benoemd. De overeenkomst kan uitsluitend na het verstrijken van vijf jaar sinds de oprichting worden ontbonden, wanneer "in redelijkheid van AGV respectievelijk Amsterdam niet langer kan worden gevergd partij te zijn bij deze overeenkomst". Daartoe worden enkele specifieke gronden benoemd die samenhangen met kwaliteit van de geleverde diensten en de mate van efficiëntie. Bijvoorbeeld een significante toename in het aantal klachten of een aanzienlijke verslechtering van de prijs-kwaliteitverhouding. Of aan de gronden wordt voldaan, dient volgens de overeenkomst vastgesteld te worden door een bevoegd rechter met inachtneming van een opzeggingstermijn van twee jaar en de belangen van de oprichters.

Procedures bij ontbinding (punt 12)

In artikel 10 van de overeenkomst is opgenomen dat bij ontbinding de directie van de gemeenschappelijke organisatie een 'plan van scheiding' dient op te stellen.⁹⁴ Hierbij dienen personeel en activa toegewezen te worden aan de origineel inbrengende partij. Wanneer een taak in de loop der jaren in omvang is afgenomen, waardoor activa en personeel zijn geslonken, komen eventuele nadelige financiële gevolgen bij de opdrachtgever te liggen. Hoe om te gaan met een groei van taken, activa en personeel en eventuele verdeling daarvan is niet in de samenwerkingsovereenkomst geregeld. Het plan van scheiding dient te worden goedgekeurd door AGV en Amsterdam.

Wijziging van de overeenkomst (punt 13)

In artikel 11 van de overeenkomst is vastgelegd dat de overeenkomst uitsluitend gewijzigd kan worden bij eenstemmig besluit van de oprichters (AGV en Amsterdam).⁹⁵ Hoewel de gemeenschappelijke operationele organisatie strikt gezien ook deelnemer is aan de overeenkomst, heeft zij dus geen rechten voor wat betreft het wijzigen van de inhoud van de overeenkomst.

3.4.2 Keuze stichtingsvorm

In paragraaf 3.1 hebben we toegelicht dat de uitwerking van het voorstel door de voorbereidingscommissie uit twee stappen bestond. De eerste stap behelsde de vorming van het nieuwe waterschap AGV. De tweede stap betrof het vormen en oprichten van een nieuwe gemeenschappelijke organisatie voor AGV en Amsterdam. Hierbij komt de problematiek rondom verbonden partijen en deelnemingen om de hoek kijken. Dit is in de afgelopen jaren veelvuldig bij ons onderwerp van onderzoek geweest (zie weblinks: [HVC](#) en [Baanstede](#) voor de gemeente Zaanstad; [Glasvezelnet](#), [GVB](#), [AEB](#) en [WPW](#) voor de gemeente Amsterdam). De gemeenschappelijke operationele organisatie kreeg de vorm van een verbonden partij. De term 'verbonden partij' is een verzamelnaam voor organisaties of samenwerkingsverbanden waaraan gemeenten en/of andere overheden zich bestuurlijk én financieel verbinden om publieke doelen en taken te verwezenlijken (bestuurlijk en financieel belang; zie kader).⁹⁶

Bestuurlijk belang

Zeggenschap, hetzij uit hoofde van vertegenwoordiging in het bestuur, hetzij uit hoofde van stemrecht.

Financieel belang

Een aan de verbonden partij ter beschikking gesteld bedrag dat niet verhaalbaar is indien de verbonden partij failliet gaat en/of het bedrag waarvoor aansprakelijkheid bestaat indien de verbonden partij haar verplichtingen niet nakomt.

Bij het oprichten van een verbonden partij kan worden gekozen voor een publiekrechtelijk of privaatrechtelijk rechtspersoon. Verbonden partijen met een publiekrechtelijk rechtspersoon (bijvoorbeeld een gemeenschappelijke regeling zoals dat het geval is bij de rekenkamer) zijn onderworpen aan het publiekrecht en kunnen alleen door overheidsorganen worden opgericht. Privaatrechtelijke verbonden partijen zijn in de regel niet onderworpen aan publiekrecht.^r

De voorbereidingscommissie verkende bij het ontwerp van de samenwerking drie opties die in aanmerking kwamen als rechtsvorm voor de gemeenschappelijke organisatie. Het ging daarbij om twee privaatrechtelijke varianten in de vorm van een Naamloze Vennootschap (NV) of een stichting en om één publiekrechtelijke variant in de vorm van de Gemeenschappelijke Regeling (GR). Het doel van de voorbereidingscommissie was om na te gaan welke rechtsvorm het meest geschikt was. We lichten de drie opties toe in het volgende kader.

Drie opties voor de rechtsvorm

Optie 1: de naamloze vennootschap

De Naamloze Vennootschap (NV) is een vennootschap waarvan het kapitaal in aandelen is verdeeld. De NV is gericht op winst tot voordeel van zijn aandeelhouders. De NV lijkt erg op het Besloten Vennootschap (BV). Een belangrijk verschil is dat de aandelen van een NV vrij overdraagbaar zijn en die van een BV niet. De vrije overdracht van aandelen van een NV kan beperkt worden door (statutair vastgelegde) afspraken tussen aandeelhouders of door de wetgever.

Vennootschappen bestaan uit een bestuur, een algemene vergadering van

^r Uit de wetsgeschiedenis blijkt dat de wetgever met betrekking tot verbonden partijen een voorkeur heeft voor de publiekrechtelijke weg, met name vanwege de waarborgen vanuit het publiekrecht over bevoegdheden, besluitvormingsstructuren, openbaarheid van bestuur en democratische controle (Kamerstukken II 1988/1989 19 836 nr. 9 pag. 105-207). Indien de gemeente kiest voor een privaatrechtelijke vorm, heeft de wetgever in art. 160 lid 2 van de Gemeentewet een waarborg ingebouwd voor een tijdige betrokkenheid van de gemeenteraad. Over het gebruik van privaatrechtelijke rechtsvormen door overheden is niet veel jurisprudentie beschikbaar. In de jurisprudentie wordt vaak de “tweewegenleer” aangehaald. Deze leer houdt in dat de overheid gebruik mag maken van privaatrechtelijke vormen, ook als er voor die behartiging een publiekrechtelijke weg openstaat, tenzij het gebruik van de privaatrechtelijke bevoegdheid de publiekrechtelijke regeling op een onaanvaardbare wijze doorkruist (HR 26 januari 1990NJ 1991, 393 AB 1990, 408 Wind Mill arrest). Zie ook art. 93 en 96 Wet gemeenschappelijke regelingen.

aandeelhouders (AvA) en eventueel een Raad van Commissarissen (RvC). Afspraken over de rolverdeling worden vastgelegd in de statuten.

Optie 2: de stichtingsvorm

Een stichting is een organisatie zonder winstoogmerk en zonder leden, met een doel dat in de statuten is vastgelegd. Meestal wordt een stichting gebruikt voor het nastreven van ideële of sociale doelen. Een stichting heeft een bestuur, maar kent normaliter geen controlerend mechanisme in de vorm van de vergadering van aandeelhouders zoals bij NV's of BV's, of leden zoals bij een vereniging. Wel kan een Raad van Toezicht worden ingesteld. Het bestuur van een stichting kan bestaan uit een of meer leden. De stichtingsvorm kenmerkt zich door grote flexibiliteit waardoor het mogelijk is om het bestuur naar eigen inzicht aan (additionele) controle onderhevig te maken. In de statuten kunnen namelijk andere organen worden gecreëerd zoals een directie waarin ook de bevoegdheden kunnen worden vastgelegd.

Optie 3: de gemeenschappelijke regeling

De gemeenschappelijke regeling (GR) is de meest voorkomende publiekrechtelijke vorm voor een verbonden partij. Het is een samenwerkingsvorm die is vastgelegd in de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr) en is een samenwerkingsvorm met in principe overheden als deelnemers. Commerciële deelnemers zijn mogelijk, maar deze dienen dan wel bij Koninklijk Besluit te zijn aangewezen.⁹⁷ Gemeenschappelijke regelingen zijn vaak gericht op gemeenschappelijke beleidsvorming of andere publieke doelen, zoals de uitvoering van activiteiten ten behoeve van de deelnemers. In de meeste gevallen initiëren colleges van B en W de oprichting van of deelname aan een verbonden partij, maar bij een gemeenschappelijke regeling kunnen ook gemeenteraden het initiatief nemen. Dit is afhankelijk van de taken die de gemeenschappelijke regeling gaat uitvoeren. Een gemeenschappelijke regeling is een bestuursorgaan in de zin van de Algemene wet bestuursrecht (Awb). Dit betekent onder andere dat de Wet openbaarheid van bestuur (Wob) van toepassing is.

Keuze valt op de stichtingsvorm

Na een grondige analyse concludeerde de voorbereidingscommissie dat de privaatrechtelijke rechtsvorm van een stichting de beste mogelijkheden bood om te voldoen aan de uitgangspunten.⁹⁸ Daarbij speelden een aantal overwegingen een rol. Allereerst had men de indruk dat een publiekrechtelijke vorm niet de meest optimale was. In de vorm van een GR konden Amsterdam en AGV niet eindverantwoordelijk blijven ten aanzien van de uitgegeven taken. Daarnaast kende de GR strakke voorschriften op het gebied van bestuurssamenstelling die onvermijdelijk zouden leiden tot een extra ongewenste bestuurslaag. Deze nadelen deden zich niet voor bij de stichtingsvorm. De statuten van een stichting konden namelijk zo worden ingericht dat voldaan werd aan de wensen zonder de nadelen van een GR. Ook de NV bood minder mogelijkheden dan de stichting. Op grond van de vennootschappelijke regels dienen bestuur (lees: directie) en commissarissen het eigen belang van de vennootschap te behartigen (waaronder een

winstbelang). Het kan voorkomen dat dit belang niet altijd parallel loopt aan de belangen van AGV, Amsterdam en het gemeenschappelijke publieke belang. Er kunnen zich daardoor tegengestelde belangen voordoen. Daarnaast mag de bevoegdheid om de vennootschap te besturen niet bij een ander orgaan dan de directie van de vennootschap worden belegd. Naar het oordeel van de voorbereidingscommissie had de stichtingsvorm een (veel) minder uitgewerkt eigen belang. Tevens kon de bestuurdersbevoegdheid van een stichtingsbestuur beter worden aangepast aan de eisen van AGV en Amsterdam. Daarnaast kon de doelstelling van de stichting zuiver worden ingericht op de te verrichten publiekrechtelijke taak.

Oprichting stichting

Op 2 december 1996 werd in lijn met het advies van de begeleidingscommissie de *stichting Dienst Waterbeheer en Riolering Amsterdam en Amstel, Gooi en Vecht* opgericht, die ook wel werd aangeduid als DWR (de naam veranderde later in stichting Waternet).⁹⁹

3.4.3 Stichtingsstatuten

Men koos er dus in 1996 voor om de gemeenschappelijke operationele organisatie in de vorm van een stichting te gieten. Elke Nederlandse stichting heeft een oprichtingsakte met daarin statuten.¹⁰⁰ Deze wordt bij oprichting vastgesteld in het bijzijn van een notaris. De nieuwe gemeenschappelijke organisatie kreeg dus ook zijn eigen statuten. Daarin staan onder andere de naam van de stichting, het doel en de wijze van benoeming en ontslag van de bestuurders. De stichting had als doel om "in het algemeen belang taken uit te voeren die bij bestuursrechtelijk besluit door AGV en Amsterdam op het gebied van waterkwaliteits- en waterkwantiteitsbeheer, de zorg voor de waterkeringen, *de aanleg en het beheer van de riolering*, de zorg voor het ondiepe grondwater, de aanleg en het onderhoud van de natte infrastructuur worden opgedragen".¹⁰¹

Statuten in verlengde van samenwerkingsovereenkomst

Ondanks dat de statuten eerder zijn vastgesteld, vormt de samenwerkingsovereenkomst het fundament en bouwen de statuten daarop voort. De afhankelijkheid tussen de samenwerkingsovereenkomst en de statuten is echter niet geheel wederkerig. Een groot deel van de bepalingen in de statuten is namelijk afhankelijk van de samenwerkingsovereenkomst. Zo wordt de overeenkomst aangegaan voor onbepaalde tijd op basis van de wil om duurzaam met elkaar samen te werken. En wordt in de overeenkomst bij een aantal artikelen aandacht besteed aan de omstandigheden en op welke gronden de samenwerkingsovereenkomst beëindigd kan worden, en hoe dan een ontbinding en financiële ontvlechting plaats dient te vinden. De statuten melden daarentegen één reden tot ontbinding; namelijk wanneer de samenwerkingsovereenkomst wordt beëindigd.¹⁰² De overeenkomst geldt daarom in feite als basis voor het bestaan van de gemeenschappelijke organisatie. Overigens bestaan er ook in algemene zin juridische verschillen tussen (samenwerkings)overeenkomsten en statuten, zie kader.

Juridische verschillen tussen samenwerkingsovereenkomst en statuten

Ondanks dat de samenwerkingsovereenkomst en de statuten in elkaars verlengde liggen en tot doel hebben om de constructie vorm te geven, verschillen ze in juridische zin van elkaar. De samenwerkingsovereenkomst wordt beheerst door het contractenrecht en de statuten door de wet.¹⁰³ De inhoud van een samenwerkingsovereenkomst kan in onderling overleg tussen de samenwerkende partijen worden bepaald en relatief eenvoudig worden gewijzigd, terwijl voor een statutenwijziging tussenkomst van de notaris is vereist. Verder zijn de statuten, in tegenstelling tot de samenwerkingsovereenkomst, openbaar. Derden kunnen dus wel kennisnemen van de inhoud van de statuten, maar niet van de bepalingen in de samenwerkingsovereenkomst.

3.4.4 Jaarmandaat

Ter opdrachtverlening van de publieke taken, op naam en onder verantwoordelijkheid van het waterschaps- en gemeentebestuur aan de gemeenschappelijke organisatie, is gekozen voor een bestuursopdracht in de vorm van een jaarmandaat. Vastgelegd is dat er jaarlijks een jaarmandaat opgesteld dient te worden door de directie van de gemeenschappelijke operationele organisatie. Het jaarmandaat moet gebaseerd zijn op een vastgesteld meerjarenplan. Het jaarmandaat wordt vervolgens door het college vastgesteld. De raad bepaalt de financiële kaders voor het jaarmandaat via de gemeentebegroting.

Volgens de samenwerkingsovereenkomst moet het jaarmandaat in ieder geval de volgende informatie bevatten:¹⁰⁴

- de taken en werken die de gemeenschappelijke organisatie gedurende het betreffende jaar zal verrichten;
- het beoogde effect van deze taken en werken;
- van welke kwaliteit deze taken en werken zullen zijn;
- de voor deze taken geraamde kosten;
- tegen welke geraamde kostprijs deze werken zullen worden verricht;
- het totaal van de middelen waarover de gemeenschappelijke organisatie voor de uitvoering van genoemde taken en werken dient te beschikken;
- een dekkingsplan, dat beschrijft op welke wijze deze middelen zullen worden verkregen.

Een mandaatbesluit in de zin van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) is een veel gebruikte oplossing voor een bestuursorgaan om een andere rechtspersoon (dit kan ook een derde private partij zijn) de bevoegdheid te geven om in zijn naam en onder zijn juridische verantwoordelijkheid besluiten te nemen. Technisch gezien is hier echter geen sprake van een mandaatbesluit in de zin van de Awb, maar eerder een opsomming van de taken waarmee het college de algemeen directeur van de gemeenschappelijke organisatie belast voor wat betreft de beleidsvoorbereiding en -uitvoering.¹⁰⁵ De term 'jaarmandaat' kan lezers hierdoor op het verkeerde been zetten.

3.4.5 Alleenrecht

Amsterdam en AGV wilden de beleidsvoorbereiding en uitvoering van de uitgegeven taken exclusief laten uitvoeren door de nieuwe gemeenschappelijke organisatie. Ook moest de organisatie exclusief recht krijgen tot directievoering over de activa, zoals het rioolstelsel. Vandaar dat het college in een besluit^s op 17 december 1996 met ingang van 1997 een alleenrecht heeft toegekend waarin dit geregeld is.¹⁰⁶

Europese aanbestedingsrichtlijnen

De reden dat er alleenrecht is verstrekt, was ook om zeker te stellen dat de opdracht tot uitvoering van de taken niet tot een aanbestedingsplicht zou leiden.¹⁰⁷ De voorbereidingscommissie heeft uitgezocht of de gewenste vorm van samenwerking onderhevig zou zijn aan het Europese aanbestedingsrecht. De commissie concludeerde dat er geen sprake was van een contractuele opdracht zoals bedoeld in de Europese aanbestedingsrichtlijnen. Dit was volgens de commissie omdat het hier ging om samenvoeging van overheidsmiddelen en taken met een publieke grondslag. De opdracht van AGV en Amsterdam aan de gemeenschappelijke organisatie had namelijk de vorm van een bestuursopdracht aan een 'eigen' organisatie.

3.5 Organisatorische vormgeving

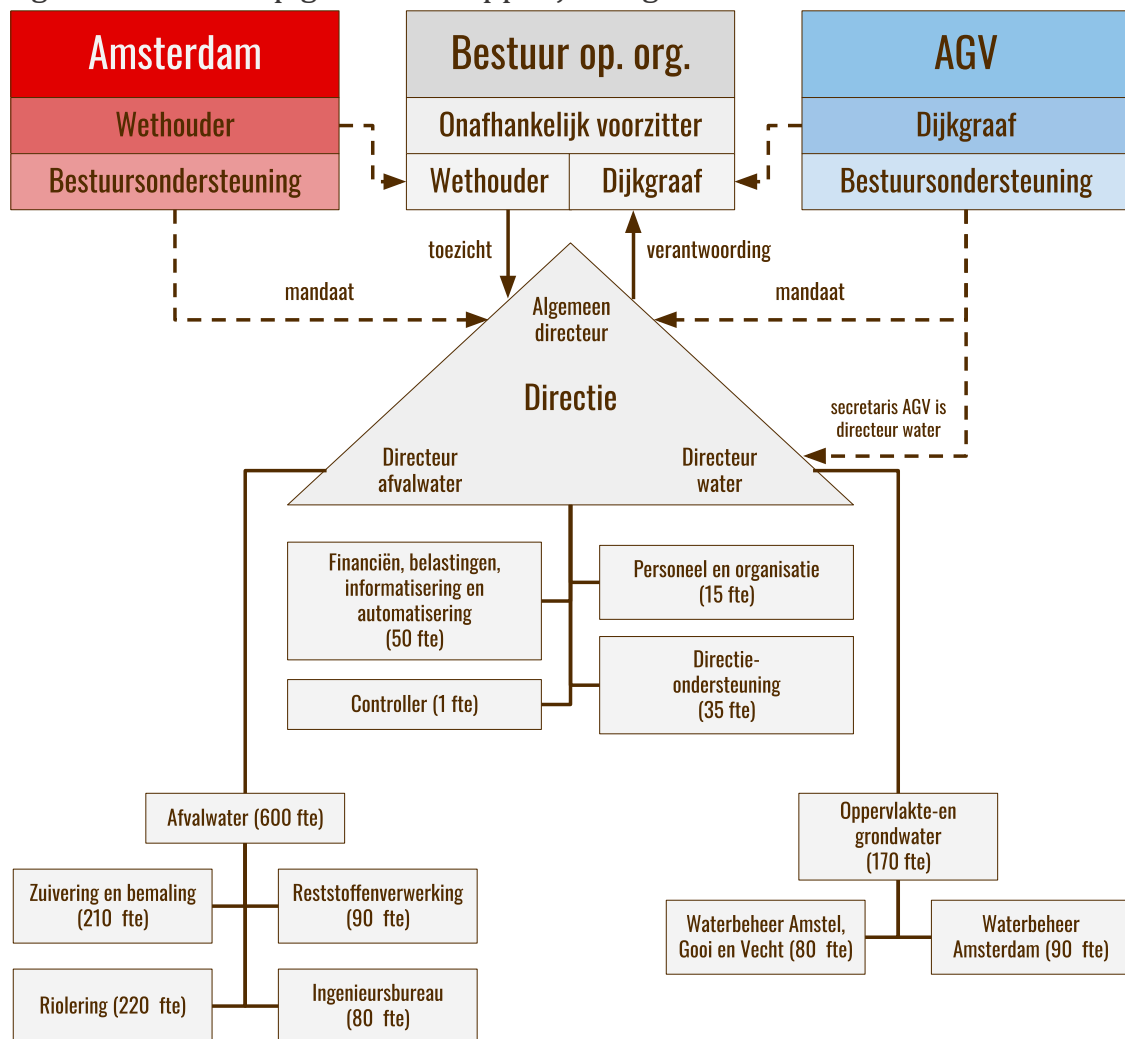
In deze paragraaf gaan we dieper in op twee aspecten van de organisatorische vormgeving van de (toentertijd nieuwe) gemeenschappelijke operationele organisatie: de inrichting van de organisatie enerzijds, en de inrichting en afspraken over de informatievoorziening intern en richting de fusiepartners anderzijds.

3.5.1 Inrichting

Een gemeenschappelijke organisatie die taken uitvoert voor zowel een gemeente als een waterschap was in 1997 uniek. Er was sprake van een fusie van verschillende bestaande organisaties die vanaf dat moment zouden gaan samenwerken in één nieuwe gemeenschappelijke organisatie. Bij sommige onderdelen van de organisatie zouden er meer bestuurlijk-politieke dynamieken spelen dan bij andere. Ook was het de bedoeling dat met een grotere organisatie het innoverend vermogen zou toenemen en schaalvoordelen zouden kunnen worden benut. Er was daarom sprake van noodzaak tot uitwisseling van technische kennis binnen de organisatie. Desondanks is er gekozen voor een model waarbij de 'oude' organisaties op basis van hun taken grotendeels naast elkaar in stand bleven binnen de organisatie. Schematisch zag de nieuwe gemeenschappelijke organisatie er als volgt uit:¹⁰⁸

^s 96/126/31B/VMB.

Figuur 3.6 Ontwerp gemeenschappelijke organisatie Waternet



Organisatiestructuur volgt de twee taakvelden

De nieuwe organisatie kreeg twee 'taakvelden': een taakveld *waterbeheer* (oppervlaktewater in Amsterdam en tevens ondiep grondwater) met circa 170 fte's en *afvalwater* (rioolbeheer en zuivering) met circa 600 fte's.¹⁰⁹ Door rioolbeheer (een gemeentelijke taak) en zuivering (een waterschapstaak) samen te voegen zag men voordelen in efficiëntie, mede in de samenhang tussen de twee.

Directie en sectoren

Een driekoppige directie zou de nieuwe organisatie (met tussen de 800 á 900 fte's) gaan leiden.¹¹⁰ Naast de *algemeen directeur*, die eindverantwoordelijk werd, zou er een *directeur waterbeheer* (tevens secretaris van AGV) en een *directeur afvalwaterbeheer* aangesteld worden. De directeur waterbeheer beheerde de sector oppervlakte- en grondwater. Binnen deze sector werd initieel nog een geografisch onderscheid aangebracht maar had men het voornemen om deze onderdelen later wel samen te voegen. De directeur afvalwater beheerde de sector afvalwater. Onderdeel hiervan waren de afdelingen Zuivering & bemaling, Riolering, Reststoffenverwerking en het Ingenieursbureau. Daarmee kreeg de sector afvalwater een functionele indeling.¹¹¹

Stafafdelingen

Er werden drie stafafdelingen gecreëerd:¹¹²

- *Financiën, belasting, informatisering en automatisering.* Deze stafafdeling werd belast met het opstellen van het financiële beleid, de financiële coördinatie en consolidatie, het opleggen en (doen) invorderen van heffingen, en de coördinatie van de informatievoorziening en automatisering.
- *Directieondersteuning.* Deze stafafdeling werd belast met de secretariële ondersteuning, bestuurlijke en juridische zaken, voorlichting, algemene zaken, secretariaat en interne dienst.
- *Personeel en organisatie.* Deze stafafdeling werd belast met verschillende hr-taken, waaronder het opstellen van het personeelsbeleid, het vaststellen van de rechtspositie van de medewerkers en de salarisverwerking en -betaling.

Daarnaast werd er een staffunctionaris aangesteld die belast zou worden met de planning- en controlfunctie.¹¹³ Vanuit de filosofie van integraal management en bedrijfsmatig werken werd voorgesteld om de staffuncties zoveel mogelijk in de lijn te integreren.¹¹⁴ De sectoren waren voldoende groot en kregen ook staftaken toebedeeld. Een aantal staftaken zouden centraal onder de directe verantwoordelijkheid van de algemeen directeur worden uitgevoerd.

Regionale indeling bleef (voorlopig) in stand bij sectoren van waterbeheer

Binnen het taakveld waterbeheer werd gekozen om bij de start een organisatorisch onderscheid te blijven houden tussen Amsterdam en de rest van het gebied van AGV. De reden hiervoor was enerzijds het grote verschil in de manier van werken die ten tijde van de fusie bestond tussen AGV en Amsterdam, en anderzijds de grote verschillen tussen het stedelijke en landelijke gebied. Het streven was wel om dit geleidelijk organisatorisch te integreren. De samenhang tussen de beide sectoren diende door de directeur waterbeheer, tevens secretaris AGV, te worden bewaakt.

3.5.2 Informatievoorziening

Het tweede belangrijke deel van de organisatorische vormgeving is de informatievoorziening (verantwoording). We maken een onderscheid tussen interne (binnen de organisatie) en externe (naar de fusiepartners en de burger) informatievoorziening.

Interne informatievoorziening

Intern werd de afdeling Financiën, belasting, informatisering en automatisering verantwoordelijk voor onder andere de informatievoorziening. Het valt ons op dat in de samenwerkingsovereenkomst, statuten en het achterliggende rapport van de voorbereidingscommissie verder vrij weinig aandacht werd besteed aan de interne informatievoorziening en verantwoording.

Externe informatievoorziening: uitvoering

In de samenwerkingsovereenkomst werd afgesproken dat de stichting drie maal per jaar

zou rapporteren over de uitvoering, het effect en de kwaliteit van de taken en werken door de stichting en de gerealiseerde kostprijs hiervan.¹¹⁵ Daarnaast werd vastgelegd dat het bestuur en de directie van de stichting alle gevraagde inlichtingen zouden verschaffen aan de gemeente Amsterdam en het waterschap AGV.

Externe informatievoorziening: financieel

Ook werd afgesproken dat er drie maal per jaar een financiële rapportage zou worden opgeleverd, opgesteld door de directie en gericht aan het gemeentebestuur.¹¹⁶ Deze rapportages liepen min of meer in de pas met de gemeentelijke jaarstukken.

3.6 Financiële vormgeving

In deze paragraaf gaan we in op de wijze waarop de nieuwe gemeenschappelijke organisatie financieel werd vormgegeven.

3.6.1 Vermogensoverdracht bij start

De nieuwe gemeenschappelijke organisatie diende te beschikken over de nodige activa en personeel om de opgedragen taken goed uit te kunnen voeren. Zowel Amsterdam als AGV beschikten al over een (groot) deel van deze zaken. Als gevolg hiervan diende er relatief weinig nieuw aangeschaft te worden. Het overgrote deel van de noodzakelijke activa en personeel werd door beide partijen ingebracht.

Inbreng van multifunctionele activa

Men sprak af om multifunctioneel inzetbare goederen^t van Amsterdam en AGV over te dragen aan de nieuwe gemeenschappelijke organisatie. Deze goederen konden worden ingezet voor alle taken.¹¹⁷ De goederen werden tegen boekwaarde aan de nieuwe gemeenschappelijke organisatie verkocht.¹¹⁸ Wij hebben niet kunnen vaststellen om wat voor bedragen het precies ging.

Overige activa bleven in eigen bezit

Het eigendom van de overige activa, in de vorm van bemalingsinrichtingen, waterkeringen, en AWZI's van AGV en in de vorm van het rioolstelsel van Amsterdam bleef bij de afzonderlijke fusiepartners. De nieuwe gemeenschappelijke organisatie kreeg wel het mandaat tot directievoering over deze installaties.¹¹⁹ Op deze manier kan de organisatie bijvoorbeeld onderhoud plegen aan het riool van Amsterdam, zonder dat het dit riool zelf in bezit heeft.

Inbreng van personeel

Naast de inbreng van activa zijn ook medewerkers die een aanstelling hadden bij AGV en Amsterdam overgegaan naar de nieuwe gemeenschappelijke organisatie.¹²⁰ Het ging specifiek om personeel dat in zijn oude functie belast was met de taken die de gemeenschappelijke organisatie voortaan zou uitvoeren.

^t In de samenwerkingsovereenkomst wordt gesproken over 'niet-registergoederen' in plaats van multifunctionele activa.

3.6.2 Bekostiging via rioolrecht

De bekostiging van de rioolwatertaken verliep in de jaren '90 grotendeels aan de hand van het rioolrecht. Voor het gebruik en/of het genot van - een aansluiting op - de gemeentelijke riolering konden er toen rioolrechten worden geheven. Hiermee kon de gemeente de aan het riool gerelateerde kosten doorbelasten aan haar inwoners. De opbrengsten van het rioolrecht werden dus gebruikt om de 'rioolwerkzaamheden' van de gemeenschappelijke organisatie te bekostigen.¹²¹ De raad stelde het tarief voor het rioolrecht vast. Naast het rioolrecht kon ook een deel van de Amsterdamse watertaken met de algemene middelen worden gefinancierd.^{122u} Of daar toen in Amsterdam voor is gekozen, hebben we niet vast kunnen stellen.

Gescheiden financiële administraties

Naast het bovengenoemde rioolrecht werden de werkzaamheden van de gemeenschappelijke organisatie ook via andere wegen gefinancierd. Zo werd de zorg voor het waterkwaliteitsbeheer gefinancierd via de Wvo-heffing van het waterschap.¹²³ Er waren dus meerdere financieringsbronnen, waaronder specifieke belastingen die aan complexe wet- en regelgeving onderworpen zijn. De verschillende financieringsbronnen waren expliciet gekoppeld aan de verschillende wettelijke taken. Hierdoor was het nodig om de financiële administraties met betrekking tot de verschillende taken binnen de operationele organisatie strikt te scheiden.¹²⁴ In de samenwerkingsovereenkomst is daarom vastgelegd dat de financiële administratie gescheiden zal plaatsvinden.¹²⁵ Op deze manier kon worden voorkomen dat belastingbetalers van het rioolrecht bijvoorbeeld ook meebetaalden aan zaken die strikt gezien niets met het Amsterdamse riool te maken hebben. Het valt ons op dat hoewel er in het rapport van de voorbereidingscommissie aandacht wordt besteed aan de wijze waarop kosten aan de verschillende werkzaamheden toegerekend dienen te worden¹²⁶, we dit niet terug zien komen in de samenwerkingsovereenkomst.

Afzonderlijke financiering, afzonderlijke jaarstukken

Voor elk van de gescheiden financieringsbronnen moesten er afzonderlijke deelbegrotingen worden opgesteld.¹²⁷ Daarover zijn de volgende afspraken gemaakt in de samenwerkingsovereenkomst. Het stichtingsbestuur (i.c. het bestuur van de gemeenschappelijke organisatie) stelt de voorlopige begroting (die de deelbegrotingen bevat) uiterlijk 1 december vóór het opvolgende kalenderjaar vast. Vervolgens stelt de raad van Amsterdam respectievelijk het algemeen bestuur van AGV (afhankelijk van de

^u We hebben geen uitvoerig onderzoek gedaan naar de verhoudingen financiering rioolrecht - algemene middelen. Het is zeer aannemelijk dat het grootste deel met het rioolrecht werd gefinancierd. In het rapport wat ten grondslag lag aan de samenwerking wordt namelijk gesproken over financiering via rioolrecht. In de *Samenwerkingsovereenkomst* (1997) spreekt men over financiering via de Amsterdamse begroting. Waarschijnlijk om de deur open te zetten voor financiering buiten het rioolrecht om via de algemene middelen voor taken die minder sterk samenhangen met de rioleringstaak, maar toch door Waternet werden uitgevoerd. Dit heeft mede te maken met complexe regelgeving inzake rioolrecht en wat er zoal met het rioolrecht gefinancierd mag worden.

taak) de jaarmandaten (zie [paragraaf 3.4.4](#)) inclusief budget vast.¹²⁸ Vervolgens past de gemeenschappelijke organisatie de voorlopige begroting aan conform de jaarmandaten. Uiterlijk 1 maart van het betreffende kalenderjaar stelt het stichtingsbestuur de definitieve begroting van de gemeenschappelijke organisatie vast. Voor de jaarrekening van de gemeenschappelijke organisatie geldt dat het algemeen bestuur van AGV en de raad van Amsterdam de deeljaarrekeningen vaststellen voor wat betreft de taken die onder hun eigen verantwoordelijkheid vallen.¹²⁹

3.6.3 Garanties

De gemeente en AGV staan vanaf de oprichting van de gemeenschappelijke uitvoeringsorganisatie in 1997 garant voor alle geldleningen die de organisatie afsluit die betrekking hebben op de uitvoering van de gemandateerde taken.¹³⁰ De gemeente verstrekt deze garanties aan derde partijen die het kapitaal willen lenen. Dat betekent dat de gemeente de schuld op zich neemt indien de gemeenschappelijke organisatie niet meer aan zijn betalingsverplichtingen kan voldoen. De gemeenschappelijke organisatie mag geen uitgaven doen waarvan redelijkerwijs kan worden voorzien dat zij op enig tijdstip niet aan haar verplichtingen kan voldoen.¹³¹

Procedure bij aanspraak door schuldenaar

Indien de gemeenschappelijke uitvoeringsorganisatie niet aan haar betalingsverplichtingen kan voldoen, zullen de gemeente Amsterdam en het waterschap tezamen de leningen plus rente dienen af te lossen.^v In een dergelijke situatie is de onderlinge afspraak tussen AGV en de gemeente dat de lasten over beide zal worden verdeeld. De verdeling is daarbij gebaseerd op de gemiddelde verhouding tussen de uitvoeringskosten van de taken die de organisatie voor de gemeente respectievelijk AGV uitvoert over een periode van vijf boekjaren.

3.6.4 Omzetbelasting (btw)

Bij oprichting van de nieuwe gemeenschappelijke organisatie ging men ervan uit dat deze (in de toekomst) geen omzetbelasting (btw) zou moeten betalen.¹³² Dat komt, omdat de operationele organisatie enkel overheidstaken zou verrichten, die in principe vrijgesteld zijn van btw. Voor wat betreft de overdracht van goederen van Amsterdam en AGV heeft men vrijstelling gevraagd (en naar alle waarschijnlijkheid gekregen) omdat de overdracht plaatsvond naar een organisatie die in het algemeen belang werkzaam is.

3.6.5 Financiële gevolgen bij ontbinding

De samenwerking zoals vastgelegd in de samenwerkingsovereenkomst uit 1997 is aangegaan voor onbepaalde tijd. Desondanks zijn er gronden voor ontbinding in de overeenkomst opgenomen (zie paragraaf 3.4.1). Een dergelijke ontbinding zal altijd

^v Of een van beide indien de ander niet aan de schuld kan of wil voldoen.

gepaard gaan met financiële gevolgen voor zowel de gemeenschappelijke organisatie als de originele fusiepartners.

Plan van scheiding

De *Samenwerkingsovereenkomst* (1997) bevat afspraken om een eventuele financiële 'ontvlechting' van de organisatie soepeler te laten verlopen.¹³³ Indien de samenwerkingsovereenkomst wordt ontbonden, is afgesproken dat de directie van de gemeenschappelijke organisatie de taak heeft om binnen zes maanden een plan van scheiding op te stellen. Hierin worden de regels met betrekking tot de vereffening en een nieuwe organisatiestructuur uiteengezet. Bij een dergelijke scheiding zullen het personeel en ingebrachte activa worden toegekend aan de oorspronkelijk inbrengende partij. Eventuele nadelige personele en financiële gevolgen van een afname van omvang van een bepaalde taak of meerdere taken, komen voor rekening van de oprichter die daar bestuurlijk verantwoordelijk voor is. Het plan van scheiding dient door zowel AGV als Amsterdam te worden goedgekeurd. Een eventuele ontbinding mag geen nadelige gevolgen hebben voor de arbeidsvoorwaarden en de rechtspositie van het personeel.¹³⁴

3.7 Samenvatting inrichting jaren '90

In deze paragraaf vatten we de belangrijkste punten met betrekking tot de inrichting in de jaren '90 nog even samen, voordat we een blik werpen op de huidige inrichting (2021).

Aanleiding

Er was sprake van een uniek probleem waarvoor men een unieke oplossing heeft bedacht. Er liepen al twintig jaar lang interbestuurlijke discussies die met de nieuwe gemeenschappelijke operationele organisatie zouden worden opgelost. Daarnaast zag men ook andere voordelen in de samenwerking zoals schaalvoordelen, betere coördinatie en meer innovaties.

Ontwerp en uitgangspunten

Mede vanwege deze lange aanloop is er van tevoren uitgebreid over (de uitgangspunten van) het ontwerp nagedacht en gediscussieerd. Het ontwerp is in een uitgebreid rapport vastgelegd. Het ontwerp bevat enkele belangrijke uitgangspunten die ten grondslag liggen aan de uitwerking, zoals:

- Het aangaan van een overeenkomst tussen alle partijen;
- Een evaluatiemoment na zes jaar;
- Behoud van eindverantwoordelijkheid bij uitgegeven taken;
- Behoud van beleidsvaststelling bij uitgegeven taken;
- Behoud van eigen kennis en kunde;
- Behoud van eigen bezittingen;
- Behoud van afzonderlijke financiële administraties.

Bestuurlijke vormgeving

Er kwam een nieuwe gemeenschappelijke operationele organisatie genaamd DWR die de

belangen van de fusiepartners moest behartigen en voor hen taken ging uitvoeren. Ondanks het feit dat het ontwerp gericht was op samenwerking tussen overheden en een publiekrechtelijke rechtsvorm daarbij een zeer voor de hand liggende vorm lijkt, is gemotiveerd gekozen voor de privaatrechtelijke vorm van een stichting. Men onderkende ook bepaalde nadelen bij deze vorm, maar het werd desondanks als de meest optimale vorm gezien. De stichting kreeg een *two-tier board* bestaande uit een bestuur en een directie. Het bestuur bestaat uit één wethouder van Amsterdam, de dijkgraaf van AGV en een onafhankelijke derde. Hiermee achtte men democratische controle in de stichting te integreren. Het bestuur heeft een besturende, toezichhoudende en raadgevende rol. De directie heeft een ondersteunende, voorbereidende en uitvoerende rol. Opvallend is dat de algemeen directeur de relatief vergaande bevoegdheid kreeg om het directieteam naar eigen wens samen te stellen.

Juridische vormgeving

De belangrijkste afspraken zijn vastgelegd in een samenwerkingsovereenkomst (1997). De overeenkomst werd voor onbepaalde tijd aangegaan. Hierin komen alle uitgangspunten bij het ontwerp in meer of mindere mate terug. Zo is bijvoorbeeld vastgelegd dat na zes jaar evaluatie zou plaatsvinden. De overeenkomst bevat bepalingen met betrekking tot ontbinding, desondanks zijn deze beperkt. Er zijn ook allerlei belangrijke zaken vastgelegd in de statuten van de stichting. Er zouden naast de overeenkomst jaarlijks 'jaarmandaten' komen waarin is vastgelegd welke taken de stichting zou moeten uitvoeren. En de stichting kreeg de exclusiviteit in het uitvoeren van haar taken via een alleenrecht (1996).

Organisatorische vormgeving

Er ontstond een nieuwe organisatie die grotendeels bestond uit oude 'bloedgroepen'. Er kwamen ongeveer 800 tot 900 fte te werken. De sector oppervlakte en grondwater kreeg een geografische indeling; de sector afvalwater een functionele indeling.

Financiële vormgeving

De nieuwe organisatie kreeg vermogen toegekend bij de start van de fusiepartners. We hebben tijdens het onderzoek niet kunnen vaststellen om wat voor bedrag het ging, omdat deze gegevens niet voorhanden waren. De rioolwatertaken werden bekostigd via het rioolrecht in Amsterdam.

4 Huidige inrichting rioolwatertaken

In het vorige hoofdstuk hebben we een beeld geschetst van hoe de oorspronkelijke inrichting (in de jaren '90) van de gemeentelijke rioolwatertaken tot stand is gekomen. In dit hoofdstuk kijken we naar de huidige inrichting van de gemeentelijke rioolwatertaken (2021). Hierbij onderzoeken we de uitgangspunten en de bestuurlijke, organisatorische en financiële vormgeving van de inrichting van de rioolwatertaken zoals deze nu zijn. Het verleden geeft hierbij duiding aan het heden. De inrichting van de gemeentelijke rioolwatertaken is anno 2021 op veel vlakken nog hetzelfde als in 1997. Desondanks zijn er ook een aantal duidelijke verschillen. In dit hoofdstuk gaan we in op deze verschillen en

op zaken die ons zijn opgevallen bij het in kaart brengen van de huidige inrichting van de gemeentelijke rioolwatertaken.

Onderzoeksmethoden

Het beeld dat wij in dit hoofdstuk zullen schetsen is gebaseerd op de gesprekken die wij hebben gevoerd met gemeenteambtenaren en de directie- en stichtingsbestuursleden van Waternet. Daarnaast hebben we een analyse uitgevoerd van relevante interne documenten van Waternet uit de gehele bestaansgeschiedenis (1997-heden) en van gemeenteraadsverslagen en notulen van de vergaderingen van het stichtingsbestuur uit de huidige collegeperiode.

4.1 Toevoeging nieuwe taken

Voordat we ingaan op de huidige inrichting (2021) van de rioolwatertaken gaan we in deze paragraaf kort in op twee gemeentelijke taken die na de oprichting in de jaren '90 ook bij Waternet zijn ondergebracht. Het betreffen twee nieuwe samenwerkingsovereenkomsten naar aanleiding van de fusies van het Waterleidingbedrijf Amsterdam (WLB) in 2006 en de dienst Binnenwaterbeheer Amsterdam (BBA) in 2011 met Waternet. Als gevolg van deze fusies zijn naast de gemeentelijke rioolwatertaken ook de gemeentelijke drinkwatertaken (2006)^w en de binnenwaterbeheertaken (2011)^x bij Waternet belegd. De drinkwatertaken en binnenwaterbeheertaken zijn publieke taken die goed aansluiten bij de oorspronkelijke taken van Waternet waardoor de constructie op hoofdlijnen niet aangepast hoefde te worden. Dat wordt mogelijk anders als de gemeente besluit nieuwe taken onder te brengen bij Waternet die een minder duidelijk publiek profiel hebben. In paragraaf 4.2.2 gaan we nader in op een recente ontwikkeling die een aanpassing van de constructie mogelijk wel noodzakelijk maakt.

4.1.1 Stapeling van de samenwerkingsovereenkomsten

Bij de fusies wordt verder gebouwd op de fundering die in 1997 gelegd was met de eerste samenwerkingsovereenkomst. In 2006 en 2011 wordt gekozen voor een stapeling van de nieuwe samenwerkingsovereenkomsten bovenop die uit 1997, in plaats van één integrale samenwerkingsovereenkomst waarin alle taken worden behandeld. De nieuwe samenwerkingsovereenkomsten krijgen hierdoor het karakter van addenda bij de

^w De drinkwatertaken behelzen het ontwerpen, aanleggen en beheren van (drink)waterwinningsinstallaties, (drink)waterzuiveringsinstallaties en leidingnetten, het borgen van de kwaliteit van het (drink)water van bron tot aan het punt van levering en het bevorderen van een duurzaam beheer van waterbronnen, waaronder mede wordt verstaan het natuurbeheer in de waterwingebieden.

^x De binnenwaterbeheertaken behelzen het ontwikkelen van, uitvoering geven aan en toezien op de naleving van het vaartuigenbeleid op het binnenwater, het handhaven van orde en veiligheid op het binnenwater, de bediening van gemeentelijke sluizen en bruggen, het heffen en innen van havengelden van de pleziervaart, de uitvoering van de Wrakkenwet, het voeren van de regietaak op het binnenwater en de uitvoering van de Verordening op het binnenwater en de uitvoering van het project Overlast.

originele basisovereenkomst en daarmee bestaat er een zekere hiërarchie in de overeenkomsten (zie ook paragraaf 4.1.4). Ook de statuten van de stichting worden aangepast na beide fusies. Zo worden in 2006 en 2011 de nieuwe doelen en taken van de stichting toegevoegd aan de statuten. Aangezien statuten geen gelaagdheid zoals bij samenwerkingsovereenkomsten mogen hebben, worden telkens na elke fusie nieuwe statuten opgesteld die in de plaats komen van de voorgaande versies. In 2006 vindt ook een naamsverandering plaats: 'DWR' gaat vanaf dat moment 'Waternet' heten.

4.1.2 Veel overeenkomsten met eerdere overeenkomst

De nieuwe samenwerkingsovereenkomsten komen in veel opzichten overeen met de samenwerkingsovereenkomst uit 1997. Zo staat in de overeenkomsten dat de beleidsvoorbereiding en -uitvoering van de nieuwe taken gemandateerd worden aan Waternet en wat de doelen en taken van Waternet zijn ten aanzien van de nieuwe taken.¹³⁵ Net als in 1997 vindt bij beide fusies een overgang plaats van personeel en van multifunctionele activa. Hierdoor groeit de organisatie in personele en financiële omvang. Tevens wordt het beheer van een aantal gemeentelijke deelnemingen overgedragen van WLB aan Waternet. De stem- en eigendomsverhouding wordt niet aangepast. Met de introductie van de nieuwe samenwerkingsovereenkomsten blijft de overeenkomst uit 1997 onverminderd van kracht. In beide nieuwe overeenkomsten wordt in artikel 9.2 opgenomen dat deze beëindigd zullen worden indien de samenwerkingsovereenkomst uit 1997 beëindigd wordt.¹³⁶

4.1.3 Enkele verschillen

Nieuwe overeenkomsten leiden niet tot nieuwe evaluatiemomenten

Omdat het in 1997 een nieuwe constructie betrof, waarmee men geen ervaring had, werd de verplichting tot een grondige evaluatie (binnen zes jaar na oprichting) in de samenwerkingsovereenkomst van 1997 opgenomen. Een belangrijk uitgangspunt (toegelicht in paragraaf 3.2.2) dat ook een belangrijke plek kreeg in de samenwerkingsovereenkomst van 1997. Als we naar de samenwerkingsovereenkomsten van 2006 en 2011 kijken, valt op dat artikelen over een dergelijke evaluatie ontbreken. In beide samenwerkingsovereenkomsten wordt enkel de periodieke evaluatie benoemd.¹³⁷ Dit is opmerkelijk, omdat de argumenten die in 1997 voor een eenmalige evaluatie na zes jaar genoemd werden ook van toepassing zijn bij het onderbrengen van de drinkwater- en binnenwaterbeheertaken bij Waternet. Ook dit was nieuw voor de gemeente Amsterdam en nog niet eerder in Nederland vertoond. Waternet, ontstaan uit de fusie van DWR en WLB, werd als eerste organisatie in Nederland actief in de gehele watercyclus.¹³⁸ De fusie van Waternet met de BBA betekende dat alle watertaken in Amsterdam voor het eerst bij één gemeenschappelijke operationele organisatie in beheer kwamen.¹³⁹ Hoewel er in de periode tussen 1997 en 2006 ervaring opgedaan was met de 'Waternetconstructie' voor de riool(water)beheertaken, gold dat niet voor de drinkwater- en binnenwaterbeheertaken. Er waren weliswaar raakvlakken (transport van water via een buizenstelsel) met de al eerder uitbestede taken, maar er waren ook de nodige verschillen (gescheiden stelsels en verschillende wet- en regelgeving) zichtbaar. Daar komt bij dat ook met deze taken (grote)

personele, financiële en maatschappelijke belangen gemoeid waren. Het is onduidelijk waarom de grondige (eenmalige) evaluatie - zoals die in de samenwerkingsovereenkomst van 1997 werd geïntroduceerd - ontbreekt in de samenwerkingsovereenkomsten van 2006 en 2011.

Succesvolle samenwerking

Daarnaast valt op dat in de overwegingen van de samenwerkingsovereenkomst uit 2006 vermeld wordt dat de samenwerking tussen Amsterdam en AGV succesvol gebleken is.¹⁴⁰ Het is opmerkelijk dat hier voor een positieve formulering wordt gekozen (*de samenwerking is succesvol*), terwijl de eenmalige evaluatie uit 2002 negatief geformuleerd is (*wanneer heeft DWR niet aan de verwachtingen voldaan?*; zie paragraaf 4.2.1). Bij deze evaluatie werd er gekeken of er aan de gronden van ontbinding voldaan werd en wat de ervaringen van betrokkenen waren. Daarmee werd dus niet geëvalueerd of de samenwerking ook daadwerkelijk succesvol was en of het nog steeds de meest optimale constructie was bij het uitvoeren van de publieke taken. Er wordt in de samenwerkingsovereenkomst uit 2006 geen verdere motivering gegeven waaruit blijkt dat de samenwerking tot dan succesvol was.

4.1.4 Onderlinge samenhang niet altijd duidelijk

Het stapelen van de samenwerkingsovereenkomsten maakt de onderlinge samenhang tussen de verschillende overeenkomsten niet altijd even duidelijk. Zo wordt er geregeld naar andere overeenkomsten verwezen en is het bij sommige afwijkende bepalingen niet duidelijk welke overeenkomst prevaleert. Hieronder geven we twee voorbeelden hiervan.

Frequentie financiële en bestuurlijke rapportage

In de samenwerkingsovereenkomsten van 2006 en 2011 staat dat er twee keer per jaar financieel en bestuurlijk aan Amsterdam gerapporteerd dient te worden, terwijl in de samenwerkingsovereenkomst van 1997 staat dat dit drie keer per jaar dient te gebeuren.¹⁴¹ Het is onduidelijk of de nieuwe frequentie uitsluitend voor de nieuwe taken geldt of voor de organisatie als geheel en of deze dan in de plaats komt van de eerdere afspraken.

Organisatiestatuu

Daarnaast wordt in de samenwerkingsovereenkomst van 2006 gesteld dat de directie een organisatiestatuu dient op te stellen, waarin de missie, kernwaarden, organisatiestructuur, taken, verantwoordelijkheden, bevoegdheden en de besturingsfilosofie van Waternet worden beschreven.¹⁴² Een dergelijk organisatiestatuu wordt niet in de samenwerkingsovereenkomst van 1997 genoemd.

4.1.5 (Gedeeltelijke) beëindiging overeenkomst uit 2011

In 2019 wordt besloten een gedeelte van de binnenwaterbeheertaken formeel weer binnen de gemeentelijke organisatie te beleggen.¹⁴³ Redenen hiervoor zijn dat Waternet zich ontwikkelt van een 'integraal waterbeheerder' naar een 'watercyclusbedrijf' en dat toezicht houden op het water meer het karakter heeft van 'handhaven van de openbare

orde'. Alleen de gemeentelijke taken met betrekking tot de brug- en sluisbediening en het nautisch vaarwegbeheer van de doorgaande routes voor de binnenvaart (Kostverlorenvaartroute en Oost- of Amstelroute) blijven achter bij Waternet. Bij de terugname van de binnenwaterbeheertaken neemt de gemeente Amsterdam de met deze taken samenhangende activa tegen boekwaarde weer terug en wordt het jaarmandaat aangepast. De samenwerkingsovereenkomst en statuten worden echter niet aangepast. De ambtelijke organisatie heeft desgevraagd bevestigd dat deze documenten niet zijn aangepast omdat een deel van de binnenwaterbeheertaken wel bij Waternet bleven. Als gevolg hiervan staan er nu nog taken, doelen en afspraken in de samenwerkingsovereenkomst en in de statuten van 2011 die betrekking hebben op binnenwaterbeheertaken die teruggenomen zijn door de gemeente.

4.2 Uitgangspunten

Voor de oprichting van Waternet waren dertien uitgangspunten bepalend die uiteindelijk leidden tot de samenwerkingsovereenkomst van 1997. Anno 2021 vallen er, met betrekking tot de uitgangspunten voor samenwerking, een aantal dingen op.

4.2.1 Evaluatie constructie niet (goed) uitgevoerd

Het rapport van de voorbereidingscommissie laat zien dat er uitgebreid is stilgestaan bij de bestuurlijke, juridische, organisatorische en financiële vormgeving van de gemeenschappelijke operationele organisatie. Het betrof immers voor Nederlandse begrippen een unieke samenwerking tussen een gemeente en een waterschap. Zoals in paragraaf 3.2.1 en het eind van paragraaf 4.1.3 al werd toegelicht, zijn er twee soorten evaluaties voorgeschreven in de samenwerkingsovereenkomst.

Periodieke evaluatie door directie en bestuur

Ten eerste vermeldt artikel 7 van alle samenwerkingsovereenkomsten dat er ten minste twee keer per jaar een overleg dient plaats te vinden tussen de directie en het bestuur, waarin gereflecteerd wordt over hoe de interne organisatie gefunctioneerd heeft en hoe de samenwerking tussen Waternet, AGV en Amsterdam in het opvolgende jaar verbeterd kan worden.¹⁴⁴ Uit de notulen van de vergaderingen van het stichtingsbestuur en uit onze gesprekken met bestuursleden blijkt dat dergelijke evaluaties niet op deze wijze hebben plaatsgevonden. De indrukken die men heeft over de wijze waarop intern (organisatorisch) en extern (met AGV en Amsterdam) wordt samengewerkt en welke mogelijke verbeterpunten te onderkennen zijn, worden niet geagendeerd en expliciet met elkaar besproken.

Eenmalige evaluatie; niet vastgesteld door raad

Ten tweede is besloten om de samenwerkingsvorm in zijn geheel in het zesde jaar na oprichting, uiterlijk vóór 1 januari 2003, te evalueren. Redenen hiervoor waren het unieke karakter van de constructie, het ontbreken van ervaring met een dergelijke samenwerking en de grote personele, financiële en maatschappelijke belangen. Deze evaluatie is in 2002 in eigen beheer uitgevoerd.¹⁴⁵ Het rapport is opgesteld door de bestuursdiensten van de

gemeente Amsterdam en het waterschap AGV. Omdat in 2002 op 6 maart gemeenteraadsverkiezingen gehouden werden, is ervoor gekozen de evaluatie al in de eerste maanden van het jaar uit te voeren. Het werd namelijk van belang geacht dat de evaluatie plaats had in de zittingsperiode van de betrokken vakwethouder. Als gevolg hiervan werd een evaluatie door een extern bureau niet meer mogelijk geacht en was ook een tijdige behandeling van de evaluatie in de commissie van advies uit de raad van Amsterdam niet meer mogelijk.¹⁴⁶ De (in eigen beheer uitgevoerde) evaluatie is op 5 maart 2002 vastgesteld door het college en op 19 maart 2002 door het dagelijks bestuur van AGV. De evaluatie is echter nooit gedeeld met de raad en is ook niet door de raad vastgesteld.

Kanttekeningen bij de wijze van evalueren

Ook over de manier waarop de evaluatie is uitgevoerd, valt het nodige op te merken. Zo lag de nadruk bij de evaluatie niet op opgedane ervaringen in de jaren na oprichting en of de constructie de beoogde meerwaarde had gebracht. Er is ook niet nagegaan in hoeverre de uitgangspunten die bepalend waren voor de bestuurlijke, juridische, organisatorische en financiële vormgeving nog steeds op dezelfde wijze van toepassing waren. En, of (al dan niet gedeeltelijke) aanpassing van de constructie wenselijk was.

In plaats daarvan heeft men ervoor gekozen om de ontbindingsgronden in de samenwerkingsovereenkomst als uitgangspunt te nemen. Daarbij is nagegaan of er zich na oprichting omstandigheden hadden voorgedaan die aan de ontbindingsgronden voldeden. Het college en het dagelijks bestuur van AGV waren van mening dat de ontbindingsgronden vanuit juridisch oogpunt negatief geformuleerd dienden te worden en gestoeld op de vraag "wanneer heeft DWR (Waternet) niet aan de verwachtingen voldaan?". De conclusie van het evaluatierapport is dat 'zich geen situatie had voorgedaan waarbij DWR zijn taken niet op behoorlijke wijze had uitgevoerd'.¹⁴⁷ Daarmee werd geconcludeerd dat er geen gronden voor ontbinding van de samenwerkingsovereenkomst bestonden en dat DWR daarmee aan de verwachtingen had voldaan.

Vooralsnog geen behoefte aan grondige evaluatie

Uit onze gesprekken met het huidige stichtingsbestuur blijkt dat voorafgaand aan het incident met betrekking tot ICT-beheer en publicaties van het online platform *Follow the Money* (september 2020), nog geen behoefte en noodzaak werd gevoeld om een grondige evaluatie van de constructie uit te voeren.¹⁴⁸ Dit kwam mede vanwege tevredenheid over de manier waarop de constructie opereert. Waternet scoorde immers goed op de drie kernwaarden die bij de oprichting geformuleerd zijn en op verschillende plekken in Nederland wordt met interesse gekeken naar de mogelijkheid om een soortgelijke constructie als bij Waternet toe te passen. Daaruit blijkt volgens het bestuur in voldoende mate het succes en de meerwaarde van de constructie.¹⁴⁹ Naar aanleiding van de publicaties van *Follow the Money* en eventuele toekomstige uitbreidingen in het takenpakket van Waternet heeft het stichtingsbestuur zich inmiddels wel voorgenomen om een evaluatie van de constructie als geheel te laten uitvoeren.¹⁵⁰ Daarin zal ook de

organisatiecultuur en de organisatie- en directiestructuur tegen het licht worden gehouden, en waar nodig gewijzigd worden.

Gemeentelijke herijking blijft uit

Volgens het verbonden partijenbeleid van de gemeente dient er minstens eens in de vier jaar een herijking plaats te vinden.¹⁵¹ Een herijking houdt in dat er gekeken wordt naar de behartiging van het publiek belang en dat de risico's en financiële belangen in kaart worden gebracht. Een herijking van de verbonden partij Waternet heeft echter nooit plaatsgevonden. Desgevraagd geeft de ambtelijke organisatie aan dat in de vorige collegeperiode wel aan een herijking gewerkt is, maar dat deze niet is afgerond.¹⁵² De verwachting was tijdens het onderzoek dat ook in deze en de volgende collegeperiode geen herijking zal plaatsvinden, omdat er maar beperkte capaciteit is om de herijkingen uit te voeren. Omdat Waternet over het algemeen haar kerntaken goed uitvoert en omdat er weinig politieke issues zijn in verhouding tot andere verbonden partijen, had herijking van Waternet geen prioriteit, aldus de ambtelijke organisatie.¹⁵³ Mogelijk wordt een herijking in het kader van Deelnemingen ook meegenomen in de door het college toegezegde evaluatie.¹⁵⁴

4.2.2 Mogelijke uitbreiding met nieuwe taak

De uitgangspunten die in 1997 bij de oprichting bestonden, hadden betrekking op een samenwerking bij het uitvoeren van de rioolwatertaken en de waterschapstaken. Zoals in hoofdstuk 4.1 beschreven, werden hier in 2006 en 2011 drinkwatertaken respectievelijk binnenwaterbeheertaken aan toegevoegd. De toevoeging van deze nieuwe taken leidde niet noodzakelijkerwijs tot aanpassing van Waternet, mede omdat ze in grote mate verwantschap vertoonden met de eerdere publieke taken die bij Waternet waren ondergebracht. Vanaf 2020 worden er gesprekken gevoerd over een mogelijk nieuwe uitbreiding van de taken van Waternet.¹⁵⁵ Er wordt onderzocht of Waternet een rol kan spelen rondom aquathermie en lage-temperatuur-warmtenetten. Aquathermie is het gebruik van warmte en koude uit oppervlaktewater, afvalwater of drinkwater om gebouwen mee te verwarmen of juist te koelen.¹⁵⁶ Via een warmtenet wordt het warme of koude water naar gebouwen getransporteerd.

Warmtenetten als publieke taak?

De gemeente heeft in het kader van de verduurzaming van de warmtevoorziening (zie ook ons onderzoek naar de [verduurzaming van de warmtevoorziening met warmtenetten](#)) de ambitie om in 2040 minimaal 235.000 woningen aangesloten te hebben op lage-temperatuur-warmtenetten.¹⁵⁷ Op dit moment onderzoekt de gemeente welke rol zij moet nemen om deze ambitie het best te realiseren. In deze overweging wordt meegenomen of het netwerk in privaat of publiek eigendom komt te liggen en of bij de gemeente meer een eigenaarsrol past, of dat meer afstand passend is. Uit onderzoek naar de verschillende combinaties van deze overwegingen blijkt dat er veel combinaties mogelijk zijn, maar dat er op dit moment nog geen optimale (voorkeurs)variant is.¹⁵⁸

Mogelijke nieuwe 'warmterol' voor Waternet

De ambtelijke organisatie en Waternet onderzoeken momenteel welke rol Waternet op het gebied van aquathermie en lage-temperatuur-warmtenetten zou kunnen spelen. Naar verwachting ontstaat hier in het eerste kwartaal van 2021 meer duidelijkheid over.¹⁵⁹ Uit onze gesprekken met betrokken ambtenaren en bestudering van verschillende (interne en externe) rapporten blijkt dat een rol voor Waternet rondom aquathermie en lage-temperatuur-warmtenetten als optie wordt gezien, omdat Waternet al beschikt over de nodige kennis over 'waterinfrastructuur' en leidingwerken.¹⁶⁰ Waternet heeft immers al 7.000 kilometer aan leidingen in de stad liggen en heeft daarnaast veel ervaring met het aanleggen, beheren en controleren van een dergelijk stelsel. Uit onze gesprekken komt naar voren dat er niet alleen technische uitdagingen zijn, maar dat deze ook op het gebied van wet- en regelgeving liggen. Het is daarbij onder meer de vraag of een dergelijke taak wel past binnen de huidige constructie en rechtsvorm. Daarvoor is het van belang dat de gemeente een beslissing neemt over de vraag of het aanleggen en (al dan niet in eigendom van de gemeente) exploiteren van lage-temperatuur-warmtenetten in combinatie met aquathermie een publieke taak is. De huidige constructie heeft immers tot gevolg dat Waternet geen eigen vermogen of winsttoegmerk mag hebben.¹⁶¹ Het uitvoeren van (semi-)commerciële activiteiten, zoals het exploiteren van warmtenetten zou hier haaks op kunnen staan. Daarnaast zijn er de nodige restricties voor besteding van middelen door Waternet en kan Amsterdam niet zelfstandig beslissen tot een mogelijke uitbreiding op dit vlak. AGV dient er ook mee in te stemmen.

4.3 Bestuurlijke aspecten

Anno 2021 zijn een aantal bestuurlijke aspecten onveranderd gebleven ten opzichte van de situatie bij de oprichting in 1997. Voorbeelden hiervan zijn het systeem van mandaten en alleenrechten, en de samenstelling van het stichtingsbestuur. Daarentegen zijn er op een aantal punten wel veranderingen zichtbaar. In de volgende paragrafen gaan we in op de bestuurlijke situatie anno 2021 en zullen daarbij stilstaan bij de zaken die ons het meest opvallen.

4.3.1 Bestuurlijke betrokkenheid college van B en W

In deze paragraaf onderzoeken we de betrokkenheid van het college bij de huidige 'constructie Waternet'. Hiertoe kijken we enerzijds naar de informatievoorziening vanuit Waternet richting het college en anderzijds naar de manieren waarop het college grip houdt op de aan Waternet gemandateerde rioolwatertaken.

Informatievoorziening via vakwethouder

Hoewel Waternet een verbonden partij van de gemeente is, vertoont de informatievoorziening richting het college vanuit Waternet veel gelijkenissen met die van een gemeentelijke directie. De wethouder Verkeer en Vervoer, Water en Luchtkwaliteit is bestuurlijk verantwoordelijk voor het dossier Waternet. Besluiten met betrekking tot de uitvoering van de watertaken worden door deze vakwethouder voorgelegd aan het college. Het college kan dan over deze besluiten meedenken en advies uitbrengen. Zo

wordt het college bijvoorbeeld door Waternet - via de vakwethouder - meegenomen in de ontwikkeling van het gemeentelijk rioleringsplan (GRP).

Informatievoorziening via de P&C-cyclus

Daarnaast gaan de verantwoordingsrapportages van Waternet, in de vorm van de begroting en jaarrekening, mee in de P&C-cyclus van de gemeente.¹⁶² In deze verantwoordingen rapporteert Waternet over het effect, de kwaliteit en de gerealiseerde kostprijs van de aan haar gemandateerde uitvoering van de rioolwatertaken. In de P&C-producten worden belangrijke KPI's behandeld die betrekking hebben op deze aspecten, zoals het percentage gecombineerd werk en de onderhoudstoestand van het rioleringsstelsel.¹⁶³

Sturing via het jaarmandaat

Het college houdt op verschillende manieren grip op de aan de Waternet gemandateerde rioolwatertaken. Ten eerste wordt ieder jaar een jaarmandaat aan de algemeen directeur van Waternet verleend. Dit is een besluit waarin is vastgelegd welke taken Waternet het komende jaar zal gaan uitvoeren. Dit jaarmandaat wordt ieder jaar vastgesteld door het college. Omdat dit mandaat ieder jaar vastgesteld wordt, houdt het college op deze wijze periodiek (in ieder geval eens per jaar) de controle over de uitvoering van de rioolwatertaken.

Sturing via het gemeentelijk rioleringsplan

Een andere sturingsmogelijkheid die het college heeft, is het GRP, dat iedere zes jaar gepubliceerd wordt.¹⁶⁴ De voorbereiding en het opstellen van het GRP zijn gemandateerd aan Waternet.¹⁶⁵ Waternet stelt het GRP in opdracht van het college op. Bij het opstellen van het GRP worden door Waternet een aantal scenario's ontwikkeld met betrekking tot de onderhoudsstaat van het rioleringsstelsel.¹⁶⁶ Deze scenario's worden voorgelegd aan de vakwethouder. Die bepaalt vervolgens welke scenario's aan het college en de raad voorgelegd worden. Zodoende wordt het college betrokken bij de totstandkoming van het GRP. Ook het ambtelijk apparaat en externe partijen zoals de provincie en de nabije waterschappen worden hierbij geraadpleegd. Zo wordt het GRP ter advies voorgelegd aan verschillende afdelingen, zoals DMC, V&OR en R&D maar ook bijvoorbeeld bij de provinciën Noord-Holland en Utrecht. Het college geleidt het nieuwe GRP tot slot ter vaststelling door naar de raad (zie ook paragraaf 4.3.3).

4.3.2 Bestuurlijke betrokkenheid vakwethouder

In deze paragraaf beschrijven we de betrokkenheid van de vakwethouder bij Waternet. Hiertoe kijken we enerzijds naar de informatievoorziening vanuit Waternet richting de vakwethouder en anderzijds naar de manieren waarop de vakwethouder grip houdt op de aan Waternet gemandateerde rioolwatertaken.

Informatievoorziening via de stafvergadering

Ook de betrokkenheid van de vakwethouder bij Waternet toont veel gelijkenissen met de betrokkenheid zoals die bestaat met een gemeentelijke directie. Zo rapporteert de directeur Waternet, net zoals de directeurs van gemeentelijke directies, direct aan de

vakwethouder. De directeur van Waternet neemt deel aan de integrale stafvergadering van de vakwethouder. Alle directies die in de portefeuille van de vakwethouder vallen, nemen zitting in deze stafvergadering. In de stafvergadering gaat het over verschillende beleidsonderwerpen, waaronder de rioolwatertaken.¹⁶⁷ Zodoende wordt de vakwethouder ook via de stafvergaderingen geïnformeerd over beleidsinhoudelijke aspecten van de rioolwatertaken.

Betrokkenheid als bestuurslid

Een belangrijk verschil ten opzichte van de betrokkenheid van de vakwethouder bij gemeentelijke directies is dat de vakwethouder bij Waternet zitting heeft in het stichtingsbestuur. Via de vergaderingen van het stichtingsbestuur wordt de vakwethouder geïnformeerd over bedrijfsinhoudelijke zaken die binnen de organisatie van Waternet spelen, zoals ICT, personeelsontwikkeling, modernisering van de organisatie, huisvesting, en andere facilitaire zaken. Het gaat hier overigens om bedrijfsvoeringsaangelegenheden waar de bestuursleden statutair verantwoordelijk voor zijn, maar waar andere standaarden^y gelden dan in hun 'eigen organisaties' (de gemeente Amsterdam en het waterschap AGV). Indien nodig worden er samen met de andere bestuursleden besluiten genomen over deze bedrijfsvoeringsaangelegenheden. In deze vergaderingen worden geen taakinhoudelijke beleidsbesluiten genomen (zie ook paragraaf 4.3.1). De vakwethouder heeft hier geen beleidsinhoudelijke maar een bestuurlijke 'pet' op. De belangen van de stichting staan hierbij centraal en niet die van de gemeente.

Informatievoorziening via stichtingsbestuursvergaderingen

Hoewel er tijdens stichtingsbestuursvergaderingen niet over beleidsinhoudelijke punten wordt besloten, kan de vakwethouder als bestuurslid wel op indirecte wijze geïnformeerd worden over de uitvoering van de gemandateerde taken. Alle activiteiten van Waternet staan namelijk in het teken van het uitvoering geven aan de gemandateerde taken. Informatie over de voortgang van deze activiteiten kunnen inzicht bieden in de mate waarin taken worden uitgevoerd.

4.3.3 Betrokkenheid gemeenteraad

In deze paragraaf staan we stil bij de betrokkenheid die de raad heeft bij Waternet. Hierbij besteden we enerzijds aandacht aan de informatievoorziening vanuit Waternet richting de raad en anderzijds aan de wijze waarop de raad zelf informatie inwint of kan inwinnen over Waternet. Adequate informatievoorziening aan de raad is essentieel voor haar toezichthoudende functie. In de wettelijke bepalingen die de basis vormen voor deze informatieverstrekking wordt aangegeven op welke momenten de raad in ieder geval geïnformeerd moet worden, namelijk:

- bij de begroting en jaarrekening van de gemeente (conform *Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten*) en van de verbonden partij zelf (afhankelijk van de rechtsvorm conform BBV of BW2 Titel 9)¹⁶⁸;

^y Standaarden zoals hr-beleid, inkoop- en aanbestedingsbeleid, ICT-(beveiligings)beleid.

- bij verzoeken van raadsleden aan het college om informatie te verstrekken (passieve informatieplicht conform Gemeentewet en *Reglement van orde voor de raad van Amsterdam*)¹⁶⁹;
- bij het actief informeren van de raad door het college als gevolg van (mogelijk) ingrijpende gevolgen voor de gemeente (conform Gemeentewet)¹⁷⁰.

Informatievoorziening via de gemeentelijke begroting en jaarrekening

De raad wordt jaarlijks geïnformeerd via de begroting en de jaarrekening van de gemeente. Conform het BBV dient in de begroting en jaarrekening van de gemeente een paragraaf verbonden partijen te worden opgenomen. Hiermee wordt verantwoording afgelegd over de partijen waarin de gemeente zowel een bestuurlijk als financieel belang heeft. In de begrotingen van de raadsperiode 2018-2022 is Waternet te vinden onder de subparagraaf 'Stichtingen', waarin staat welk bestuurlijk belang de gemeente in Waternet heeft. Ook wordt het vermogen en het financiële resultaat van de stichting vermeld. Tevens wordt in hoofdstuk 3.8.3 (*Begroting 2018*), hoofdstuk 3.9.1 (*Begroting 2019* en *Begroting 2020*) toelichting gegeven op het gemeentelijke programma water. Ook hier wordt uitgelegd welk publiek belang Waternet als verbonden partij dient. Tot slot wordt in de begrotingen en jaarrekeningen in het hoofdstuk 'Financiering' een overzicht gegeven van de omvang van de door de gemeente verstrekte garanties, waaronder die aan Waternet. Hier wordt in alle begrotingen het risico van de garantie aan Waternet op laag geschat. Er wordt echter niet aangegeven welke risico's voortkomen uit deze garantie of op welke manier deze inschatting plaats heeft gevonden.

Informatievoorziening via de passieve informatieplicht

De passieve informatieplicht stelt raadsleden in staat te allen tijde inlichtingen op te vragen over Waternet. Een belangrijk uitgangspunt daarbij is dat raadsleden nooit een beroep hoeven te doen op de Wet openbaarheid bestuur (Wob) om de gewenste informatie te ontvangen. Een raadslid kan zowel voor als na de besluitvorming het college om inlichtingen verzoeken. De passieve informatieplicht is opgenomen in de Gemeentewet en is door de raad uitgewerkt in het Reglement van Orde (hierna te noemen 'RvO'). Om een beeld te krijgen in hoeverre de raad gebruik heeft gemaakt van deze informatieverzoeken hebben we de raadsvergaderingen van de huidige collegeperiode geanalyseerd. Hieruit blijkt dat raadsleden niet structureel maar incidenteel naar de uitvoering van de rioolwatertaken informeren. In de meeste gevallen wordt naar informatie gevraagd over de uitvoering van de rioolwatertaken. In de onderzochte periode kwam het slechts één keer voor dat er raadsvragen gesteld werden over Waternet als verbonden partij en de daarbij behorende bestuurlijke, juridische en financiële constructie. Deze raadsvragen werden gesteld naar aanleiding van twee publicaties door onderzoeksjournalistiekbureau Follow The Money over de digitale veiligheid binnen Waternet (zie kader paragraaf 4.3.1). Nadat een extern en onafhankelijk onderzoeksbureau de digitale veiligheid binnen Waternet onderzocht had, werden deze raadsvragen beantwoord.

Informatievoorziening via de actieve informatieplicht

De actieve informatieplicht is in de Gemeentewet opgenomen om de raad in de

gelegenheid te stellen zijn kaderstellende en controlerende rol waar te kunnen maken. In het informatieprotocol in de uitvoeringsnotitie *Doelgericht op Afstand II* is opgenomen dat het college de raad actief dient te informeren wanneer aan een van de volgende voorwaarden voldaan is¹⁷¹:

- met het onderwerp is een aanzienlijk financieel belang gemoeid;
- een wijziging of afwijking van het beleid of plannen is aan de orde;
- het onderwerp heeft een groot direct maatschappelijk effect, bijvoorbeeld omdat er veel belanghebbenden zijn;
- het onderwerp heeft gemeentelijke veranderingen tot gevolg (bestuurlijk, financieel, juridisch);
- het onderwerp staat in de belangstelling van de media;
- het onderwerp heeft juridische of bestuurlijke gevolgen voor de gemeente;
- het onderwerp kan de integriteit van het bestuur aantasten.

Wij hebben binnen onze onderzoeksperiode geen casussen gevonden waarbij aan een van deze voorwaarden voldaan is en het college nagelaten heeft de raad te informeren.

Sturing via het gemeentelijk rioleringsplan

Een van de manieren waarop de raad grip houdt, is via het gemeentelijk rioleringsbeleid verwoord in het gemeentelijk rioleringsplan (GRP) dat ook door de raad dient te worden vastgesteld. De verplichting tot het vaststellen van een GRP volgde uit de Wet milieubeheer (Wm).¹⁷² Deze verplichting zal vervallen bij de introductie van de Omgevingswet. Toch is de gemeente van plan om een gemeentelijk rioleringsprogramma te blijven vaststellen.¹⁷³ Het GRP heeft tot doel om inzicht te verschaffen in het beleid en de bijbehorende uitvoeringplannen die de gemeente hanteert bij de invulling van haar rioleringszorgplichten voor de komende periode. In Amsterdam wordt een periode van zes jaar gehanteerd.¹⁷⁴ Het GRP bevat conform de Wm een aantal verplichte onderdelen. Zo moet het GRP overzichten bevatten van de aanwezige rioleringsvoorzieningen, de staat daarvan, de wijze waarop deze voorzieningen de komende jaren zullen worden beheerd, de gevolgen voor het milieu en welke kosten gemoeid zijn met de uitvoering van de activiteiten.¹⁷⁵ De waterschappen van overlappende gebieden en provincies moeten altijd worden betrokken bij de voorbereiding van een gemeentelijk rioleringsplan.¹⁷⁶ Ook dient het GRP rekening te houden met het gemeentelijk milieubeleidsplan.¹⁷⁷ De raad dient volgens de wetgever in het GRP duidelijkheid te scheppen over de vraag in welke mate van particulieren kan worden verwacht dat zij zelf zorgen voor de afvoer van hemelwater naar het oppervlaktewater of de bodem.¹⁷⁸ Normaliter stelt het college (de ambtelijke organisatie) het GRP op, maar omdat de beleidsvoorbereiding in Amsterdam gemandateerd is aan Waternet, stelt Waternet het Amsterdamse GRP op.¹⁷⁹ De vakwethouder brengt het GRP in bij het college die het vervolgens voordraagt aan de raad. Uiteindelijk stelt de raad het GRP vast.

Sturing via het vaststellen van de rioolheffingstarieven

Een andere manier voor de raad om grip te houden is via de rioolheffingstarieven. De raad

stelt deze tarieven jaarlijks vast. De rioolheffing is een bestemmingsheffing, wat wil zeggen dat de rioolheffing enkel mag worden gebruikt om de uitvoering van de rioolwatertaken te bekostigen. Het tarief is altijd gebaseerd op een vooraf gemaakte tariefberekening. De tariefberekening is gebaseerd op de kosten die gemaakt moeten worden om het niveau te garanderen dat in het GRP is vastgesteld én het aantal belastingplichtigen. Indien de raad het niet eens is met de tarieven moeten ofwel de begrote kosten omlaag om het gewenste tarief te behalen, óf moet er financieel aangevuld worden vanuit de algemene middelen. Het verlagen van begrote kosten kan een negatieve invloed hebben op het voorzieningenniveau. Minder geld kan immers betekenen dat er minder werkzaamheden uitgevoerd kunnen worden. In hoofdstuk 4.6.2 gaan we verder in op de rioolheffing.

Sturing via het vaststellen van budgetten

Tot slot kan de raad bijsturen bij het vaststellen van budgetten. De raad stelt de budgetten voor de verschillende gemeentelijke activiteiten vast met het vaststellen van de jaarlijkse gemeentebegroting. Zoals hiervoor is uitgelegd, is het rioolheffingstarief hieraan gekoppeld. Het jaarmandaat (waarin staat welke taken Waternet zal uitvoeren) is eveneens gekoppeld aan de vastgestelde budgetten van de gemeentebegroting.

4.3.4 Het stichtingsbestuur

Bij de oprichting van Waternet kreeg de stichting zijn eigen bestuur (zie paragraaf 3.3.3). Het bestuur bestond uit een wethouder van Amsterdam, de dijkgraaf van AGV en een onafhankelijke derde. In 2021 bestaat dit bestuur nog steeds in deze vorm. In deze subparagraaf gaan we dieper in op het huidige bestuur van Waternet.

Stichtingsbestuur laat dagelijkse leiding aan directie

Op basis van onze gesprekken met de directie- en bestuursleden van Waternet ontstaat het beeld dat het stichtingsbestuur voor zichzelf een relatief kleine rol ziet in het besturen van de organisatie.¹⁸⁰ Het stichtingsbestuur gaat vrijwel geheel over facilitaire zaken en over zaken die te maken hebben met haar rol als werkgever, en niet over taakinhoudelijke beleidszaken. Vanuit het mandaat dat de algemeen directeur heeft van het college (voor het uitvoeren van de gemeentelijke rioolwatertaken) krijgt Waternet hiervoor de nodige financiële middelen toegekend. Over de uitvoering van de rioolwatertaken wordt rechtstreeks gerapporteerd aan de vakwethouder, buiten de vergaderingen van het stichtingsbestuur.¹⁸¹ Wel wordt over de uitvoering van de gemandateerde taken aan het stichtingsbestuur gerapporteerd middels een dashboard met KPI's. Als een KPI niet gehaald wordt, kan het stichtingsbestuur om een verklaring vragen bij de directie van Waternet. Er vindt echter niet een actieve sturing plaats vanuit het stichtingsbestuur, aldus een bestuurslid.¹⁸² De dagelijkse leiding van Waternet ligt voor het overgrote deel bij de directie van Waternet, met een toezichthoudende rol voor het stichtingsbestuur.

Toezichthoudende rol brengt veel verantwoordelijkheid

Zoals in paragraaf 3.3.3 beschreven, is het stichtingsbestuur volgens de statuten “belast met het houden van toezicht op de algemene gang van zaken binnen de stichting en op de vervulling van de taken die door het bestuur aan de directie zijn opgedragen”.¹⁸³ Daarnaast

is het bestuur verantwoordelijk voor de naleving van de statuten en bepalingen uit de (samenwerkings)overeenkomsten.¹⁸⁴ Verantwoording over taak- en vakinhoudelijke zaken wordt rechtstreeks afgelegd aan het gemeentebestuur en aan het bestuur van AGV. De verantwoordelijkheid die het stichtingsbestuur heeft in haar toezichthoudende rol, is groot. In artikel 9.6.3 van de samenwerkingsovereenkomst staat dat “bij de toetsing aan de (ontbindings)gronden genoemd onder artikelen 9.6.1 en 9.6.2 Waternet niet zal kunnen worden aangerekend het nalatig gedrag van AGV respectievelijk Amsterdam, noch het gedrag van de vertegenwoordiger van één van hen in het Bestuur en/of de Directie.” Hieruit leiden we af dat er een groot belang is voor de stichtingsbestuursleden om hun toezichthoudende taak goed uit te voeren en geen (elementen van) nalatig gedrag te vertonen. Als geconstateerd wordt dat dit wel aan de orde is, dan zijn zij verantwoordelijk en niet (de directie van) de stichting.

Faciliterende rol voorzitter stichtingsbestuur

Binnen het stichtingsbestuur heeft de onafhankelijke voorzitter een faciliterende rol.¹⁸⁵ Dit houdt in dat hij de vergaderingen voorziet en een verbindende factor is tussen de andere twee bestuursleden. Zijn belangrijkste taak is om ervoor te zorgen dat de andere twee bestuursleden gezamenlijke doelstellingen blijven nastreven met betrekking tot de taakstelling van Waternet. Het is de taak van de onafhankelijke voorzitter om te zorgen dat het stichtingsbestuur tot besluitvorming komt, maar in de besluitvorming zelf heeft hij geen doorslaggevende rol.¹⁸⁶

Agenda-onderwerpen vergaderingen stichtingsbestuur

Uit onze analyse van de notulen van de vergaderingen van het stichtingsbestuur in de periode 2018-2020 en uit de gesprekken die we hebben gevoerd met directie- en bestuursleden van de stichting komen een aantal onderwerpen naar voren die aan bod komen in deze vergaderingen. Terugkerende onderwerpen in deze periode waren de btw-constructie (zie ook hoofdstuk 4.6), AVG en privacybeleid, digitale transformatie (voortgangsrapportages), nieuwe taken (zie ook paragraaf 4.2.2), organisatieverandering (zie ook hoofdstuk 4.5), de begroting en jaarrekening, archiefbeheer, deelnemingen (zoals Wereld Waternet), facilitaire zaken (nieuwe werkomgeving Waternet), personeelszaken, inkoopbeleid en een incident als gevolg van publicaties van het onderzoeksjournalistiebureau Follow The Money over de digitale veiligheid van Waternet (zie ook het kader hieronder).

Publicaties Follow The Money over cybersecurity Waternet

Op verschillende plekken in dit rapport wordt gerefereerd aan een aantal artikelen van onderzoeksjournalistiebureau Follow The Money (FTM) over de cybersecurity binnen Waternet. Deze artikelen zijn tijdens de uitvoering van ons onderzoek gepubliceerd. In dit kader bespreken we kort de context en de gevolgen van deze artikelen.

Eerste artikel FTM

Het eerste artikel werd gepubliceerd op 19 september 2020.¹⁸⁷ In dit artikel schrijft

FTM op basis van interne bronnen dat de cybersecurity van Waternet niet op orde is. Ook zou er binnen Waternet een angstcultuur heersen, omdat waarschuwingen structureel genegeerd werden en cybersecurity medewerkers overruled werden door andere managers. In reactie hierop schreef de algemeen directeur van Waternet een brief aan het stichtingsbestuur, waarin hij aangaf zich niet te herkennen in het geschetste beeld, omdat het artikel gebaseerd zou zijn op gedateerde en/of onjuiste informatie. Ook noemde hij vier onderzoeken naar de cybersecurity binnen Waternet, uitgevoerd door verschillende organisaties, waaruit volgens hem een ander beeld naar voren kwam dan geschetst in het artikel van FTM. Om de mogelijke twijfels weg te nemen werd aan een extern bureau opdracht verleend om de bevindingen van FTM te onderzoeken.

Tweede artikel FTM

Op 2 november 2020 verscheen een tweede artikel van FTM.¹⁸⁸ Hierin schreef het onderzoeksbureau dat in de brief van de algemeen directeur aan het stichtingsbestuur een 'vernietigende en onafhankelijke veiligheidstest' verzwegen werd. Het rapport van deze veiligheidstest, uitgevoerd door onderzoeks- en adviesbureau Hoffmann, was al in januari 2020 aan Waternet uitgebracht. In het rapport zouden elf grote kwetsbaarheden in de digitale beveiliging van Waternet genoemd worden, waarvan vijf het label 'kritiek' droegen. In reactie hierop liet Waternet weten dat de pentest niet bewust verzwegen is. De pentesten zijn onderdeel van het securitybeleid van Waternet en worden vanwege de hoge vertrouwelijkheid niet met de directie gedeeld, aldus Waternet.

Kamervragen en onderzoek

In reactie op de artikelen van FTM werden er zowel vanuit de gemeente als AGV als de Tweede Kamer vragen gesteld. Tevens startte de Inspectie voor Leefomgeving en Transport (ILT) als toezichthouder op de drinkwatersector een onderzoek. Om antwoord te geven op de vragen werd naast het externe onderzoek naar de bevindingen van FTM ook de veiligheidstest van Hoffman opnieuw uitgevoerd. Tot slot werd door het stichtingsbestuur een onafhankelijke adviseur aangesteld om de verschillende onderzoeken bestuurlijk te duiden.

Nasleep

Op 3 december 2020 stuurde de wethouder een brief aan de raad. Hierin staat dat het stichtingsbestuur zich genoodzaakt zag om in te grijpen in de organisatie. In de verschillende onderzoeksrapporten werd geconcludeerd dat Waternet op het gebied van cybersecurity flinke verbeterstappen moest maken, aldus de brief. Hiertoe diende ten eerste bij Waternet een Chief Information Officer (CIO) te worden aangesteld, die verantwoordelijk zou worden voor de integrale aansturing van de ICT-organisatie en die direct aan het stichtingsbestuur diende te rapporteren. Ten tweede werd besloten om de in het verleden gekozen aansturings- en verantwoordingsrelaties evenals de organisatiecultuur en de organisatie- en directiestructuur van Waternet te evalueren.

Op 2 april 2021 publiceerde de ILT haar onderzoeksrapport. Uit het rapport blijkt dat de drinkwaterorganisatie zowel op bestuurlijk als organisatorisch niveau onvoldoende grip heeft op de eigen cybersecurity. Dit wordt volgens het ILT veroorzaakt door de inrichting van de organisatie en de onduidelijkheid die bestaat rondom de aansturing van de organisatie. Dit vormt een zodanig risico voor de waarborging van de kwaliteit en leveringszekerheid van drinkwater dat de ILT de komende tijd zal toezien op de verbetering van de uitvoering van de wettelijke zorg- en meldplicht en de besturing van Waternet. Stichting Waternet (Waternet) wordt onder verscherpt toezicht gesteld van de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT).

Scherpte in toezicht ontbreekt

Ondanks de grote verantwoordelijkheid die het stichtingsbestuur heeft in haar toezichthoudende rol, is onze indruk dat de scherpste op een aantal punten ontbreekt. Zo wordt bijvoorbeeld in artikel 6 van de stichtingsstatuten over de vergaderfrequentie van het stichtingsbestuur gemeld dat "vergaderingen van het bestuur worden gehouden zo dikwijls de voorzitter of een lid van het bestuur een vergadering van het bestuur bijeenroept, doch ten minste vier maal per jaar".¹⁸⁹ Uit de verslagen van de vergaderingen van het stichtingsbestuur die wij hebben ontvangen blijkt dat er in 2019 een vergadering is uitgevallen, waardoor er dat jaar maar drie vergaderingen plaatsvonden. Hierover meldt een bestuurslid dat de formele frequentie inderdaad vier keer is, maar dat het voorkomt dat vergaderingen uitvallen, bijvoorbeeld wanneer een bestuurslid verhinderd is.¹⁹⁰ De vergaderingen worden gezien als een manier om als stichting met elkaar in contact te blijven, omdat de beleidsprocessen rechtstreeks via de raad en het algemeen bestuur van het waterschap verlopen. De drukke agenda's van de bestuurders maken het niet alleen lastig om voldoende af te spreken, de beschikbare tijd is ook vaak beperkt. De vergaderingen duren daardoor altijd maximaal één uur. Het komt voor dat niet alle geagendeerde onderwerpen besproken kunnen worden. Dan worden deze onderwerpen doorgeschoven naar de volgende vergadering, of worden er besluiten genomen via een schriftelijke ronde conform hetgeen is vastgelegd in de statuten.¹⁹¹

Daarnaast geeft een bestuurslid aan dat het stichtingsbestuur bij problemen met betrekking tot de bedrijfsvoering geïnformeerd wordt door de directie zelf.¹⁹² Zo ook in gevallen dat de gevoerde directie zelf ter discussie staat (zie het kader in deze paragraaf). Om de toezichthoudende rol uit te voeren is het bestuur qua informatievoorziening afhankelijk van het orgaan waarop zij toezicht houdt. Hierdoor is een voldoende mate van professioneel kritisch handelen vanuit het stichtingsbestuur noodzakelijk. Desondanks constateren we dat het bestuur in het geval van het recente incident met betrekking tot de cybersecurity bij Waternet, het bestuur in eerste instantie meeging in het standpunt van dezelfde directie, zonder deze zelfstandig kritisch te beoordelen.¹⁹³

Tot slot worden er door het stichtingsbestuur geen formele functioneringsgesprekken gevoerd met de algemeen directeur. In de gesprekken met bestuursleden komt naar voren dat hier wel over gesproken is, maar dat de behoefte niet dusdanig groot was dat hier formeel invulling aangegeven moest worden.¹⁹⁴ Er vinden wel gesprekken met een meer

informeel karakter plaats, waar soms stil wordt gestaan bij het functioneren in de voorgaande periode.

4.3.5 De directie

Bij de oprichting van Waternet was het de bedoeling dat een driekoppige directie de nieuwe organisatie zou leiden. Deze directie zou uit een algemeen directeur, een directeur waterbeheer en een directeur afvalwaterbeheer dienen te bestaan. Anno 2021 zien we dat de complete organisatie veranderd is (dit komt verder aan de orde in paragraaf 4.5.2), waardoor er niet langer sprake is van een driekoppige directie, maar van een directie met zes leden: de algemeen directeur, een directeur Politiek Bestuurlijke Zaken (tevens secretaris van het waterschap), een directeur Dienstverlening, een directeur Assets en Operatie, een directeur Strategie en Ontwikkeling en een directeur Financiën en Control.¹⁹⁵ Sinds 22 februari 2021 is er op het initiatief van het stichtingsbestuur een zevende lid: een directeur IT.¹⁹⁶

Directiereglement

In de samenwerkingsovereenkomst uit 2006 werd voorgeschreven dat er een directiereglement in het leven geroepen diende te worden voor de directie van Waternet. Hierin staan afspraken over verschillende aspecten van de directievoering, zoals de samenstelling van de directie, de directievergaderingen, besluitvorming, verantwoordelijkheden en vervanging.¹⁹⁷ Een belangrijk punt in het huidige reglement is de verregaande bevoegdheid van de algemeen directeur. Zo heeft de algemeen directeur altijd de vrijheid om van directiebesluiten af te wijken en zelf te beslissen.¹⁹⁸ Ook is de algemeen directeur bevoegd om de andere directieleden te benoemen, schorsen en ontslaan.¹⁹⁹

4.4 Juridische aspecten

De juridische vormgeving van de constructie ziet er in 2021 in grote lijnen nog hetzelfde uit als bij de oprichting van Waternet in 1997. Waternet is nog steeds een stichting en de samenwerkingsovereenkomsten uit 1997, 2006 en 2011 en de stichtingsstatuten zijn nog steeds van kracht. Er zijn echter wel een aantal zaken op het juridisch vlak die opvallen.

4.4.1 Verbonden partijenbeleid

Voor deelnemingen heeft de gemeente een eigen beleid, genaamd Doelgericht op Afstand (DOA) II.²⁰⁰ Voor verbonden partijen geldt een apart addendum op dit beleid.²⁰¹ We constateren dat de inrichting van de gemeentelijke rioolwatertaken op twee aspecten niet in lijn is met het verbonden partijenbeleid van de gemeente.

Stichtingsvorm

In het addendum wordt ingegaan op de stichtingsvorm als mogelijke privaatrechtelijke vorm voor een verbonden partij. In paragraaf 2.1 'Stichtingen' treffen we de volgende passage aan:²⁰²

"Welke bevoegdheden precies geregeld worden, is afhankelijk van de specifieke situatie en daarmee maatwerk. Echter, in algemene zin geldt dat telkens wanneer (aanvullende) bevoegdheden overwogen worden, de vraag gesteld moet worden of de gewenste bevoegdheden de stichtingsvorm rechtvaardigen. Immers, hoe meer invloed des te meer verantwoordelijkheid. Hoe meer verantwoordelijkheid, des te minder een privaatrechtelijke organisatievorm voor de hand ligt. Een stichting heeft immers een eigen bestuur dat volledig bevoegd is besluiten te nemen. Bovendien is de stichtingsvorm juist bedoeld om taken door de samenleving uit te laten voeren en daarbij is een beperkte invloed van de gemeente gepast."

Uit deze passage valt af te leiden dat hoe meer invloed, bevoegdheden en verantwoordelijkheden de gemeente heeft, hoe minder het voor de gemeente voor de hand ligt om voor de stichtingsvorm te kiezen. Hoe groot de invloed van de gemeente binnen de stichting is, blijkt uit gesprekken met leden van het stichtingsbestuur en de directie van Waternet. Doordat vertegenwoordigers van de gemeente en AGV zitting hebben in het stichtingsbestuur, liggen besluiten altijd in lijn met de wensen van de twee oprichters. In de uitvoering heeft de stichting wel een eigen verantwoordelijkheid, maar dat wordt ook getoetst aan wat de twee oprichters wensen. Uit de gesprekken komt naar voren dat er nog nooit gestemd is binnen het stichtingsbestuur en dat dit ook niet waarschijnlijk geacht wordt, omdat het belang in Waternet bij de gemeente en bij AGV ligt, en niet bij het stichtingsbestuur als eigen entiteit. Bij besluitvorming binnen het stichtingsbestuur zijn de bestuursleden die de gemeente en AGV vertegenwoordigen de belangrijkste spelers. De rol van de onafhankelijke voorzitter is technisch van aard en niet doorslaggevend. Gezien de grote invloed die de gemeente heeft binnen de stichting staat de huidige inrichting van Waternet als stichting op gespannen voet met bepalingen uit het deelneming- en verbonden partijenbeleid van de gemeente.

Vakwethouder in het stichtingsbestuur

Daarnaast wordt in Doelgericht op Afstand II ingegaan op de Amsterdamse visie op *governance*. Hierin vinden we onderstaande passage terug in paragraaf 4.2.²⁰³ Het addendum geeft aan dat deze passage ook voor verbonden partijen geldt.

"Belangrijk punt bij de benoeming van bestuurders is de 'dubbele petten problematiek'. Als een bestuurder of ambtenaar van de gemeente in het bestuur van een organisatie wordt benoemd, kan deze in de problemen komen, wanneer de belangen van de gemeente en van de organisatie uiteen dreigen te lopen. Aan de ene kant (volgens de regels van behoorlijk bestuur die de wet stelt) is iemand tegenover de organisatie verplicht de functie 'behoorlijk' te vervullen. Maar het kan zijn dat het belang van de organisatie tegen het gemeentelijk belang ingaat. Als deze vertegenwoordiger zijn functie dan behoorlijk vervult, gaat hij tegen het gemeentelijk belang in. En dat werpt dan weer twijfel op of de functie vervuld kan worden zonder last of ruggespraak richting de gemeente; aan wie is deze persoon dan verantwoording schuldig: Aan de

gemeente, of juist de organisatie? Om deze problematiek zoveel mogelijk te voorkomen is sprake van een ‘nee, tenzij-beleid’ en geldt:

- Voorkomen moet worden dat een bestuurder of ambtenaar van de gemeente óók bestuurder van een deelneming (of stichting enz) is. (Als de functie vervuld wordt uit hoofde van zijn/haar functie bij de gemeente. Het betreft dus niet de nevenfuncties die bestuurders en ambtenaren naast hun werk vervullen.)
- Voorkomen moet worden dat personen die de afgelopen vijf jaar bestuurder, raadslid of ambtenaar waren van de gemeente, benoemd worden bij deelnemingen (of stichtingen enz), waar de gemeente een benoemings- e/o voordrachts- e/o goedkeurings e/o schorsings- e/o ontslagrecht heeft.”

Waternet is een privaatrechtelijke organisatie. Daarnaast heeft Amsterdam een financieel belang in Waternet en staat de gemeente garant staat voor geldleningen die Waternet afsluit (zie [paragraaf 4.6.3](#)). Zodoende is het volgens het verbonden partijenbeleid niet wenselijk dat een bestuurder van de gemeente zitting neemt in het bestuur van Waternet. Hierdoor kan namelijk de schijn van belangenverstrengeling ontstaan. Met de deelname van de wethouder water in het stichtingsbestuurder gaat de gemeente dus tegen haar eigen verbonden partijenbeleid in. In 2016 werd door de gemeente geconstateerd dat de stichting Waternet niet voldeed aan het eigen verbonden partijenbeleid. De gemeente vond dit een ongewenste situatie omdat de governance op sommige punten begon te knellen, bijvoorbeeld bij het gemeentelijke inkoop- en aanbestedingsbeleid. Een aantal mogelijkheden om het bestuur van de stichting aan te passen, zijn toen binnen de gemeente Amsterdam en AGV besproken. Uiteindelijk werd er in 2017 voor gekozen om de *‘situatie te continueren onder de voorwaarde dat actief beheer van de stichting intern goed belegd werd en dat ook checks en balances georganiseerd zouden worden om belangenverstrengeling/problematiek dubbele petten te ondervangen’*. Uit het bijbehorende ambtelijke adviesmemo ([Bijlage 3](#)) blijkt dat de dijkgraaf een afbreukrisico zag bij het binnen het waterschap bespreken van alternatieven voor de governance van Waternet. Zowel het DB als het AB van het waterschap lieten weten huiverig te zijn om de governance van de stichting aan te passen.

4.4.2 Rechtsvorm van Waternet

In 1997 was de keuze voor de stichtingsvorm een bewuste keuze. Zoals in paragraaf 3.4 van dit rapport beschreven is, verkende de voorbereidingscommissie drie rechtsvormen die in aanmerking kwamen voor de gemeenschappelijke organisatie. Het ging daarbij om twee privaatrechtelijke varianten in de vorm van een Naamloze Vennootschap (NV) en een stichting en om één publiekrechtelijke variant in de vorm van de Gemeenschappelijke Regeling (GR). Uiteindelijk werd geconcludeerd dat de privaatrechtelijke rechtsvorm van een stichting de meeste mogelijkheden gaf om te voldoen aan de uitgangspunten. Destijds waren er twee argumenten om niet voor een GR te kiezen. Ten eerste zou de

publiekrechtelijke constructie van een GR in de ogen van de voorbereidingscommissie per definitie leiden tot een inperking van de verantwoordelijkheid en de bevoegdheid van AGV en Amsterdam met betrekking tot hun eigen taken, omdat deze over zouden gaan naar dit nieuwe publieke orgaan. Daarnaast zou de GR onvermijdelijk leiden tot een extra ongewenste bestuurslaag.

Mogelijke nieuwe taken brengen discussie op gang

In onze gesprekken met directie en bestuursleden van Waternet blijkt dat een mogelijke verandering van privaatrechtelijke constructie naar een van de nieuwe publiekrechtelijke gemeenschappelijke regelingen geen onderwerp van gesprek is binnen de organisatie.²⁰⁴ Dit is ook niet aan de orde geweest bij de evaluatie in 2002 (zie paragraaf 4.2.1). Er wordt binnen de organisatie en bij de twee oprichters gekeken in hoeverre de taken die Waternet in mandaat uitvoert, ook goed uitgevoerd worden binnen de huidige constructie. Er heerst over het algemeen tevredenheid over de uitvoering van de taken door Waternet. Met het oog op de toekomst beamen de directie en bestuursleden dat de verkenning van mogelijk nieuwe taken (zie hoofdstuk 4.2.2) ervoor zorgt dat de vraag hoe passend de governancestructuur is, wel vaker gesteld wordt.²⁰⁵ De publicaties van FTM (zie ook het kader in paragraaf 4.3.4) hebben op dit proces een versnellende invloed.²⁰⁶ Hierbij wordt aangegeven dat het belangrijk is over deze nieuwe taken eerst een knoop door te hakken, om daarna te kijken of de huidige constructie zijn tijd voorbij is of misschien toch gehandhaafd moet blijven omdat een privaat karakter beter past.

4.4.3 Naast jaarmandaat ook andere besluiten

In [paragraaf 3.4.4](#) beschreven we het jaarmandaat wat aan de algemeen directeur van Waternet wordt gegeven. Dit is een collegebesluit waarin het college aangeeft met welke taken de algemeen directeur is belast tot uitvoering van de begroting. Het gaat hier dus niet om een mandaatbesluit in de zin van de Awb. Anno 2021 zijn er echter naast het bovengenoemde collegebesluit nog twee belangrijke besluiten bijgekomen: het *Doorlopend mandaatbesluit gemeentelijke bevoegdheden directeur Waternet* en de *Ondermandaatregeling Waternet*.

Het doorlopend mandaatbesluit

Via dit mandaatbesluit (in de zin van de Awb) geeft het college het mandaat respectievelijk volmacht voor het uitoefenen van bepaalde bevoegdheden in verband met de taken waarmee Waternet belast is (waaronder de rioolwatertaken).²⁰⁷ Het besluit geeft onder andere aan dat de algemeen directeur Waternet in mandaat van het college mag besluiten tot het aangaan van privaatrechtelijke handelingen van de gemeente, overeenkomsten mag ondertekenen namens de gemeente, klachten als bedoeld in titel 9.1 van de Awb mag behandelen en afdoen, en vergunningen en ontheffingen mag aanvragen namens de gemeente. Hierin is ook geregeld dat de algemeen directeur bevoegd is ondermandaat, -volmacht en -machtiging te geven aan personen die werkzaam zijn bij of voor Waternet. Het doorlopend mandaatbesluit wordt geactualiseerd wanneer daar aanleiding voor is.²⁰⁸

Ondermandaatregeling

Het bovenstaande is weer verder uitgewerkt in een ondermandaatregeling, vastgesteld door de directie en algemeen directeur van Waternet.²⁰⁹ Via deze ondermandaatregeling krijgen allerlei functionarissen binnen Waternet bevoegdheden in ondermandaat, -volmacht, en -machtiging. De ondermandaatregeling is net als het doorlopend mandaatbesluit openbaar toegankelijk.

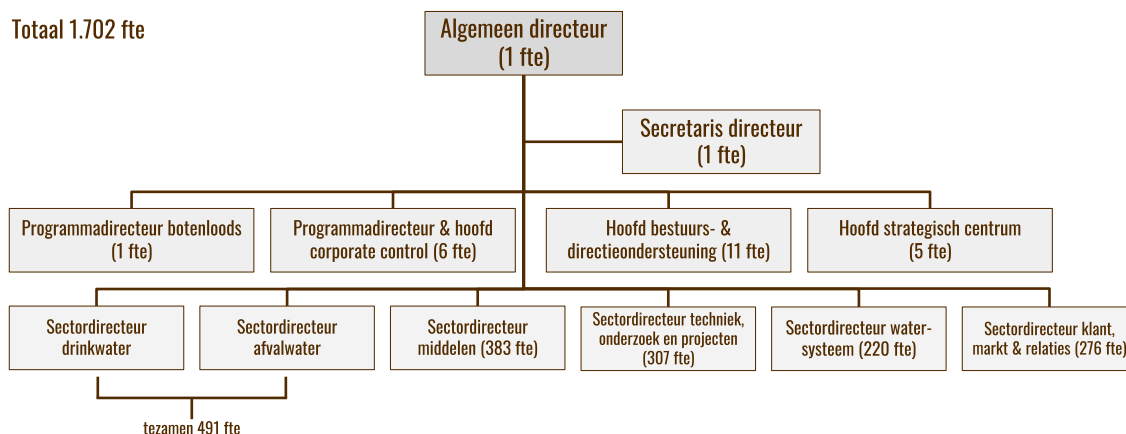
4.5 Organisatorische aspecten

In deze paragraaf besteden we aandacht aan een aantal organisatorische aspecten binnen de gemeente en binnen Waternet die ons opvallen aan de huidige inrichting van de gemeentelijke rioolwatertaken.

4.5.1 Veranderingen organisatiestructuur Waternet

Figuur 3.6 in hoofdstuk 3.5.1 geeft de oorspronkelijk beoogde organisatiestructuur uit de jaren '90 weer. De structuur werd in 1997 ingericht aan de hand van een sectorenmodel, met verschillende sectoren zoals riolering, zuivering en waterbeheer. Iedere sector had een eigen organisatieonderdeel en de directeuren die belast waren met de verschillende taken, zoals de rioolwatertaak en de waterbeheertaak, hadden formeel de gelegenheid om buiten de algemeen directeur om direct aan het college te rapporteren.²¹⁰ Bij de fusies met het drinkwaterbedrijf (WLB) in 2006 en de Dienst Binnenwaterbeheer Amsterdam (BBA) in 2011 bleef het sectorenmodel grotendeels intact. De nieuwe taken (drinkwatertaak en binnenwaterbeheertaak) werden binnen de organisatie in nieuwe sectoronderdelen belegd. Bij beide fusies werd het personeel ondergebracht binnen Waternet, waardoor het personeelsbestand groeide. Mede daardoor is de organisatie in de periode 1997-2017 qua personeel bijna verdubbeld van ongeveer 900 fte in 1997 naar ongeveer 1.700 fte in 2017 (zie figuur 4.1). In de gesprekken met directieleden van Waternet komt naar voren dat er, ondanks dat er gefuseerd werd en sprake was van samenvoeging van taken en personeel, nog tot aan 2018 'oude bloedgroepen' bestonden binnen Waternet.²¹¹ Door het sectorenmodel werden de verschillende taken relatief verkokerd uitgevoerd.

Figuur 4.1 Organisatiestructuur Waternet 2017



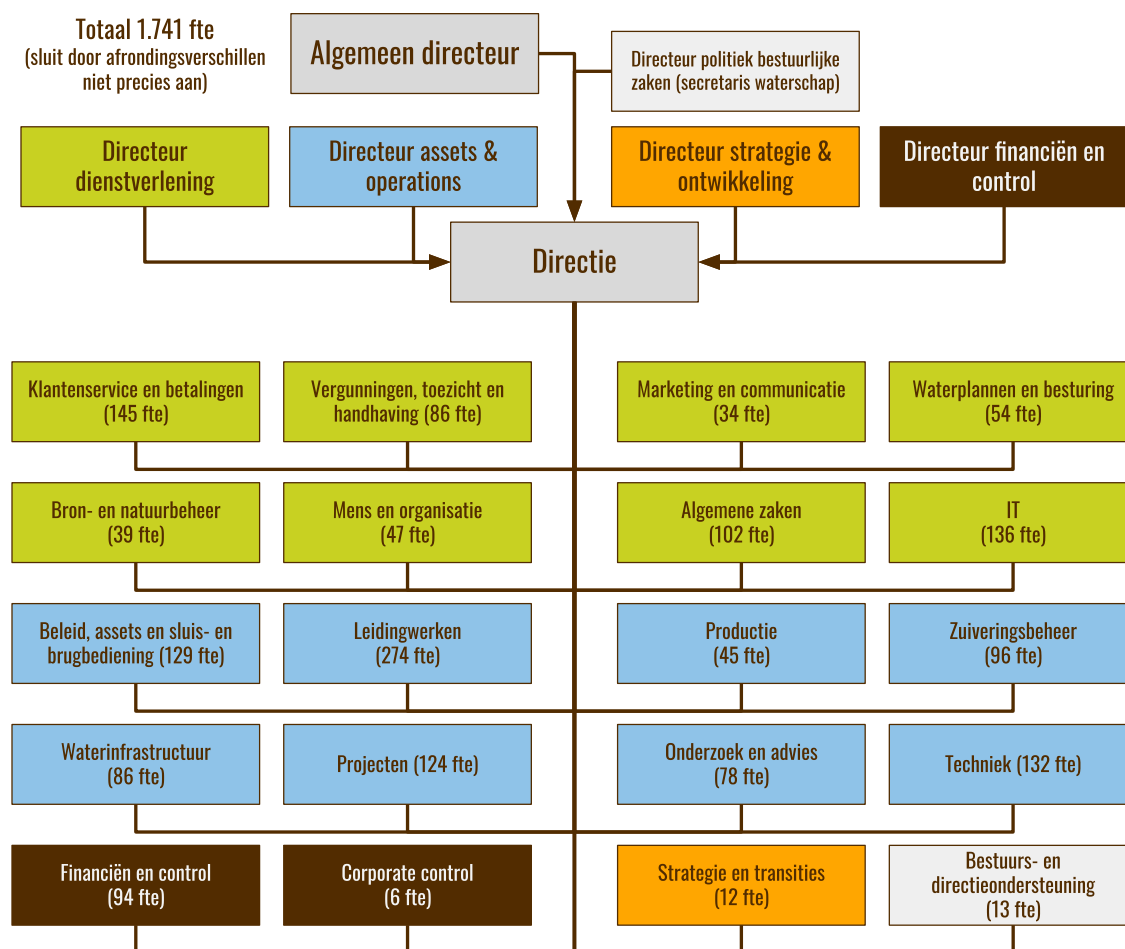
Gewenste kanteling 2018

De organisatiestructuur onderging, mede op advies van adviesbureau Accenture, in 2018 een grote verandering. Eén directielid van Waternet geeft aan dat hier destijds drie aanleidingen voor waren.²¹² Ten eerste werd er een gemis ervaren aan integrale voorbereiding van bestuursvoorstellen, wat ten koste ging van de kwaliteit van de voorstellen. Daarnaast werd de ophef over de voorbereiding van voorlopige rondvaartvergunningen genoemd als aanleiding. De derde aanleiding was een fraudegeval dat zich in 2017 voordeed. Accenture werd gevraagd om te onderzoeken hoe de organisatiestructuur verbeterd kon worden. Het advies van Accenture was om de sturing en beheersing te verbeteren door onder meer van de sectorale indeling over te stappen op een meer functionele indeling. Dit advies werd door Waternet overgenomen. Zodoende ging de organisatie van een organisatieonderdeel per afzonderlijke taak naar portefeuilles die op de organisatie- en werkprocessen zijn afgestemd.²¹³ De afdelingshoofden werden verdeeld over de portefeuilles. De directie is sindsdien gezamenlijk verantwoordelijk voor de strategie en de verantwoording over de operatie als geheel en niet per sector. Ook is het directieteam uitgebreid waardoor er naast de algemeen directeur en de secretaris van het waterschap nog vier andere directeuren benoemd zijn. Binnen het directieteam is de algemeen directeur eindverantwoordelijk. Bovengenoemde werd ook vastgelegd in een nieuw directiereglement, wat door het stichtingsbestuur is vastgesteld.²¹⁴

Voortgang kanteling

Organisatorische veranderingen zijn over het algemeen complex en vergen vaak bijstelling (evaluatie) en een lange adem. Ondanks dat we in dit onderzoek geen organisatieonderzoek gedaan hebben naar de voortgang van de kanteling naar een functionele indeling, zijn er wel een aantal kanttekeningen te plaatsen. Ten eerste suggereren de rapporten van de onderzoeken die naar aanleiding van de FTM-publicaties zijn uitgevoerd (zie ook het kader in paragraaf 4.3.4) dat de kanteling nog niet overal goed heeft plaatsgevonden. Dit kan in ieder geval gesteld worden over de cybersecurity binnen Waternet. Ten tweede is de organisatieverandering naar een functionele indeling in het geval van Waternet extra complex omdat de verschillende taken en bijbehorende financieringsstromen meer gemengd raken in het functionele model. Tegelijkertijd moeten de financiële administraties met betrekking tot de verschillende taken volledig gescheiden blijven (zie ook paragraaf 3.6.2). Figuur 4.2 toont de organisatiestructuur van Waternet zoals deze na de overstap naar een functionele indeling in 2019 vormgegeven is.

Figuur 4.2 Organisatiestructuur Waternet 2019



4.5.2 Coördinatie tussen Waternet en gemeentelijke afdelingen

Er vindt geen centrale coördinatie plaats van de verschillende gemeentelijke afdelingen die met Waternet samenwerken. Desalniettemin lijkt de samenwerking goed te verlopen en lijken de betrokken afdelingen aan beide zijden tevreden te zijn over de huidige manier van samenwerken. Toch lijkt er binnen de gemeente bij dergelijke inhoudelijke dossiers wel een behoefte te zijn naar meer centraal overzicht, afstemming en accounthouderschap.^z

Raakvlakken gemeente en Waternet

Het college wordt ondersteund door het ambtelijk apparaat van de gemeente. De belangrijkste betrokkene bij Waternet binnen de gemeente is de vakwethouder water, ondersteund door zijn staf. Maar, bij het dossier Waternet zijn nog meer organisatieonderdelen betrokken. Zo speelt de directie Diensten, Middelen en Control (DMC) een belangrijke rol. DMC stelt de gemeentelijke kaders op het gebied van financiën, risicomanagement, deelnemingen en inkoop en heeft controle op de besluitvorming en uitvoering. De afdeling Deelnemingen van DMC heeft een adviserende rol op het gebied

^z Bron: reactie 4 maart 2021 van de gemeente Amsterdam in het kader van feitelijk wederhoor.

van governance en toetst op naleving van het deelnemingenbeleid.²¹⁵ De afdeling Concern Control van DMC geeft advies op stukken die van Waternet naar de wethouder gaan en op producten uit de P&C-cyclus die betrekking hebben op Waternet.²¹⁶ Hierbij ligt de nadruk op controlling, financiën en risicomanagement op die vlakken. Daarnaast leveren de afdelingen Deelnemingen, Concern Control en Bestuursadvisering (BA) kritische input op de stukken die naar het stichtingsbestuur gaan. De afdeling Treasury van DMC houdt toezicht op de garanties die aan Waternet verstrekt zijn en is facilitator bij het daadwerkelijk garant staan.²¹⁷ Ook de afdeling Stadsregie binnen Verkeer en Openbare Ruimte (V&OR) heeft een belangrijke rol binnen het dossier Waternet. Deze afdeling heeft de regie over de uitvoering van infrastructurele werken binnen de stad, zo ook over de uitvoering van werkzaamheden aan het rioleringsstelsel.²¹⁸ De dienst Ruimte en Duurzaamheid (R&D) is betrokken als het gaat om mogelijke nieuwe taken op het gebied van lage-temperatuur-warmtenetten voor Waternet (zie ook paragraaf 4.2.2). De afdeling Belastingen is primair verantwoordelijk voor het heffen en innen van alle gemeentelijke belastingaanslagen, zo ook voor de rioolheffing.²¹⁹ Tot slot speelt de directie Juridische Zaken (DJZ) op juridisch vlak een rol in het dossier Waternet.

4.6 Financiële aspecten

In deze paragraaf gaan we in op de veranderingen van de financiële aspecten van de samenwerking sinds de jaren '90.

4.6.1 Vermogensoverdrachten

In 1997 zijn - in overeenstemming met de samenwerkingsovereenkomst - de zogenaamde niet-registergoederen^{aa} van de gemeente tegen boekwaarde verkocht aan Waternet. De rioolbuizen, -gemalen en andere 'vaste' onderdelen van het riool zijn altijd in eigendom van Amsterdam gebleven. Er is op verschillende momenten sinds 1997 echter wel extra inbreng geweest van activa vanuit de gemeente naar Waternet:

- In 2006 fuseerde Waternet met het gemeentelijk waterleidingbedrijf waardoor de drinkwatertaken eveneens bij Waternet kwamen te liggen (zie ook paragraaf 4.1).²²⁰ Ook toen werden er multifunctioneel inzetbare activa tegen boekwaarde overgedragen aan Waternet.²²¹ De andere goederen bleven in eigendom van Amsterdam. De waarde hiervan is bij ons onbekend. Daarnaast ging het personeel en daarbij de kennis en kunde van het gemeentelijk waterleidingbedrijf over naar Waternet.²²²
- Begin 2011 fuseerde de gemeentelijke dienst binnenwaterbeheer met Waternet. Hierdoor kwamen ook taken met betrekking tot het binnenwaterbeheer bij Waternet te liggen (zie ook paragraaf 4.1).²²³ Net als in 1997 en 2006 was er sprake van overdracht van multifunctionele activa en personeel. De

^{aa} De niet-registergoederen zijn goederen die bestemd zijn voor multifunctioneel gebruik, bijvoorbeeld auto's en gereedschappen ten behoeve van het onderhouden van de riolering.

multifunctionele activa werd tegen boekwaarde aan Waternet verkocht. Het ging om een bedrag van € 3,7 miljoen.²²⁴

- In november 2019 stemde het college in met een besluit om een deel van de binnenwaterbeheertaken weer terug over te nemen van Waternet.²²⁵ Hierbij vond weer een vermogensoverdracht plaats, ditmaal van Waternet naar Amsterdam. Amsterdam nam activa over met een boekwaarde van € 697.859 en 37 fte aan betrokken medewerkers. Hierbij waren eveneens circa € 1.150.000 aan transitiekosten begroot.

De aanvullende fusies door de jaren heen hebben er naar alle waarschijnlijkheid toe geleid dat er aanzienlijke synergievoordelen zijn behaald. Het totaal aan waarde van Waternet is naar verwachting meer geworden dan de afzonderlijke onderdelen bij elkaar opgeteld. Het is de vraag of Amsterdam en AGV een goed beeld hebben van de huidige intrinsieke waarde van Waternet. Er zijn tot op heden geen (bedrijfs)waarderingen uitgevoerd, die hier een beter inzicht in kunnen bieden.

De fusies in 2006 en 2011 hebben tot een groei geleid die door de gemeente is gerealiseerd. Er is (mede hierdoor) relatief meer waarde ingebracht door de gemeente dan door AGV. Opvallend is dat de eigendoms- en zeggenschapsverhoudingen nooit daarop zijn aangepast.

4.6.2 Bekostiging via rioolheffing

Rioolrecht omgezet in rioolheffing

Het rioolrecht kan sinds 2010 niet meer worden geheven.²²⁶ De wetgever wilde echter wel dat gemeenten de rioolwatertaken konden blijven bekostigen via een aparte heffing. Sinds 2008 is het daarom mogelijk om rioolheffing te heffen in plaats van rioolrecht.²²⁷ De rioolheffing gaf meer ruimte voor de financiering van de kosten voor de verwerking van afvloeiend hemelwater en grondwatermaatregelen, wat ten tijde van het rioolrecht twee nieuwe gemeentelijke taken waren (zie paragraaf 3.6.2). Het karakter van de heffing veranderde van een retributie (rioolrecht) naar een bestemmingsheffing (rioolheffing).^{bb} Rioolrechten kunnen sinds 2010 niet meer worden geheven.²²⁸

Rioolheffing levert jaarlijks € 75 miljoen op

In Amsterdam is de rioolheffing al sinds begin 2008 van kracht.²²⁹ De rioolheffingsverordening wordt aan het einde van het jaar bij de begrotingsbehandeling in de gemeenteraad vastgesteld en vervolgens gepubliceerd. In de verordening zijn onder

^{bb} Een retributie is altijd gekoppeld aan het gebruik van openbare gemeentebezittingen, werken of inrichtingen óf het genot van door of vanwege het gemeentebestuur verstrekte diensten. De in 2008 geïntroduceerde zorgplichten voor de inzameling en verwerking van hemelwater en de grondwaterstand konden daarom niet via het rioolrecht worden bekostigd. De introductie van een bestemmingsheffing 'rioolheffing' ex artikel 228a maakte het mogelijk om deze nieuwe 'rioolwatertaken' wél te bekostigen.

andere de heffingsmaatstaf^{cc} en het tarief^{dd} opgenomen. Het tarief is altijd gebaseerd op een vooraf gemaakte tariefberekening met daarin de raming van kosten voor het aanstaande belastingjaar én een schatting van het aantal belastingplichtigen voor datzelfde jaar.^{ee} Uit de meest recente begroting van de gemeente Amsterdam blijkt dat de rioolheffing in 2020 naar schatting € 75,3 miljoen zal opleveren.²³⁰ Uit het *Jaarverslag 2019* blijkt dat de rioolheffing in 2019 feitelijk bijna € 73 miljoen opleverde.²³¹

Rioolheffing onderhevig aan complexe regelgeving

De rioolheffing is aan complexe regelgeving onderhevig. Zo mag de rioolheffing bijvoorbeeld maximaal 100% kostendekkend zijn (opbrengstenlimiet), en mogen geen kosten gedekt worden die niet samenhangen met de rioolwatertaken. De belastingrechter is bevoegd om de rioolheffingsverordening te toetsen aan het geldend fiscaal recht. Het niet-naleven van deze regelgeving kan mogelijk leiden tot (gedeeltelijke) onverbindendheid van de rioolheffingsverordening van dat betreffende jaar. Het gevolg is dan dat voor het door de rechter onverbindend geachte deel geen belasting kan worden geheven. Indien de Verordening Rioolheffing 2020 bijvoorbeeld geheel onverbindend zou worden verklaard, zou Amsterdam de geraamde € 75,3 miljoen dus in zijn geheel mislopen.

Verordening rioolheffing is echter al jaren robuust

De rioolheffingsverordening wordt meermaals per jaar ter discussie gesteld in bezwaar- en beroepszaken.²³² Voor belanghebbenden kunnen de financiële belangen namelijk zeer groot zijn (maximaal tot en met bijna € 130.000^{ff} in 2020). In het geval van beroep met betrekking tot de opbrengstenlimiet is het aan de gemeente om inzichtelijk te maken dat de opbrengstenlimiet niet (in betekende mate)^{gg} wordt overschreden. Dat gebeurt door de kostenverdeelstaat te overleggen die ten grondslag ligt aan de hoogte van het tarief. De rioolheffingsverordening wordt jaarlijks meerdere malen door belanghebbenden aangevochten. De gemeente schikt niet met deze belanghebbenden.²³³ De afgelopen jaren heeft geen enkel bezwaar of beroep geleid tot een (gedeeltelijke) verklaring van onverbindendheid van de rioolheffingsverordening. De laatste keer dat de gemeente

^{cc} De heffingsmaatstaf (ook wel heffingsgrondslag genoemd) is volgens Van der Burg *et al.* (2020, p. 9) "het criterium waarbij de tariefstelling aansluit, zoals de waarde (OZB), de duur van het verblijf (toeristenbelasting), de parkeerduur of -tijd (parkeerbelasting) [...]", enzovoort.

^{dd} Een concreet bedrag of een percentage van de heffingsmaatstaf.

^{ee} Er is dus sprake van een vooraf gemaakte schatting van kosten en belastingplichtigen. Uit deze schatting moet onder andere kunnen blijken dat de gemeente geen geld verdient aan de rioolheffing (opbrengstenlimiet). De meeste belastingplichtigen zullen de rioolheffing echter pas een jaar na het betreffende belastingjaar moeten betalen, omdat dan pas kan worden vastgesteld wat het werkelijke verbruik is waarop het tarief is gebaseerd. Er zit dus twee tot drie jaar tussen raming en daadwerkelijke heffing. Dit maakt de rioolheffing nog complexer.

^{ff} Het maximale tarief in 2020 voor grootverbruikers is € 129.278,86 plus een vaste heffing per perceel van € 138,33.

^{gg} De rechter hanteert hiervoor de norm van een overschrijding van meer dan 10%.

Amsterdam in het ongelijk werd gesteld, was in 1999.^{hh} Het systeem van de gemeente voor kostentoerekening en tariefstelling is robuust gebleken. De gemeentelijke directie Belastingen, die verantwoordelijk is voor het heffen, heeft ook met een aantal grootverbruikers aan tafel gezeten om hen te informeren over de heffing en de systematiek daarachter, mede om bezwaar en beroep te voorkomen.²³⁴

Eén rioolheffing, twee maatstaven

In Amsterdam geldt er één rioolheffing ter dekking van de kosten die gekoppeld zijn aan alle rioolwatertaken. Er is sprake van twee heffingsmaatstaven: één op basis van het eigenaarschap (het eigenarendeel), en één op basis van gebruik (het gebruikersdeel). Het eigenarendeel is een vast tarief wat elke perceeleigenaar betaalt. In Amsterdam is dat tarief in 2020 gesteld op € 138,33. Het vaste tarief is volgens de benchmarksⁱⁱ, vergeleken met andere grote gemeenten, relatief laag.²³⁵ Het variabele tarief wordt niet meegenomen in de benchmarks. Het andere tarief is het gebruikersdeel. Dit is een tarief met zeven staffels gebaseerd op het aantal kubieke meters geloosd water in het riool.²³⁶

In Amsterdam betaalt de gebruiker

De Europese Kaderrichtlijn Water (KRW) schrijft voor dat bij kostenverhaal van waterdiensten (waaronder de rioolheffing) met het beginsel 'de vervuiler betaalt' rekening moet worden gehouden. Als gevolg is er een bevoegdheid (geen plicht) tot het inbouwen van een prikkel tot zuiniger gebruik van water.²³⁷ Hierdoor is een variabel bedrag naar gebruik bovenop een vast bedrag toegestaan.²³⁸ Amsterdam is kort hierop aan de slag gegaan met variabele tarieven naar gebruik (zie kader).

Invoer van een variabel tarief in Amsterdam

Dit 'gebruikersdeel' van de rioolheffing is naar aanleiding van besluitvorming in de jaren 2015 en 2016 met ingang van belastingjaar 2017 in het leven geroepen, met het doel grootgebruikers van het riool evenredig naar gebruik te belasten (en het principe 'de vervuiler betaalt' toe te passen). Het gebruikersdeel geldt als een aanvulling op het reeds bestaande 'eigenarendeel' (vaste heffing op basis van eigenaarschap perceel). Voorheen was er geen onderscheid in de heffing tussen bijvoorbeeld een ziekenhuis en een eenkamerwoning; men betaalde hetzelfde bedrag, ondanks dat het ziekenhuis het riool zwaarder belast.²³⁹ Er ging in beide gevallen namelijk om één perceel.

Als gevolg van de invoer van het gebruikersdeel is het vaste tarief aanvankelijk gedaald. Het gebruikersdeel (variabel tarief) kan de kosten voor de burger echter flink doen oplopen. Maar daarvoor moet diegene wel meer dan 300 m³ water verbruiken. Een gemiddeld driepersoonshuishouden gebruikt volgens het Nibud

^{hh} Er was toen sprake van rioolrecht in plaats van rioolheffing. Met ingang van 2010 is het rioolrecht afgeschaft en omgezet naar de rioolheffing om de gemeenten meer mogelijkheden te geven tot bekostiging van de zorgplichten voor afvloeiend hemelwater en grondwater.

ⁱⁱ Zoals de benchmarks van het COELO, maar ook de benchmark van de gemeente in de jaarverslagen (zie bijvoorbeeld het *Jaarverslag 2019*, p. 282).

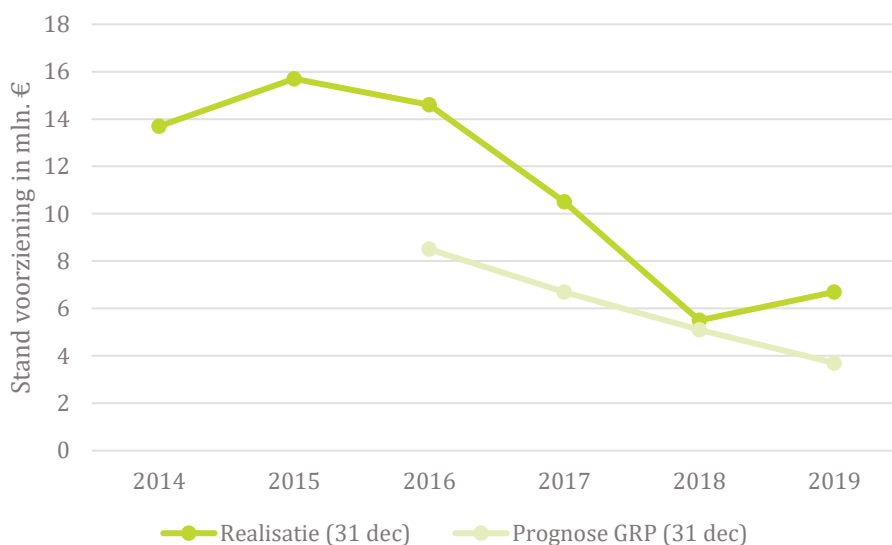
jaarlijks 135 m³.²⁴⁰ Voor de doorsnee gebruiker is het tarief dus gedaald bij invoer van het gebruikerstarief.

In 2019 is de gebruikersheffing geëvalueerd. Conclusie was dat de nieuwe grondslag door de belastingbetaler als eerlijker wordt ervaren. Het is voor de gemeente wel ingewikkelder om tot een onderbouwing van het tarief te komen.²⁴¹ Dat komt mede omdat het moeilijker is informatie te verzamelen over het werkelijk aantal m³ geloosd afvalwater. Daardoor is het ook weer moeilijker om het gebruik van tevoren in te schatten.

Egalisatievoorziening tegen schommelingen

Het college mag opbrengsten van de rioolheffing boeken op een geormerkte voorziening rioolheffing.²⁴² Daarmee kan het college sparen voor de toekomstige vervanging of renovatie van (delen van) het riool. Dit kan ook helpen sterke schommelingen in het tarief te voorkomen. In Amsterdam is daartoe een egalisatievoorziening rioolheffing ingesteld. Deze voorziening is conform de wetgeving specifiek geormerkt ten behoeve van de bestrijding van de 'kosten ter zake' van de rioolheffing van het jaar zelf of de toekomstige jaren. Het verloop van de egalisatievoorziening is in onderstaande figuur weergegeven (figuur 4.3). Uit de grafiek valt af te lezen dat de stand van de voorziening in 2019 ongeveer € 2 miljoen hoger is dan gepland.

Figuur 4.3 Verloop realisatie egalisatievoorziening versus prognose 2016



4.6.3 Garanties

De gemeente en AGV staan vanaf de oprichting van Waternet in 1997 garant voor alle geldleningen van Waternet. Het gaat hierbij uitsluitend om vreemd vermogen dat aangetrokken wordt om uitvoering te geven aan de gemandateerde taken.²⁴³ De gemeente verstrekt deze garanties aan de vermogensverschaffers die geld lenen aan Waternet. Dat betekent dat de gemeente de schuld op zich neemt indien het geval zich voordoet dat Waternet niet meer aan zijn betalingsverplichtingen kan voldoen. Waternet mag geen

uitgaven doen waarvan redelijkerwijs kan worden voorzien dat zij op enig tijdstip niet aan haar verplichtingen kan voldoen.²⁴⁴

Garantieraamwerkovereenkomst

Omdat er sprake is van een gemeenschappelijke operationele organisatie zijn er ook afspraken gemaakt tussen Waternet, de gemeente en AGV over garanties. Deze garanties zijn vastgelegd in een garantieraamwerkovereenkomst. Hierin staan alle afspraken omtrent het verstrekken van nieuwe garanties en het beheer van reeds verstrekte garanties.²⁴⁵ De meest recente garantieraamwerkovereenkomst dateert uit 2019.²⁴⁶ De garantieraamwerkovereenkomst dient jaarlijks door alle partijen gezamenlijk geëvalueerd te worden, gelijktijdig met de behandeling van de begroting van Waternet in het stichtingsbestuur.²⁴⁷

Garantielimiet

In de garantieraamwerkovereenkomst is een maximale garantielimiet afgesproken van € 120 miljoen. Dat betekent dat Waternet maximaal voor dit bedrag aan vreemd vermogen mag aantrekken ten behoeve van de uitvoering van de aan haar gemandateerde taken. In de *Begroting 2020* van de gemeente Amsterdam staat hier een onjuist bedrag vermeld. Volgens de begroting zou het gaan om een bedrag van € 150 miljoen aan vreemd vermogen in Waternet.^{jj248} In werkelijkheid is dat bedrag lager. In 2019 stond de gemeente garant voor de volgende leningen van Waternet (zie tabel 4.1):

Tabel 4.1 Garanties ten behoeve van Waternet en zijn deelnemingen

Begunstigde	Initiële hoofdsom	Stand 2019
1. Waternet ^{kk}	€ 20.000.000	€ 8.800.000
2. Idem	€ 25.000.000	€ 11.000.000
3. Idem	€ 17.500.000	€ 7.700.000
4. Idem	€ 9.100.100	€ 3.640.000
5. Idem	€ 15.000.000	€ 13.500.000
6. Idem	€ 20.000.000	€ 20.000.000
Totaal Waternet	€ 106.600.000	€ 64.640.000
7. Het Waterlaboratorium ^{ll}	Maximaal € 30.000.000	-

^{jj} Er is per abuis het totaalbedrag aan passiva uit het jaarverslag van Waternet overgenomen.

^{kk} Verstrekker is de Nederlandse Waterschapsbank.

^{ll} Verstrekker is de ING Groep.

Procedure bij aanspraak door schuldenaar

Indien Waternet niet aan haar betalingsverplichtingen kan voldoen, staan de gemeente Amsterdam en het waterschap AGV garant voor bovenstaande leningen. In een dergelijk geval is de onderlinge afspraak dat de lasten over AGV en de gemeente worden verdeeld naar rato van de gemiddelde verhouding tussen de uitvoeringskosten van de taken die Waternet voor de gemeente respectievelijk AGV uitvoert over een periode van vijf boekjaren.²⁴⁹

4.6.4 Btw-problematiek

Op grond van de **btw-koepelvrijstelling** zijn bepaalde activiteiten uit te besteden aan een 'samenwerkingsverband', zonder dat dit samenwerkingsverband belasting over de toegevoegde waarde (btw) aan de leden van het samenwerkingsverband in rekening hoeft te brengen. In dit geval is Waternet het 'samenwerkingsverband' en zijn de leden Amsterdam en AGV.²⁵⁰ Waternet brengt dus op grond van de koepelvrijstelling momenteel geen btw in rekening voor de diensten die zij levert aan Amsterdam en AGV. De koepelvrijstelling wordt door veel organisaties in Nederland toegepast, in zowel de private als de publieke sector.

Europese jurisprudentie leidt mogelijk tot btw-plicht

De btw-koepelvrijstelling staat al enige tijd onder druk. Eerder werd door het kabinet aangekondigd dat de vrijstelling per 1 januari 2019 ingeperkt zou worden als gevolg van arresten van het Europees Hof van Justitie. Later is het kabinet hierop teruggekomen. De kwestie is echter nog niet geheel opgelost, omdat er wellicht alsnog een beperking komt op de samenwerkingsverbanden die in aanmerking komen voor de vrijstelling. Mocht de vrijstelling niet meer door de belastingdienst toegekend worden, dan dient Waternet de btw door te belasten aan haar deelnemers AGV en de gemeente Amsterdam. Dit zou voor de gemeente Amsterdam om een lastenverzwaring van € 9 miljoen gaan, dat wellicht (voor een deel) teruggevraagd kan worden via het btw-compensatiefonds.

Uitbreiding van activiteiten leidt mogelijk ook tot btw-plicht

Ook zouden eventuele commerciële activiteiten van de leden, zoals de exploitatie van groengas of aquathermie, de vrijstelling in het geding kunnen brengen, aldus Waternet.²⁵¹ Indien een van de leden (Amsterdam en AGV), toch btw-belaste activiteiten uitvoert, zou de Belastingdienst vanuit strikte toepassing van de regelgeving kunnen oordelen dat niet aan de voorwaarden van de vrijstelling wordt voldaan, aldus Waternet. Het is ons niet bekend hoe de Belastingdienst momenteel omgaat met de btw-belaste activiteiten die Amsterdam uitvoert.

4.6.5 Complexiteit bij eventuele ontbinding of aanpassing van de constructie

Mede vanwege alle vermogensoverdrachten en fusies die hebben plaatsgevonden sinds de jaren '90, maar ook vanwege de algemene groei van de organisatie is er sprake van een complex geheel van financiële relaties. Dit zou problemen op kunnen leveren indien de samenwerking door de originele fusiepartners ontbonden wordt of als de constructie aangepast wordt. Indien de samenwerkingsovereenkomst wordt ontbonden, is

afgesproken dat de directie van de gemeenschappelijke organisatie de taak heeft om binnen zes maanden een plan van scheiding op te stellen.²⁵² Het plan van scheiding dient door beide fusiepartners te worden goedgekeurd.

Nota bene

De complexiteit van een dergelijke scheiding moet niet worden onderschat. Uitgaande van gezamenlijke instemming van beide fusiepartners is er van alles mogelijk. Men heeft echter geen goed beeld van de waarde van de constructie, waardoor gezamenlijk instemming eventueel zou kunnen worden bemoeilijkt. De oude ontbindingsvoorschriften, die nog erg gericht zijn op de situatie in 1997, bieden daarin geen soelaas. Daarnaast hebben beide fusiepartners ook te maken met een eigen politiek-democratische achterban die zij vertegenwoordigen. Dit zou eventueel complicerend kunnen werken in de besluitvorming.

4.7 Samenvatting inrichting anno 2021

In deze paragraaf geven we een korte samenvatting van de belangrijkste punten met betrekking tot de inrichting van de gemeentelijke rioolwatertaken anno 2021.

Organisatie groeit door nieuwe publieke taken

In 2006 en 2011 werden respectievelijk de gemeentelijke drinkwatertaken en de gemeentelijke binnenwaterbeheertaken bij Waternet belegd. Hiertoe werden nieuwe samenwerkingsovereenkomsten op de originele overeenkomst gestapeld. Als gevolg hiervan groeide de organisatie qua taken, verantwoordelijkheden, personeel en financiën. In 2019 werd een groot deel van de binnenwaterbeheertaken weer teruggenomen door de gemeente.

Uitgangspunten

Hoewel er vóór de oprichting van Waternet uitgebreid is stilgestaan bij de inrichting van de constructie, heeft een grondige evaluatie van de constructie tot op heden niet plaatsgevonden. Pas recentelijk is de discussie over de passendheid van de constructie gestart naar aanleiding van de mogelijkheid dat Waternet een rol op het gebied van lage-temperatuur-warmtenetten gaat spelen en 'het FTM-incident'.

Bestuurlijke aspecten

Het college, de vakwethouder en de raad hebben verschillende mechanismen voor informatievoorziening en voor sturing. Het college wordt geïnformeerd via het GRP en de P&C-cyclus. Het GRP biedt daarnaast een belangrijke sturingsmogelijkheid. Dat geldt ook voor de verlening van het jaarmandaat. De vakwethouder wordt geïnformeerd en stuurt via zijn stafvergaderingen en via de vergaderingen van het stichtingsbestuur als het om de bedrijfsvoering van Waternet gaat. Voor de raad is het GRP een belangrijk instrument voor informatievoorziening en sturing. Zij wordt daarnaast bij raadsvragen geïnformeerd door het college. Overige sturingsmogelijkheden zijn het vaststellen van de rioolheffingstarieven en het vaststellen van budgetten. Het valt ons op dat de nadruk bij het stichtingsbestuur ligt op haar raadgevende rol. De toezichthoudende rol mist de nodige scherpte.

Juridische aspecten

De juridische vormgeving van de constructie ziet er in grote lijnen nog hetzelfde uit als bij de oprichting van Waternet in 1997. De stichtingsvorm staat echter wel op gespannen voet met het gemeentelijk beleid (verbonden partijen). De grote invloed en verantwoordelijkheid die de gemeente heeft, past volgens het beleid niet bij de private rechtsvorm van een stichting. Er heeft tot op heden geen evaluatie van de rechtsvorm plaatsgevonden, mede door de tevredenheid bij betrokken partijen over de huidige constructie.

Organisatorische aspecten

In 2021 zijn de bestuursdiensten die beoogd werden in 1997 (zie ook paragraaf 3.3.1) niet terug te vinden. In plaats daarvan vindt ambtelijke coördinatie decentraal plaats. Onze indruk is dat de verschillende gemeentelijke afdelingen elkaar goed weten te vinden en dat de betrokken afdelingen tevreden zijn over de huidige decentrale coördinatie. Desondanks bestaat er binnen de gemeente wel een behoefte naar meer centraal overzicht, afstemming en accounthouderschap.^{mm}

Waternet heeft als organisatie meerdere veranderingen ondergaan. Het sectorenmodel zoals ingericht in 1997 bleef na de fusies met WBA en BBA intact. In 2018 werd er op advies van Accenture voor gekozen over te stappen op een functionele indeling van de organisatie. Het cybersecurity incident naar aanleiding van de artikelen van FTM laat zien dat de kanteling nog niet overal goed heeft plaatsgevonden.

Financiële aspecten

Anno 2021 heeft rioolrecht plaatsgemaakt voor een rioolheffing, die Waternet sinds 2008 heft en die jaarlijks € 75 miljoen oplevert. De rioolheffing wordt geheven via twee maatstaven: een eigenaarsdeel en een gebruikersdeel. Het college kan ervoor kiezen om opbrengsten uit de rioolheffing te boeken op een egalisatievoorziening, om te sparen voor toekomstige uitgaven die samenhangen met vervanging of renovatie van het riool. De gemeente en AGV staan garant voor alle geldleningen die Waternet afsluit die betrekking hebben op de uitvoering van de gemandateerde taken, tot € 120 miljoen. Op dit moment maakt Waternet gebruik van de btw-koepelvrijstelling, maar hier kan de komende jaren verandering in komen door ontwikkelingen in Europa. Ook een uitbreiding met eventuele commerciële activiteiten zoals de exploitatie van groengas of aquathermie kan de vrijstelling in het geding brengen. Het financiële risico voor de gemeente lijkt hierbij beperkt, al is het precieze risico voor ons niet geheel duidelijk. Tot slot constateren we dat een eventuele ontbinding van de samenwerkingsovereenkomsten een complexe aangelegenheid zal zijn, die niet onderschat dient te worden.

^{mm} Bron: reactie 4 maart 2021 van de gemeente Amsterdam in het kader van feitelijk wederhoor.

5 Conclusie

In de voorgaande drie hoofdstukken hebben we de aard van de gemeentelijke rioolwatertaken, het originele ontwerp in de jaren '90 en de inrichting anno 2021 beschreven. Hoewel we op basis van deze hoofdstukken wel een uitgebreid beeld schetsen van de huidige inrichting van de rioolwatertaken en hoe deze tot stand is gekomen, hebben we in de voornoemde hoofdstukken nog niet expliciet antwoord gegeven op onze onderzoeksvragen. Dit komt omdat, zoals toegelicht in [paragraaf 1.5](#), we bij de opbouw van deze hoofdstukken niet onze onderzoeksvragen centraal stelden, maar hiervoor een structuur kozen die ook bij de totstandkoming van de inrichting is toegepast.

In dit hoofdstuk geven we op basis van onze al eerder beschreven bevindingen en ons beoordelingskader ([Bijlage 1](#)) antwoord op onze onderzoeksvragen. We behandelen eerst de afzonderlijke deelvragen in de paragrafen 5.1 tot en met 5.5 en eindigen dit hoofdstuk met de beantwoording van onze hoofdvraag in paragraaf 5.6.

5.1 Rioolwatertaken en inrichting

De eerste deelvraag gaat over de inrichting van de rioolwatertaken in Amsterdam. In de komende alinea's geven we antwoord op deze deelvraag. De eerste deelvraag luidt als volgt:

Hoe zijn de gemeentelijke rioolwatertaken in Amsterdam ingericht?

Het waterbeheer in Amsterdam was in de jaren '70 en '80 van de vorige eeuw een complex bestuurlijk vraagstuk. De verschillende betrokken overheden konden geen overeenstemming bereiken over wie er bevoegd was om het waterbeheer uit te voeren. Het was de opmaat naar de oprichting van een nieuw waterschap (AGV) en een gemeenschappelijke operationele organisatie (Waternet) in 1997 (zie [Bijlage 2](#) voor de ontstaansgeschiedenis).

Uitgebreid rapport voorbereidingscommissie als ontwerp

Door deze geschiedenis kende het proces van oprichting een lange aanloop, waarin men uitgebreid stilstond bij de uitgangspunten en het ontwerp van de nieuw op te richten organisatie. Bij dit proces speelde een speciaal daartoe aangestelde voorbereidingscommissie een grote rol. De commissie maakte een uitgebreid rapport voor de inrichting van de gemeenschappelijke operationele organisatie. In het rapport ging de commissie op basis van een aantal uitgangspunten in op de bestuurlijke, juridische, organisatorische en financiële vormgeving die zij voor ogen had. De uitgangspunten die hiervoor als basis dienden, waren gestoeld op de aard van de rioolwatertaken en de bijbehorende juridische context. Op basis van dit uitgebreide rapport en het daarin geschetste ontwerp voor deze organisatie, vond in 1997 de uiteindelijke oprichting van de

organisatie plaats. Daarbij is het rapport van de voorbereidingscommissie nagenoeg in zijn geheel overgenomen.

Democratische controle ingebouwd in het ontwerp

Bij de inrichting van de gemeenschappelijke operationele organisatie is nagedacht over democratische controle. Uiteindelijk besloot men om de dijkgraaf van AGV en een door het college van B en W aangewezen wethouder van de gemeente in het bestuur van de stichting plaats te laten nemen om deze democratische controle te waarborgen. Anno 2021 heeft er nog altijd een wethouder van Amsterdam zitting in het stichtingsbestuur, ondanks dat de gemeente hiermee tegen haar eigen verbonden partijenbeleid ingaat.ⁿⁿ

Inrichting in 2021 globaal gezien nog hetzelfde

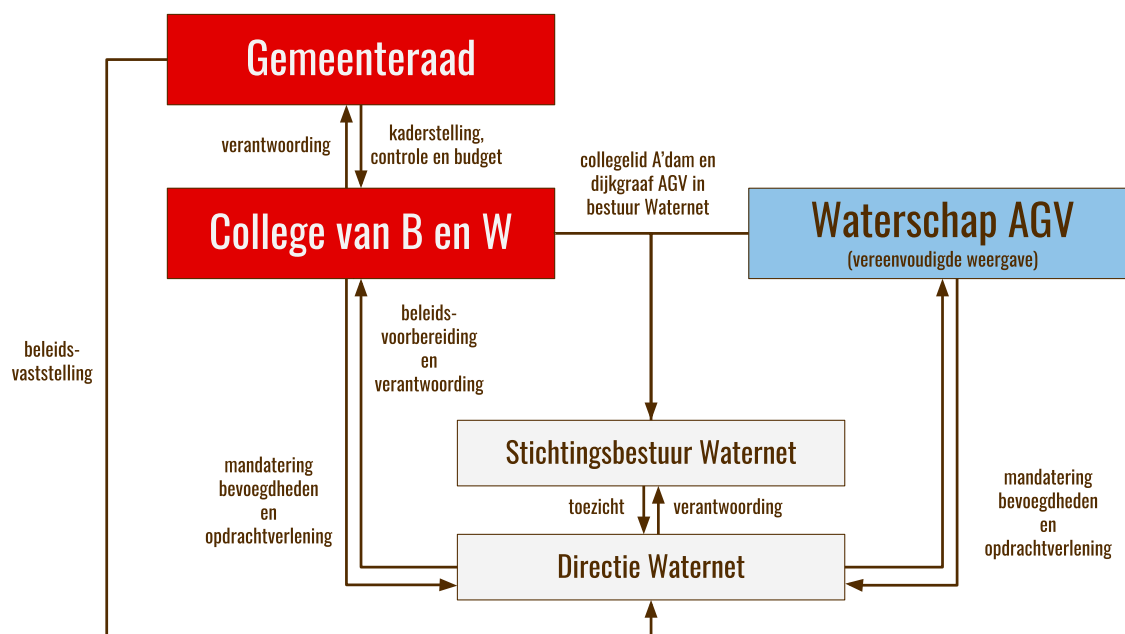
De gemeenschappelijke operationele organisatie kennen we nu als Waternet en voert in 2021 nog altijd de gemeentelijke rioolwatertaken uit. Hoewel Waternet uitvoerder is, blijft Amsterdam uiteindelijk zelf verantwoordelijk. Voor een uitgebreider beeld van de inrichting, zie figuur 5.1. Waternet is een stichting en werkt ook voor het waterschap AGV. Door twee samenhangende taken - rioolbeheer (een gemeentelijke taak) en zuivering (een waterschapstaak) - samen te voegen, zag men onder andere voordelen in efficiëntie, slagkracht en innovatief vermogen.

Geen periodieke evaluatie van de inrichting

De inrichting (inclusief de juridische constructie en de uitgangspunten) is sinds de oprichting van Waternet niet periodiek geëvalueerd (zie ook [paragraaf 4.2.1](#)). De vraag of de huidige inrichting nog wel de juiste is, komt hooguit impliciet ter sprake in gesprekken tussen directie- en bestuursleden. Ook bij een evaluatie van de samenwerking in 2002 ging men niet in op de passendheid van de inrichting en de juridische constructie. Het is daarnaast opvallend dat het rapport van deze evaluatie niet gedeeld is met en vastgesteld is door de gemeenteraad. Waternet ontbreekt ook in de herijking van verbonden partijen die het college vierjaarlijks uitvoert (zie ook hierna, onder *Waternet als verbonden partij*).

ⁿⁿ Deze constructie is ontwikkeld vóórdat het deelnemingenbeleid is ontstaan. Desondanks heeft men later nooit overwogen om dit aan te passen.

Figuur 5.1 Bestuurlijke inrichting anno 2021



5.2 De rol van Waternet

De tweede deelvraag gaat over de rol van Waternet bij de inrichting van de gemeentelijke rioolwatertaken. In de komende alinea's geven we antwoord op de tweede deelvraag. Deze deelvraag luidt als volgt:

Welke rol heeft Waternet daarbij?

Waternet is de gemeenschappelijke operationele organisatie van Amsterdam en AGV voor waterbeheer. In deze hoedanigheid heeft het ten opzichte van de gemeentelijke rioolwatertaken een aantal rollen.

Waternet als beleidsvoorbereider

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

Waternet als beleidsuitvoerder en assetbeheerder

Daarnaast is Waternet verantwoordelijk voor de uitvoering van de gemeentelijke rioolwatertaken. Ook hiertoe is het gemandateerd door het college van B en W. Waternet heeft voor de uitvoering van de gemeentelijke rioolwatertaken ook de rol van 'directievoerder' over bepaalde assets (infrastructuur zoals rioolbuizen) gekregen. Dit houdt in dat Waternet deze assets beheert en onderhoudt, maar dat ze in eigendom van de gemeente blijven. Voor de rioolwatertaken en taken die hiervan in het verlengde liggen, is in 1997 alleenrecht verstrekt door het college. Het alleenrecht is sindsdien nooit meer ingetrokken of bijgesteld.

Waternet als gemeentelijke directie?

Waternet presenteert zich en opereert als een gemeentelijke directie. Dit wordt ook als zodanig ervaren door de vakwethouder en de ambtelijke organisatie.

Gemeenteambtenaren en functionarissen van Waternet werken op verschillende beleidsterreinen samen. De coördinatie hierover verloopt decentraal. Dat wil zeggen dat de verschillende functies die elkaar nodig hebben, elkaar weten te vinden, zonder dat dit centraal bij de gemeente plaatsvindt. De meeste aansturing vindt plaats via de stafvergadering van de vakwethouder.

Waternet als verbonden partij

Waternet is juridisch gezien een stichting en daarmee een verbonden partij van de gemeente. Bij de inrichting van de gemeenschappelijke operationele organisatie is bewust gekozen voor deze privaatrechtelijke rechtsvorm. Het deelnemingenbeleid schrijft voor dat voor alle verbonden partijen, zoals Waternet, eens per vier jaar een herijking^{oo} plaatsvindt. Sinds het vaststellen van het betreffende beleid in 2014 is er geen herijking van Waternet geweest.^{pp}

Zonder gemeentelijke 'tegenspeler'

De beoogde onafhankelijke bestuursdienst die *second opinions* zou kunnen verstrekken, zoals beschreven in het rapport van de voorbereidingscommissie, bestaat anno 2021 niet. Er is geen gemeentelijke dienst met voldoende inhoudelijke expertise om te kunnen functioneren als dergelijke 'teghenanger' van Waternet. Dat wil niet zeggen dat er niet succesvol wordt samengewerkt. Zowel functionarissen bij Waternet als bij de gemeente Amsterdam zijn tevreden over de manier waarop de samenwerking momenteel verloopt.

5.3 Afspraken

De derde deelvraag gaat over de afspraken die door de verschillende partijen zijn gemaakt. In de komende alinea's geven we antwoord op de derde deelvraag. Deze deelvraag luidt als volgt:

Welke afspraken zijn er gemaakt over de taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden waarmee Waternet belast is?

De belangrijkste afspraken tussen Waternet, de gemeente Amsterdam en het waterschap AGV zijn vastgelegd in vijf documenten. Figuur 5.2 geeft deze afspraken tussen Amsterdam, AGV en Waternet schematisch weer.

^{oo} Het opnieuw vaststellen van de behartiging van het publiek belang van de verbonden partij en het in kaart brengen van het financieel belang en de risico's.

^{pp} Het college heeft in december 2020 aangegeven de constructie grondig te gaan evalueren. Daarbij is niet aangegeven of ook een herijking zal worden gedaan.

De samenwerkingsovereenkomst

Ten eerste is er de samenwerkingsovereenkomst uit 1997 (zie ook [paragraaf 3.4.1](#)). Deze overeenkomst vormt het fundament van de samenwerking tussen Amsterdam, AGV en de gemeenschappelijke operationele organisatie en werd voor onbepaalde tijd aangegaan. Later zijn er nog twee samenwerkingsovereenkomsten bijgekomen, voor de overgang van de drinkwatertaken (2006) en de binnenwaterbeheertaken (2011) naar Waternet. Maar deze dienen in samenhang te worden gezien met de (basis)samenwerkingsovereenkomst uit 1997. In deze eerste overeenkomst uit 1997 zijn de uitgangspunten uitgewerkt die bij het eerdere ontwerp van de voorbereidingscommissie waren overeengekomen. Daarnaast werden in de overeenkomst belangrijke bepalingen opgenomen over hoe de fusiepartners met elkaar dienden om te gaan met inachtneming van elkaars belangen. In totaal werden in de overeenkomst dertien punten uitgewerkt:

- 1 deelnemers van de samenwerkingsovereenkomst;
- 2 overwegingen;
- 3 doel van de nieuwe gemeenschappelijke organisatie;
- 4 taken van de gemeenschappelijke organisatie;
- 5 vermogenstoekenning, directievoering, activa, onderhoud en vervanging;
- 6 bestuur van de gemeenschappelijke organisatie;
- 7 jaarrekening, rapportage, administratieve organisatie;
- 8 personeel;
- 9 evaluatie;
- 10 geschillenbeslechting;
- 11 duur van de overeenkomst en ontbindingsgronden;
- 12 ontbinding;
- 13 wijziging van de overeenkomst.

Bij punt 12, ontbinding, werden een aantal ontbindingsgronden genoemd op basis waarvan de samenwerking ontbonden kan worden. De ontbindingsgronden zijn sinds de oprichting niet geëvalueerd. Daarnaast zijn de ontbindingsvoorschriften niet meer actueel. Deze voorschriften waren met name gericht op een mogelijke ontbinding in de eerste jaren na de oprichting van Waternet. Ingeval van ontbinding was het dan de bedoeling dat beide deelnemers (fusiepartners) hun ingebrachte activa en personeel weer terug zouden nemen. Dat is in de huidige situatie, waar moeilijk tot geen onderscheid kan worden gemaakt naar inbrenger, een lastig uit te voeren bepaling. Ook heeft men geen periodieke peiling uitgevoerd van de economische waarde van (componenten van) de constructie.

De stichtingsstatuten

Ten tweede zijn er de stichtingsstatuten, die in het verlengde liggen van de samenwerkingsovereenkomst (zie ook [paragraaf 3.4.3](#)). In de statuten zijn onder andere het doel van de stichting beschreven en zijn er bepalingen opgenomen die de benoeming, samenstelling en werkwijze van het bestuur beschrijven. Een ander belangrijk deel van de stichtingsstatuten beschrijft de verhouding en rolverdeling tussen het stichtingsbestuur en de directie van Waternet. Zo schrijven de statuten het stichtingsbestuur een besturende,

toezichthoudende en raadgevende rol voor, terwijl dat voor de directie een ondersteunende, voorbereidende en uitvoerende rol is. Tot slot staan er in de statuten bepalingen over de frequentie waarmee en de wijze waarop directie- en bestuursvergaderingen dienen plaats te vinden. De statuten zijn voor het laatst bijgewerkt in 2011, ondanks dat een deel van de binnenwaterbeheertaken in 2019 werd teruggenomen door de gemeente.

- *Rolvervulling door het stichtingsbestuur*

Het stichtingsbestuur vult zijn toezichthoudende rol vrij zacht in. Men karakteriseert het bestuur zelf als "flinterdun", wat inhoudt dat de toezichthoudende taak beperkt is tot bedrijfsvoeringsaspecten. Het stichtingsbestuur komt niet vaak bij elkaar. Er is veel vertrouwen in de directie, die de dagelijkse leiding heeft. Dit vertrouwen is aan de ene kant gerechtvaardigd; er gaat veel goed. Zowel gemeente Amsterdam als AGV zijn in grote lijnen tevreden over de wijze waarop de watertaken worden uitgevoerd. Aan de andere kant laat het recente ICT-incident zien dat de bedrijfsvoering van Waternet ook andersoortige risico's kent. Dit incident laat ook zien dat een scherpe, professioneel-kritische houding van het stichtingsbestuur altijd nodig is en blijft.

- *Rolvervulling door de algemeen directeur*

Hoewel de rol van Waternet voor de gemeente grote overeenkomsten vertoont met die van een gemeentelijke directie, is de rol van de algemeen directeur van Waternet iets anders dan de rol van een reguliere gemeentelijke directeur. De algemeen directeur van Waternet heeft binnen de stichting verregaande bevoegdheden. De algemeen directeur krijgt van het bestuur het mandaat om overige directieleden en ander personeel te benoemen, schorsen en ontslaan. De algemeen directeur heeft hiermee zeer veel vrijheid om het directieteam samen te stellen. Daarnaast heeft de algemeen directeur altijd de vrijheid om van directiebesluiten af te wijken en zelf een beslissing te nemen. Hierbij moet de kanttekening geplaatst worden dat de secretaris-directeur altijd naast het besluit van de algemeen directeur een eigen, afwijkend besluit kan neerleggen bij het bestuur van het waterschap. De directeur Assets en Operatie heeft dezelfde bevoegdheid richting de gemeente.

De jaarmandaten

Ten derde stelt Waternet op grond van de samenwerkingsovereenkomst 1997 jaarlijks een collegebesluit of jaarmandaat op, waarin staat welke taken de stichting dat jaar zal uitvoeren (zie ook [paragraaf 3.4.4](#)). Feitelijk gaat het om een collegebesluit waarin de algemeen directeur van Waternet wordt belast met de uitvoering van de begroting inzake de rioolwatertaken en andere taken die Waternet voor de gemeente uitvoert (en dus niet om een mandaat in de zin van de Awb). Het jaarmandaat wordt door het college van B en W vastgesteld. Omdat het jaarmandaat jaarlijks wordt vastgesteld, verschaft het enige flexibiliteit in de rolverdeling tussen Waternet en gemeente Amsterdam. Formeel gezien is

het mogelijk om via het jaarmandaat extra taken aan Waternet op te leggen, maar dit is in de praktijk nog nooit gebeurd.²⁵³

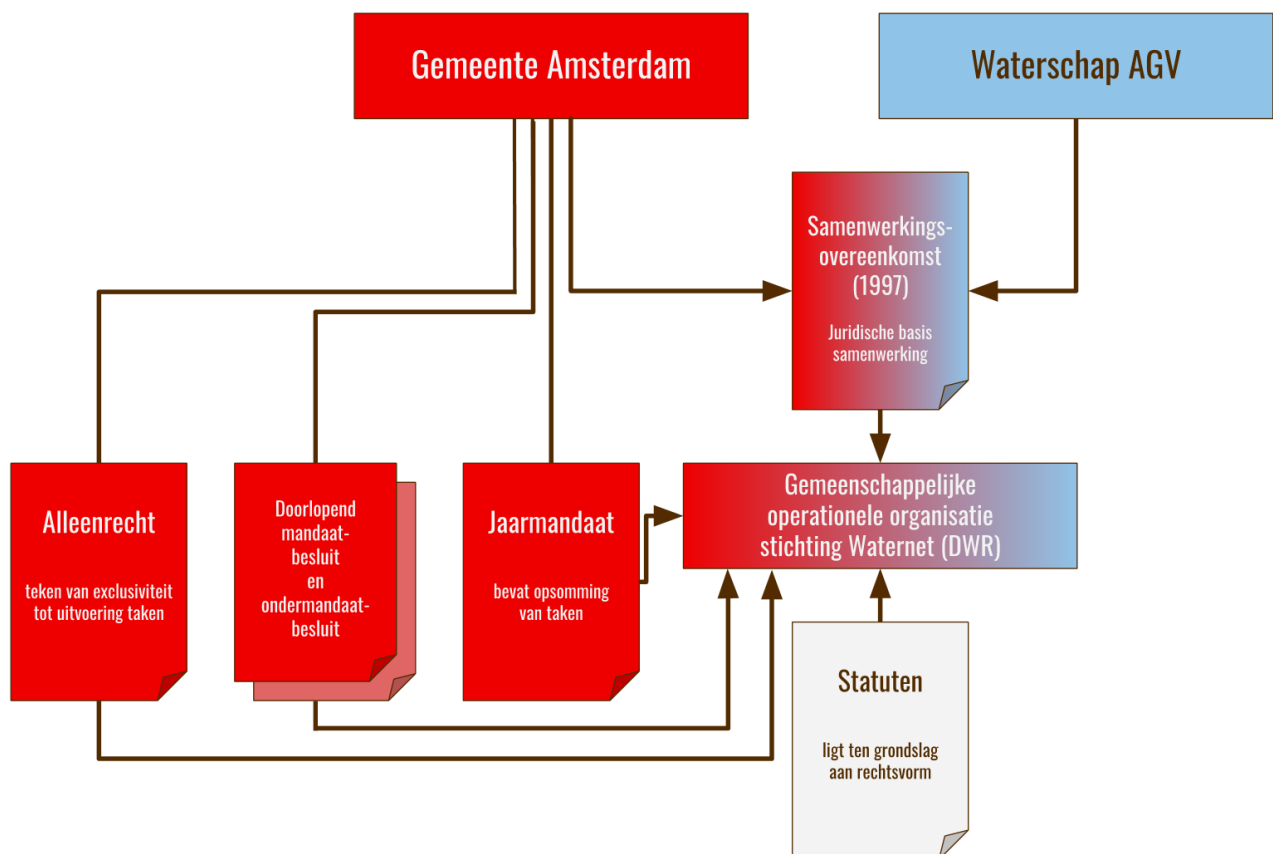
De mandateringsbesluiten bevoegdheden algemeen directeur

Ten vierde zijn er in aanvulling op het jaarmandaat twee aan elkaar gerelateerde mandaten die de algemeen directeur en functionarissen van Waternet specifieke bevoegdheden verlenen om te handelen namens de gemeente: het doorlopend mandaatbesluit en de ondermandaatregeling (zie ook [paragraaf 4.4.3](#)). Via deze mandaten krijgt de algemeen directeur namens de gemeente de volmacht om bepaalde bevoegdheden, die samenhangen met de rioolwatertaken, uit te oefenen. Bevoegdheden die het mogelijk maken om namens de gemeente privaatrechtelijke handelingen te verrichten en overeenkomsten af te sluiten. Maar ook bevoegdheden die samenhangen met de formele afhandeling van klachten, vergunningen en ontheffingen. Via de ondermandaatregeling kan de algemeen directeur deze bevoegdheden al dan niet gedeeltelijk weer 'doorgeven' aan functionarissen door een ondermandaat te verlenen.

Het alleenrecht

Ten vijfde is in 1996 via een collegebesluit het alleenrecht van Waternet voor het exclusief mogen uitvoeren van de rioolwatertaken geregeld (zie ook [paragraaf 3.4.5](#)). Dit alleenrecht is nooit aangepast of ingetrokken. Dit betekent dat Waternet sinds 1996 de enige speler is voor wat betreft het rioolbeheer in Amsterdam.

Figuur 5.2 Afspraken tussen Amsterdam, AGV en Waternet



5.4 Bekostiging

De vierde deelvraag gaat over de wijze waarop de rioolwatertaken worden bekostigd en welke partijen hierbij betrokken zijn. In de komende alinea's geven we antwoord op de vierde deelvraag. Deze deelvraag luidt:

Hoe worden de rioolwatertaken bekostigd en welke (gemeentelijke) organisaties zijn daarbij betrokken?

Bekostiging via de rioolheffing

De gemeente vergoedt de kosten die Waternet maakt voor het uitvoeren van de rioolwatertaken. Waar de gemeentelijke rioolwatertaken bij de oprichting van Waternet bekostigd werden via het rioolrecht, worden ze sinds 2008 bekostigd via de rioolheffing. De rioolheffing is een bestemmingsheffing en levert jaarlijks ongeveer € 75 miljoen op (zie ook [paragraaf 4.6.2](#)). De geraamde kosten en het aantal belastingplichtigen zijn bepalend voor de hoogte van het rioolheffingstarief.

Vast en variabel tarief

In Amsterdam wordt bij het heffen van de rioolheffing rekening gehouden met het principe van 'de vervuiler betaalt'. Dit houdt in dat er naast een vast tarief - het 'eigenarendeel' (vaste heffing op basis van eigenaarschap perceel) - ook een variabel deel - het 'gebruikersdeel' (variabele heffing op basis van gebruik) - geldt. Het variabele deel is afhankelijk van het aantal kubieke meters geloosd water in het riool.

Heffing door directeur Belastingen

De directeur Belastingen van de gemeente Amsterdam is middels besluit aangewezen als heffingsambtenaar voor de rioolheffing. Dit houdt in dat de afdeling Belastingen primair verantwoordelijk is voor het heffen en innen van de rioolheffing. Waternet is daarentegen verantwoordelijk voor de rapportage over de aanwending van budgetten en kredieten voor de uitvoering van de rioolwatertaken. Daarnaast levert Waternet ook een kostenonderbouwing voor het riooltarief.

De rioolheffing mag niet meer dan kostendekkend zijn

Volgens de geldende regelgeving mag de rioolheffing niet meer dan 100% kostendekkend zijn. Daarnaast mogen er geen kosten gedekt worden die niet samenhangen met de rioolwatertaken. De bekostiging van de rioolwatertaken lijken op dit moment conform deze regelgeving te verlopen. De kosten voor de rioolwatertaken lijken apart geadministreerd te worden en de rioolheffing lijkt niet meer dan 100% kostendekkend. De gemeente en Waternet lijken zich goed bewust te zijn van de geldende regelgeving en zien scherp toe op de naleving van bovenstaande voorschriften. Hierbij moet worden aangemerkt dat we in dit onderzoek enkel een beperkte, globale analyse hebben uitgevoerd. We hebben in dit onderzoek ook niet gekeken naar naleving van de rapportagerichtlijnen (BBV) en de juiste toedeling van overheadkosten. Een grondigere analyse komt aan bod in ons tweede deelonderzoek.

Egalisatievoorziening om sterke schommelingen te voorkomen

Het college heeft de mogelijkheid om een egalisatievoorziening in te stellen waarop opbrengsten van de rioolheffing geboekt kunnen worden (zie ook [paragraaf 4.6.2](#)). Hiermee kunnen zware schommelingen in het tarief ingeperkt worden of kan gespaard worden voor toekomstige uitgaven die betrekking hebben op het rioolbeheer. Amsterdam heeft een dergelijke egalisatievoorziening ingesteld en deze is conform de wetgeving geormerkt. De stand van de voorziening was in 2019 ongeveer € 2 miljoen hoger dan voorspeld in het GRP.

Waardeoverdracht

Waternet kreeg bij de oprichting vermogen toegekend van de fusiepartners. Ook in 2006, 2011 en 2019 vond er waardeoverdracht plaats, toen Waternet fuseerde (en later weer scheidde) met WLB en BBA (zie ook [hoofdstuk 4.1](#)). De grootte van de waardeoverdracht in 2011 en 2019 is bekend. De hoogte van de initiële waardeoverdracht in 1997 en de waardeoverdracht in 2006 kon gedurende ons onderzoek niet vastgesteld worden, omdat deze informatie niet voorhanden was.

5.5 Beleidsvaststelling en grip

Bij de vijfde deelvraag staat het rioolbeleid centraal en de wijze waarop de gemeente grip houdt op de taken waarmee Waternet belast is. In de komende alinea's geven we antwoord op deze deelvraag. Deelvraag 5 luidt als volgt:

Op welke wijze stelt het gemeentebestuur het rioolbeleid vast en hoe houdt zij grip op de taken waarmee Waternet belast is?

Rioolbeleid vastgelegd in GRP, Waternet stelt op, de raad stelt vast

De kaders van het rioolbeleid zijn vastgelegd in het gemeentelijk rioleringsplan (GRP). Waternet stelt iedere zes jaar het GRP op. Het momenteel geldende GRP bevat - conform de regelgeving - een overzicht van de aanwezige rioleringsvoorzieningen, de staat daarvan, de wijze waarop deze voorzieningen de komende jaren zullen worden beheerd, de gevolgen voor het milieu en welke kosten gemoeid zijn met de uitvoering van de activiteiten. Bij de totstandkoming van het GRP zijn - conform de regelgeving - naast het college ook het ambtelijk apparaat en externe partijen zoals de provincie en de nabije waterschappen geraadpleegd. In de praktijk betekent dit dat het GRP voor advies wordt neergelegd bij verschillende afdelingen, zoals DMC, V&OR en R&D maar ook bij de provincies Noord-Holland en Utrecht. Het GRP wordt uiteindelijk door de gemeenteraad vastgesteld.

Verplicht GRP vervalt

Bij de introductie van de Omgevingswet zal de verplichting tot het opstellen van het GRP vervallen. De gemeente is voornemens om toch een vergelijkbaar document te blijven vaststellen in de vorm van een rioleringsprogramma.

Mechanismen voor grip op de rioolwatertaken

Het gemeentebestuur houdt op verschillende manieren grip op de aan Waternet gemandateerde taken. De belangrijkste mechanismen voor grip staan hieronder opgesomd:

- 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 raadsvragen 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 jaarlijks een notitie *Waternet Amsterdamse taken* als bijlage bij de vaststellingsvoordracht van het jaarmandaat waarin beoogde investeringen en doelen voor het aankomende jaar zijn opgenomen.

5.6 Beantwoording hoofdvraag

Nu we antwoord hebben gegeven op de deelvragen van ons onderzoek kunnen we antwoord geven op de hoofdvraag. Bij de beantwoording van de hoofdvraag maken we gebruik van ons integrale beoordelingskader (zie [Bijlage 1](#)). De hoofdvraag van dit deelonderzoek luidt als volgt:

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

Aan de hand van de antwoorden op de deelvragen en ons integrale beoordelingskader kunnen we concluderen dat de wijze van inrichting van de gemeentelijke rioolwatertaken inhoudelijk op grote lijnen adequaat is. Er is echter door een gebrek aan evaluatie van de inrichting over de jaren heen weinig aandacht besteed aan achterstallig onderhoud en heroverweging. Hierdoor behoeft de inrichting op een aantal aspecten aandacht. Hieronder zetten we uiteen hoe we tot deze conclusie zijn gekomen.

Er heerst over het algemeen tevredenheid

Uit ons onderzoek kunnen we concluderen dat er over het algemeen tevredenheid heerst

over de samenwerking bij de betrokken partijen. De synergie die bij de oprichting beoogd werd, wordt door de betrokken partijen ook zodanig ervaren. De gemandateerde taken lijken door Waternet naar tevredenheid uitgevoerd te worden.

Het ontwerp was adequaat, maar vergt een update

Bij het ontwerp van de gemeenschappelijke operationele organisatie is rekening gehouden met een aantal belangrijke principes. Ten eerste hield men via de inbouw van democratische controle en het behoud van eindverantwoordelijkheid voor de beide oprichters rekening met de publieke aard van de rioolwatertaken. Daarnaast valt uit het rapport van de voorbereidingscommissie en de *Samenwerkingsovereenkomst* (1997) af te leiden dat men oog had voor de geldende juridische kaders. Ook werd rekening gehouden met de geldende beleidsdoelen. Dit maken we op uit de ontbindingsgronden en de uitgangspunten zoals geformuleerd in de samenwerkingsovereenkomst.

Tegelijkertijd concluderen we dat het ontwerp toe is aan een update. Met name het borgen van gemeenschappelijke belangen behoeft op een aantal aspecten aandacht. De huidige inrichting is op drie punten in strijd met het gemeentelijk verbonden partijenbeleid (zie ook [paragraaf 4.4.1](#)). Dat geldt bijvoorbeeld voor de deelname van de inhoudelijk verantwoordelijke wethouder in het stichtingsbestuur. Die zou kunnen leiden tot belangenverstrengeling. Vooral ook omdat bij de huidige juridische constructie - de stichtingsvorm - het bestuur van de stichting volledig bevoegd is eigen beslissingen te nemen.

Rolverdeling helder, maar (te) veel afhankelijkheid richting Waternet

De rolverdelingen tussen gemeente Amsterdam, AGV en Waternet zijn helder en expliciet vastgelegd in de samenwerkingsovereenkomst, stichtingsstatuten, jaarmandaten, mandateringsbesluiten en het collegebesluit tot alleenrecht. Ondanks dat er geen centrale coördinatie vanuit de gemeente plaatsvindt richting Waternet, lijkt de rolverdeling binnen de gemeente goed te verlopen.

Daarnaast constateren we echter dat de gemeente in zekere mate afhankelijk is van Waternet. Een aantal aspecten spelen hierin een rol. Ten eerste opereert Waternet als een gemeentelijke dienst, ondanks dat het feitelijk een verbonden partij is. Waternet presenteert zichzelf ook zo en wordt door de gemeente zo gezien. Ten tweede is, mede hierdoor, de beoogde gemeentelijke tegenspeler van Waternet nagenoeg verdwenen. Origineel opperde men in het ontwerp de oprichting van bestuursdiensten bij de oprichters, die deze functie zouden vervullen. Anno 2021 zijn deze bestuursdiensten niet terug te vinden. Daardoor is veel kennis en kunde op het gebied van de gemeentelijke rioolwatertaken bij Waternet komen te liggen. Tot slot is, mede door het ontbreken van een bestuursdienst, een groot deel van de archivering bij Waternet komen te liggen.

Afspraken helder, maar onvoldoende bijgewerkt en niet op alle punten nageleefd

De afspraken tussen Amsterdam, AGV en Waternet zijn helder en bindend vastgelegd in de samenwerkingsovereenkomst en de statuten. Met de jaarlijkse vaststelling van de jaarmandaten en de begroting en de periodieke vaststelling van het doorlopend

mandaatbesluit en het ondermandaat is ook enige flexibiliteit in de rolverdeling ingebouwd. Hierdoor kan het college van B en W jaarlijks besluiten welke taken Waternet dat jaar uitvoert.

Deze afspraken zijn echter onvoldoende bijgewerkt. Zo is sinds de oprichting niet systematisch gekeken naar de passendheid van de inhoud van de samenwerkingsovereenkomst. Ook de introductie van de additionele samenwerkingsovereenkomsten (in 2006 en 2011) heeft niet geleid tot een heroverweging van de passendheid van de originele overeenkomst uit 1997. Mede door dit gebrek aan evaluatie heeft men de afspraken rondom ontbinding van de constructie nooit heroverwogen. De ontbindingsvoorschriften uit 1997 zijn in 2021, mede als gevolg van veranderende omstandigheden, niet meer passend.

Daarnaast worden de afspraken niet op alle punten nageleefd. Met name de toezichthoudende rol van het stichtingsbestuur wordt in verhouding tot het ontwerp en de stichtingsstatuten relatief zwak ingevuld (zie ook [paragraaf 4.3.4](#)). Het stichtingsbestuur bestempelt haar eigen rol als “flinterdun”. Hiermee wordt bedoeld dat de toezichthoudende taak van het bestuur beperkt is tot de bedrijfsvoeringsaspecten van de organisatie. Toezicht op de uitvoering van de primaire taken ligt immers bij de respectievelijke bestuurlijke opdrachtgevers. Het stichtingsbestuur laat bij het toezichthouden op de bedrijfsvoeringsaspecten zien veel vertrouwen te hebben in de directie. We constateren dat dit tot gevolg heeft dat het stichtingsbestuur een onvoldoende professioneel-kritische houding tegenover de directie aanneemt. Dit beeld wordt versterkt doordat het stichtingsbestuur de afspraken in de stichtingsstatuten voor wat betreft vergaderfrequentie en notulen niet op alle punten naleeft.

Bekostiging van de rioolwatertaken verloopt adequaat, waardering kan beter

We kunnen concluderen dat de bekostiging van de rioolwatertaken op grote lijnen adequaat verloopt. De rioolheffing is conform regelgeving niet meer dan 100% kostendekkend en wordt afzonderlijk geadministreerd. In dit onderzoek hebben we geen onderzoek uitgevoerd naar de naleving van de rapportagerichtlijnen en de juiste toedeling van overheadkosten.

Tegelijkertijd komt uit ons onderzoek naar voren dat er geen beeld is van de economische waarde van (componenten van) de constructie. De waarde van de constructie wordt niet periodiek onderzocht. Dit gebrek aan inzicht op dit vlak kan financieel gezien een complicerende factor zijn indien de constructie ontbonden wordt.

Beleid en sturingsmechanismen staan, rapportage verloopt nog niet volgens de afspraken

De vaststelling van het rioolbeleid verloopt conform de regelgeving en is op grote lijnen adequaat. Ook lijkt het gemeentebestuur voldoende sturingsmechanismen te hebben om grip te houden op de aan Waternet gemandateerde taken. Zo worden bijvoorbeeld financiële kaders gesteld via de begroting, wordt er inhoudelijke verantwoording afgelegd aan de wethouder via de stafvergaderingen en is er inhoudelijke verantwoording in de raad door middel van raadsvragen aan het stichtingsbestuur.

Daarentegen verloopt de rapportage over de gemandateerde taken niet conform de gemaakte afspraken in de samenwerkingsovereenkomst en de statuten. Deze documenten schrijven voor dat Waternet drie keer per jaar inhoudelijk en financieel rapporteert aan Amsterdam. Deze frequentie wordt niet gehaald. Ook is het de vraag hoe effectief de rol van een wethouder van Amsterdam in het stichtingsbestuur is als sturingsmechanisme, als het stichtingsbestuur haar toezichthoudende rol onvoldoende scherp invult.

Bijlagen

Bijlage 1 Beoordelingskader

Centrale onderzoeksvraag		
<i>In hoeverre biedt de wijze waarop de gemeente de rioolwatertaken heeft ingericht en aanstuurt, voldoende zicht op de uitvoering van deze taken?</i>		
Deelvraag 1		
	Hoe zijn de gemeentelijke rioolwatertaken in Amsterdam ingericht?	
Normen deelvraag 1		
Nr.	Norm	Subnorm
1.	De gekozen inrichting past bij de aard van gemeentelijke rioolwatertaken.	A. De gekozen inrichting is gebaseerd op een weloverwogen ontwerp.
		B. De gekozen inrichting houdt rekening met de aard van de gemeentelijke rioolwatertaken.
2.	De gekozen inrichting past bij de van toepassing zijnde juridische kaders en de gemeentelijke beleidskaders.	
3.	De gekozen inrichting past bij het huidige beleid.	
4.	De gekozen inrichting past bij de te borgen belangen.	
5.	De rolverdeling en relaties tussen deelnemende partijen aan de	A. De rolverdeling is op heldere wijze vastgelegd.
		B. De rolverdeling en de afspraken hierover zijn bindend.

	gemeenschappelijke operationele organisatie (inclusief Waternet) zijn duidelijk gedefinieerd.	C. Er zijn voldoende sturings- en verantwoordingsmechanismen ingebouwd.
--	---	---

Deelvraag 2

Welke rol heeft Waternet daarbij?

Normen deelvraag 2

Nr.	Norm	Subnorm
6.	De rolverdeling en relaties tussen deelnemende partijen aan de gemeenschappelijke operationele organisatie (inclusief Waternet) zijn duidelijk gedefinieerd.	A. De rolverdeling is op heldere wijze vastgelegd.
		B. De rolverdeling is passend.
		C. De rolverdeling en de afspraken hierover zijn bindend.

Deelvraag 3

Welke afspraken zijn er gemaakt over de taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden waarmee Waternet belast is?

Normen deelvraag 3

Nr.	Norm	Subnorm
7.	Er zijn duidelijke afspraken gemaakt over de aan Waternet gemandateerde taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden.	A. De afspraken zijn helder vastgelegd.
		B. De afspraken zijn bindend van karakter.
		C. De gemaakte afspraken worden periodiek heroverwogen en indien nodig gecorrigeerd.

		D. De gemaakte afspraken worden nageleefd.
8.	Er is een heldere exitstrategie vastgelegd om te regelen wat er gebeurt indien deelnemende partijen niet meer tevreden zijn met de samenwerking of de gekozen inrichting willen uitbreiden of inkrimpen.	A. Er is een heldere exitstrategie die bij veranderende omstandigheden zo nodig wordt aangepast.
		B. Er zijn passende afspraken gemaakt over de eventuele financiële ontbinding van de constructie.

Deelvraag 4		
	Hoe worden de rioolwatertaken bekostigd en welke (gemeentelijke) organisaties zijn daarbij betrokken?	
Normen deelvraag 4		
Nr.	Norm	Subnorm
9.	De bekostiging van de rioolwatertaken verloopt adequaat.	A. De kosten voor de rioolwatertaken worden afzonderlijk geadministreerd.
		B. De rioolheffing wordt geheven conform de Gemeentewet en is daarmee niet meer dan kostendekkend.
		C. De organisatie van bekostiging verloopt binnen de juiste kaders.
		D. Er wordt periodiek onderzoek gedaan naar de economische waarde van (de componenten van) de constructie.

Deelvraag 5		
	Op welke wijze stelt het gemeentebestuur het rioolbeleid vast en hoe houdt zij grip op de taken waarmee Waternet belast is?	
Normen deelvraag 5		
Nr.	Norm	Subnorm
10.	Het beleid en andere sturingsmechanismen zijn voldoende passend bij de inrichting en het karakter van de rioolwatertaken.	A. Er is beleid vastgesteld ten aanzien van de (uitvoering van) de gemeentelijke rioolwatertaken.
		B. Het vastgestelde beleid wordt bewaakt en nageleefd.
		C. Er wordt gebruikgemaakt van sturingsmechanismen.
11.	Waternet voldoet aan zijn verantwoordelijkheden ten aanzien van de gemeente.	A. Waternet bereidt stukken voor conform de gemaakte afspraken.
		B. Waternet rapporteert conform de gemaakte afspraken.

Het bovenstaande normenkader hanteert de volgende bronnen ter referentie:

- toepasselijke wet- en regelgeving, waaronder:
 - Gemeentewet
 - Waterwet
 - Wet milieubeheer
 - Boek 2 titel 9 BW
- raadsbesluiten;
- collegestandpunten en beleidsdocumenten (waaronder het GRP en het deelnemingenbeleid);
- zelf opgestelde normen, veelal gebaseerd op visies of uitgangspunten van (overheids)instanties en beoordelingskaders die we in eerdere onderzoeken naar verbonden partijen hebben gebruikt (zoals onze onderzoeken naar **GVB**, **AEB** en **WPW**).

Bijlage 2 Ontstaansgeschiedenis Waternet

Aan de oprichting van Waternet in 1997 gaat een ontstaansgeschiedenis van meer dan twintig jaar vooraf.²⁵⁴ De provincies Noord-Holland en Utrecht, de gemeente Amsterdam en de minister van Verkeer en Waterstaat konden het er sinds de jaren zeventig niet over eens worden wie bevoegd diende te zijn voor het waterbeheer in Amsterdam (zie ook onderstaande tekst in kader). Pas eind jaren tachtig kwam de kwestie weer aan het licht toen de Gedeputeerde Staten van Noord-Holland een poging deden tot verzoening. Dat lukte niet, maar er was wel weer aandacht voor de kwestie.

Begin jaren '90: nog geen overeenstemming, maar wel vooruitgang

Begin jaren negentig besloot de provincie Noord-Holland dat de kwestie zich niet veel langer moest voortslepen. Er moest een doelmatigheidsonderzoek komen met de vraag hoe het waterbeheer in Amsterdam, met inachtneming van de wettelijke kaders, zo doelmatig mogelijk kon worden uitgevoerd. Hieruit kwamen verschillende mogelijkheden van samenwerking naar voren, maar ook hierover heeft men toentertijd geen overeenstemming bereikt.

1994: presentatie package-deal

Na bestuurlijk overleg onder leiding van de provincie Noord-Holland tussen de lokale waterschappen en de gemeente Amsterdam besloot men om de directeurs van de toekomstige fusiepartners de gelegenheid te geven om een gezamenlijk voorstel uit te werken. In mei 1994 hebben deze een zogeheten 'package-deal' gepresenteerd, waarin de oprichting van een nieuw 'all-in' waterschap werd beschreven, met een gemeenschappelijke organisatie voor de gemeente Amsterdam (i.c. rioolbeheer) en dit nieuwe waterschap. Het waterschap zou een combinatie zijn van het voormalige hoogheemraadschap Amstel en Vecht, het zuiveringsschap Amstel en Gooiland en het waterkwaliteitsbeheer van de provincie Utrecht. Dit nieuwe waterschap zou de naam AGV krijgen. Dit plan werd positief ontvangen. Hiermee kwam een eind aan de kwestie in zicht.

1995: uitgewerkt voorstel

Onder het toekomstige waterschap AGV en de gemeente Amsterdam zou een gemeenschappelijke operationele organisatie moeten komen te hangen, waar alle operationele taken van het waterbeheer, de zuivering en het grondwater- en rioleringsbeheer zouden worden ondergebracht. Deze organisatie zou later bekend komen te staan onder de naam Waternet. Het rapport *Een gemeenschappelijke operationele organisatie* (1995), opgesteld namens een speciaal daartoe aangestelde voorbereidingscommissie, beschrijft het voorstel voor de inrichting van deze op te richten organisatie.^{qq255}

^{qq} Betrokken partijen bij het rapport waren: het Hoogheemraadschap Amstel en Vecht; het zuiveringsschap Amstel en Gooiland; de provincie Utrecht en de gemeente Amsterdam.

1997: eerste samenwerkingsovereenkomst

Het voorstel is uiteindelijk vertaald in afspraken. Deze afspraken zijn vastgelegd in een 'samenwerkingsovereenkomst' in 1997.²⁵⁶ De samenwerkingsovereenkomst is aangegaan tussen drie partijen: 1) de gemeente Amsterdam, 2) het nieuwe waterschap AGV, en 3) de nieuw opgerichte stichting Waternet (toentertijd nog DWR^{rr} genaamd). In de samenwerkingsovereenkomst worden de afspraken ten aanzien van de operationele organisatie over en weer gemaakt en bevestigd. Amsterdam, AGV en Waternet zijn daarmee gehouden aan het uitvoeren van de samenwerkingsovereenkomst met inachtneming van elkaars belangen. Later volgen er nog andere samenwerkingsovereenkomsten, namelijk voor de drinkwatertaken (2006) en het binnenwaterbeheer (2011).

Onderstaande tekst komt uit het rapport *Een gemeenschappelijke operationele organisatie, van het waterschap AGV en de gemeente Amsterdam (oktober 1995)*:

Aan de vorming van een gemeenschappelijke operationele organisatie gaat een geschiedenis van meer dan twintig jaar vooraf. Na inwerkingtreding van de WVO in 1970 besloot de provincie Noord-Holland het waterkwaliteitsbeheer toe te vertrouwen aan de twee bestaande waterschappen Uitwaterende Sluizen en Rijnland, alsmede aan het nieuwe zuiveringschap Amstel en Gooiland. Voor de gemeente Amsterdam werd daarbij een uitzondering gemaakt. De gemeente kwam binnen de gemeentegrenzen het actieve kwaliteitsbeheer toe. Het passieve kwaliteitsbeheer binnen de gemeentegrenzen van Amsterdam kwam in handen van Uitwaterende Sluizen, Rijnland en Amstel en Gooiland. Voor de regeling van de noodzakelijke afstemming tussen het actieve en passieve kwaliteitsbeheer zouden overeenkomsten gesloten worden. Na herhaalde pogingen bleek het voor de gemeente Amsterdam en het zuiveringschap Amstel en Gooiland echter niet mogelijk om tot een dergelijke overeenkomst te komen.

Nadat vele jaren sprake was geweest van een diffuse situatie en een bestuurlijke impasse, hakten Gedeputeerde Staten van de provincie Noord-Holland in 1987 de knoop door. Gedeputeerde Staten overwogen de verantwoordelijkheid voor het gehele waterkwaliteitsbeheer binnen de gemeentegrenzen over te dragen aan de gemeente Amsterdam. Dit lokte een poging van de minister van Verkeer en Waterstaat uit om partijen onder leiding van prof. Verburg alsnog op één lijn te krijgen. Alhoewel deze poging succesvol leek, besloten Provinciale Staten van Noord-Holland het besluit van Gedeputeerde Staten te bekrachtigen. De minister van Verkeer en Waterstaat heeft dit echter niet goedgekeurd. De provincie werd opgedragen het waterbeheer te organiseren op basis van de derde nota Waterhuishouding.

^{rr} Stichting Dienst Waterbeheer en Riolering Amsterdam en Amstel, Gooi en Vecht ofwel Dienst Waterbeheer en Riolering. Later is de naam veranderd van DWR naar Waternet. Voor het lezersgemak noemen we deze stichting in dit rapport gewoon Waternet. Op veel rioolputten in Amsterdam staat nog altijd het logo van DWR afgebeeld.

In 1990 kwam de provincie Noord-Holland met het voorstel dat de gemeente Amsterdam het actieve kwaliteitsbeheer zou overdragen aan de waterschappen. De gemeente Amsterdam kwam vervolgens met de nota 'Zorg voor water' en ontwikkelde een aantal bestuurlijke modellen. Het streven van de gemeente Amsterdam is er steeds op gericht geweest om de operationele integratie van de zorg voor waterkwaliteit, waterkwantiteit, riolering en ondiep grondwater te behouden. Op 9 december 1992 nam de raad van Amsterdam een motie aan dat alleen met het overdragen van bevoegdheden akkoord wordt gegaan onder de voorwaarde dat de reorganisatie van het waterbeheer moet leiden tot een doelmatiger organisatie en niet mag resulteren in een lastenverhoging voor de burger.

In 1992 hebben Provinciale Staten van Utrecht het waterhuishoudingsplan voor de provincie vastgesteld. Het plan bevat de intentie van Gedeputeerde Staten om te komen tot overdracht van het waterkwaliteitsbeheer met inachtneming van een goede afstemming van het waterkwaliteits-, waterkwantiteits- en het totale milieubeleid. Het provinciaal beleid is gericht op de vorming van een drietal interprovinciale waterschappen. Door Provinciale Staten is uitgesproken dat delegatie van het waterkwaliteitsbeheer geen tariefstijging tot gevolg mag hebben voor de burgers en de bedrijven.

Naar aanleiding van de ontstane impasse besloot de provincie Noord-Holland vervolgens tot het laten verrichten van een doelmatigheidsonderzoek. Dit onderzoek is uitgevoerd door Coopers & Lybrand. Bij het onderzoek worden vijf varianten onderscheiden:

- Organisaties werken samen op basis van overeenkomsten;
- Vorming all-in waterschap met ongedeeld RWA als onderdeel van all-in waterschap;
- Vorming all-in waterschap met overdracht waterbeheer RWA aan all-in waterschap;
- Status quo aangevuld met convenanten;
- Openbaar Lichaam waterbeheer stad Amsterdam.

De varianten zijn bij het onderzoek getoetst aan de volgende criteria:

- Waterstaatkundige doelmatigheid (zoals waterstaatkundige eenheid en integraal waterbeheer);
- Bestuurlijke doelmatigheid (zoals eenheid van bestuur, aansturingsvermogen van het bestuur naar het ambtelijke apparaat en externe integratie);
- Organisatorische doelmatigheid (zoals ondermeer van de doelmatigheid van de structuur en de besturing);
- Financiële doelmatigheid (zoals het tegen zo laag mogelijke kosten -ook voor de burger- realiseren van de te leveren prestaties).

Over de varianten, de resultaten van de toetsing daarvan en mogelijke nieuwe varianten kon geen overeenstemming worden bereikt. Gedeputeerde Staten hebben daarop voorgesteld om over te gaan tot reglementering van het nieuwe waterschap en de organisatorische en financiële aspecten tot de verantwoordelijkheid te rekenen van het nieuwe waterschap. De toekomstige fusiepartners konden zich hiermee niet verenigen.

Na bestuurlijk overleg onder leiding van de provincie Noord-Holland tussen de waterschappen en de gemeente Amsterdam werd besloten om de directeurs van de fusiepartners de gelegenheid te geven een gezamenlijk voorstel uit te werken. In mei 1994 hebben de directeurs de zogeheten 'package-deal' gepresenteerd. Deze package-deal is gebaseerd op het concept van integraal waterbeheer zoals dit omschreven is in de derde nota waterhuishouding. De package-deal beschrijft de grenzen van het nieuw op te richten waterschap, de operationele organisatie en de financiële voorwaarden en gevolgen van de oprichting van AGV.

De package-deal is behoudens enkele mutaties ten aanzien van de grenzen van het nieuwe waterschap AGV onderschreven door de 3 provincies, die verantwoordelijk zijn voor de reglementering van AGV.

De 3 provincies hebben een artikel 6 commissie ingesteld die belast is met het opstellen van het reglement voor het nieuwe waterschap AGV. De leden van de artikel 6 commissie hebben een bezoek gebracht aan de minister van Verkeer en Waterstaat om vooraf haar mening te horen over de package-deal, in casu de uitgangspunten voor het nieuw te vormen waterschap. De minister heeft aangegeven dat zij ten aanzien van de grenzen haar goedkeuring niet zal onthouden. Verder ziet zij de package-deal als een oplossingsrichting als partijen het eens zijn."

Bijlage 3 Memo aanpassing governance van Amsterdam en Waternet



**Gemeente
Amsterdam**



Aanpassing van de governance van Amsterdam en Waternet



Aan [redacted]
Van [redacted]
Kopie aan [redacted]
Datum 17 maart 2017

Inleiding

De gemeente Amsterdam heeft geconstateerd dat de governance van de stichting Waternet niet voldoet aan het beleid voor verbonden partijen. De wethouder Water heeft een directe sturingsrelatie met de directeur en het personeel van Waternet doordat hij zitting heeft in het stichtingsbestuur. Dit leidt tot een dubbele petten problematiek. De governance van Waternet is tien jaar geleden voor het laatst aangepast. In 2016 is geconstateerd door Amsterdam dat de afspraken niet meer passen bij de organisatie van de gemeente na de reorganisatie. Daarom is het door Amsterdam gewenst om deze te actualiseren. Dat is nodig omdat de governance op sommige punten begint te knellen bijvoorbeeld bij het inkoop- en aanbestedingsbeleid.

Ook is geconstateerd dat Waternet niet te vergelijken is met een verbonden partij op afstand zoals de meeste stichtingen en deelnemingen omdat een deel van het personeel van Waternet direct werkt voor het college van Amsterdam. Tegelijkertijd is Waternet ook niet te vergelijken met een rve, simpelweg omdat het geen rve is. De gemeente Amsterdam behandelt Waternet nu in sommige gevallen als een rve en in andere gevallen als een verbonden partij. De sturingsrelatie met Waternet kan verbeteren als het college hierin een heldere lijn kiest. Dat kan Amsterdam niet alleen. Waternet is een gezamenlijke stichting van Waterschap Amstel Gooi en Vecht (AGV) en de gemeente Amsterdam.

De wethouder Water, de dijkgraaf van AGV en de directeur van Waternet hebben in 2016 meerdere gesprekken gevoerd over de governance van de stichting Waternet. Deze gesprekken hebben zich vooral gericht op de gezamenlijke vormgeving van het stichtingsbestuur. Dat wordt in deze memo verder uitgewerkt. De dijkgraaf heeft aan de wethouder Water tijd gevraagd om dit in meerdere stappen met zijn DB en AB te kunnen bespreken.

Terugkoppeling gesprek in DB en AB van AGV

Zowel het DB als het AB van het Waterschap hebben eind 2016 gezegd huiverig te zijn om de governance van stichting Waternet aan te passen. Waternet is de enige uitvoeringsorganisatie van het Waterschap en de plek van de Dijkgraaf in het stichtingsbestuur is een manier om grip te

hebben op de ambtelijke organisatie die als 'eigen' ervaren wordt. Daarbij ziet de Dijkgraaf een afbreukrisico bij het bespreken van alternatieven voor de governance van Waternet.

De gemeente Amsterdam heeft een *nee, tenzij* beleid. Het is mogelijk om een ambtenaar of een andere wethouder Amsterdam te laten vertegenwoordigen in het stichtingsbestuur als de *tenzij* goed onderbouwd wordt.

De Dijkgraaf en de wethouder Water hebben beiden behoefte aan bestuurlijke contactmomenten op basis van een inhoudelijke agenda. Nu spreken zij elkaar over de bedrijfsvoering van de stichting Waternet en niet over de inhoudelijke raakvlakken tussen hun portefeuilles, zoals klimaatadaptatie, het programma rainproof en het openen van nieuwe vaarroutes en zwemplekken. Het anders vormgeven van het stichtingsbestuur is niet nodig om op basis van een inhoudelijke agenda bestuurlijk overleg te organiseren. De wethouder en de dijkgraaf kunnen daar morgen mee beginnen als zij dat wensen.

Mogelijkheden om het bestuur van de stichting aan te passen

In juni heeft Amsterdam mogelijkheden uitgewerkt om de governance van de stichting aan te passen. Deze opties zijn besproken binnen Amsterdam en binnen het Waterschap. In onderstaande tabel staan de opties en de mogelijkheden voor Amsterdam en het Waterschap.

optie	Amsterdam	AGV
<i>De gemeente Amsterdam en AGV leveren geen vertegenwoordiger in het stichtingsbestuur, dat is in lijn met het (nee, tenzij)beleid voor verbonden partijen in Amsterdam.</i>	De optie heeft niet de voorkeur omdat de ambtenaren van Waternet direct voor het college werken en enige grip op de bedrijfsvoering gewenst is.	Dit is <u>geen optie</u> voor AGV omdat zij directe invloed willen hebben op de bedrijfsvoering van Waternet.
<i>De gemeente en AGV worden vertegenwoordigd door een onafhankelijke deskundige, aangesteld door de gemeente</i>	Deze optie is goed mogelijk voor Amsterdam omdat dit in lijn is met het beleid voor verbonden partijen en enige grip geeft.	Dit is <u>geen optie</u> voor AGV omdat zij directe invloed willen hebben op de bedrijfsvoering van Waternet.
<i>Continueren van de huidige situatie waarbij de wethouder Water zitting neemt in het stichtingsbestuur</i>	Hierdoor behoudt de wethouder Water zijn dubbele pet als inhoudelijk verantwoordelijke en blijft er een directe sturingsrelatie met de directeur. Als het actieve beheer van de stichting en de interne checks and balances goed geborgd worden kan de	Deze optie is prima voor AGV, maar de Dijkgraaf wil ook graag contact met de wethouder Water op basis van een inhoudelijke agenda. Als het helpt dat de wethouder Water vervangen wordt in het stichtingsbestuur om dat te doen. Dan heeft het de

	huidige situatie gecontinueerd worden.	voorkeur van AGV om deze vervanging door te voeren.
<i>De wethouder deelnemingen zitting laten nemen in het stichtingsbestuur</i>	Hiermee voldoet Waternet nog steeds niet aan het beleid voor verbonden partijen. Het is niet waarschijnlijk dat de wethouder deelnemingen daadwerkelijk aanwezig zal zijn bij de vergaderingen van het stichtingsbestuur.	Deze optie is prima voor AGV
<i>De burgemeester zitting laten nemen in het stichtingsbestuur</i>	Hiermee voldoet Waternet nog steeds niet aan het beleid voor verbonden partijen. Het is waarschijnlijk dat de burgemeester geen ruimte maakt in zijn agenda voor vergaderingen van het stichtingsbestuur.	Deze optie is prima voor AGV
<i>Een ambtenaar zitting te laten nemen in het stichtingsbestuur, mogelijkheden zijn:</i> - De gemeentesecretaris - De stedelijk directeur ruimte en economie	Hiermee is de directe sturingsrelatie tussen de directeur en de wethouder water is opgelost.	Dit is <u>geen optie</u> voor AGV omdat zij maar één eigen ambtenaar hebben en deze een uitvoerende verantwoordelijkheid heeft binnen de stichting Waternet. Daarmee voldoet deze optie niet aan de eisen van 'good governance'. Er ontstaat een disbalans als de Dijkgraaf als bestuurder in het bestuur plaats neemt en Amsterdam een ambtenaar levert.

Advies: De huidige situatie te continueren onder de voorwaarde dat actief beheer van de stichting intern goed belegd wordt, checks en balances georganiseerd worden om belangenverstrengeling / problematiek dubbele petten te ondervangen.

Bijlage 4 Algemene werkwijze Rekenkamer



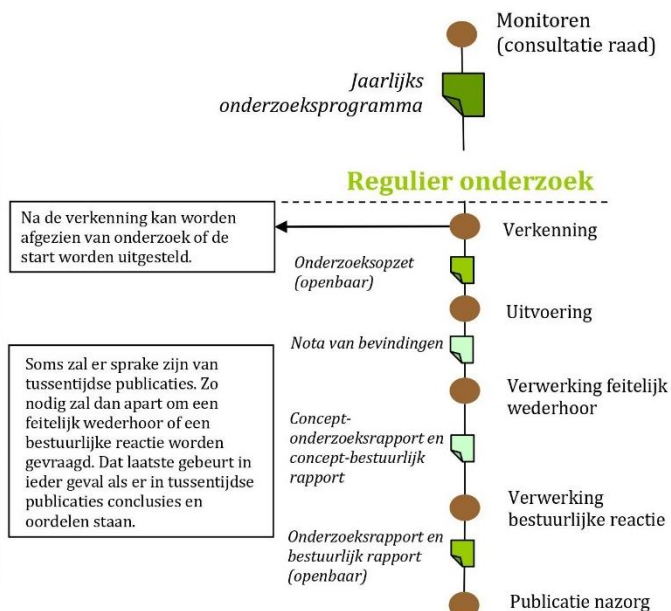
Taak rekenkamer

De rekenkamer heeft de in de *gemeentewet* vastgelegde taak om onderzoek te doen naar de doeltreffendheid, doelmatigheid en rechtmatigheid van het door het gemeentebestuur gevoerde bestuur.

Missie

- Verbeteren kwaliteit openbaar lokaal bestuur
- Stimuleren van een open debat over de kwaliteit in commissie en raad

Werkwijze



Spelregels

Vooraf

- De rekenkamer mag alle documenten onderzoeken (*gemeentewet* art 183¹) en het gemeentebestuur moet alle inlichtingen verstrekken die de rekenkamer nodig heeft (*idem* art 183²).
- De raad, het bestuur en de betrokken ambtenaren worden vooraf geïnformeerd over de opzet van het onderzoek.

Gesprekken tijdens het onderzoek

- Vóór een afspraak wordt aangegeven of het om een oriënterend gesprek of een interview gaat.
- Bij een interview krijgt de geïnterviewde de gelegenheid om aan de hand van een schriftelijk verslag de weergave van uitspraken te corrigeren. De rekenkamer zal het verslag vertrouwelijk behandelen.

Volg de rekenkamer op social media

Twitter twitter.com/RekenkamerMA
LinkedIn [linkedin.com/company/rekenkamer-metropool-amsterdam](https://www.linkedin.com/company/rekenkamer-metropool-amsterdam)

Bevindingen & feitelijk wederhoor

- De datum van oplevering van de nota van bevindingen wordt **één maand** van te voren gemeld.
- Bij het feitelijk wederhoor wordt de ambtelijke organisatie gevraagd om feitelijke onjuistheden en relevante feitelijke omissies te melden. Deze informatie wordt **binnen twee weken** verwacht.
- De rekenkamer geeft schriftelijk aan of en zo ja op welke wijze opmerkingen van de ambtelijke organisatie worden verwerkt.

Bestuurlijke reactie & definitieve rapporten

- Er wordt gevraagd om een bestuurlijke reactie op het concept-onderzoeksrapport, waarin commentaar kan worden gegeven bij analyse en aanbevelingen. De reactie wordt **binnen twee weken** verwacht.
- De rekenkamer schrijft vervolgens nog een nawoord waarin wordt gereageerd op de bestuurlijke reactie.
- De raad en het bestuur krijgen de definitieve rapporten (inclusief bestuurlijke reactie en nawoord) 24 uur voor de publicatiedatum onder embargo toegestuurd.
- De wijze van behandeling van het onderzoek wordt in overleg met de raad geregeld.

De rekenkamer kan gemotiveerd afwijken van de standaardprocedure als een onderzoeksproject dat mogelijk en nodig maakt.

1 januari 2021

Eindnoten

-
- ¹ Gemeente Amsterdam, Gemeentelijk Rioleringsplan Amsterdam 2016 - 2021, p. 18.
- ² Gemeente Amsterdam, jaarverslag 2019, p. 3; Begroting 2020, p. 334.
- ³ Kamerstukken, 30 578, Nr. 3, p. 7-8.
- ⁴ Wet milieubeheer, art. 10.33; Waterwet art. 3.5; Waterwet art. 3.6.
- ⁵ Wet milieubeheer, art. 10.33.
- ⁶ Waterwet, art. 3.5.
- ⁷ Waterwet, art. 3.6.
- ⁸ Kamerstukken, 30 578, Nr. 3, p. 21; en Grondwet, artikel 21.
- ⁹ UVW; IPO; Vewin; Ministerie van Infrastructuur en Milieu; VNG, Bestuursakkoord Water, april 2011, p. 11.
- ¹⁰ Wet milieubeheer, art. 1.1.
- ¹¹ Kamerstukken, 30 578, Nr. 3, p. 11-12.
- ¹² Kamerstukken, 30 578, Nr. 3, p. 11.
- ¹³ Kamerstukken, 30 578, Nr. 3, p. 11-12.
- ¹⁴ Kamerstukken, 30 578, Nr. 3. P. 12-13.
- ¹⁵ Gemeente Amsterdam, Gemeentelijk Rioleringsplan Amsterdam 2016 - 2021, p. 17.
- ¹⁶ Kamerstukken, 30 578, Nr. 3, p. 13-14.
- ¹⁷ Waterwet, artikel 3.5, eerste lid; en Kamerstukken, 30 578, Nr. 3, p. 13-14.
- ¹⁸ Kamerstukken, 30 578, Nr. 3, p. 15.
- ¹⁹ Kamerstukken, 30 578, Nr. 3, p. 15.
- ²⁰ Definitie afkomstig van Projectbureau Zeeweringen, weblink:
<https://www.zeeweringenwiki.nl/wiki/index.php/Zeeeringen>, geraadpleegd op 18 november 2020.
- ²¹ Kamerstukken, 30 578, Nr. 3, p. 15-16.
- ²² Gemeente Amsterdam, Waternet, Grondwatereffecten van onderkeldering in Amsterdam, 13 maart 2019.
- ²³ Waterwet, art. 3.6.
- ²⁴ Kamerstukken, 30 578, Nr. 3, p. 14.
- ²⁵ Kamerstukken, 30 578, Nr. 3, p. 17.
- ²⁶ Stichting Rioned, Wettelijke noodzaak riolering, 29 oktober 2019, weblink:
<https://www.riool.net/wettelijke-noodzaak-riolering>. Geraadpleegd op 16 september 2020.
- ²⁷ Stichting Rioned, Wettelijke zorgplichten, 29 oktober 2019, weblink:
<https://www.riool.net/wettelijke-zorgplichten>. Geraadpleegd op 30 juni 2020.
- ²⁸ Waterschapswet, art. 1.1.
- ²⁹ Waterwet, art. 3.4.
- ³⁰ Waterwet, art. 3.8.
- ³¹ Kamerstukken, 30 578, Nr. 3, p. 36.
- ³² UVW; IPO; Vewin; Ministerie van Infrastructuur en Milieu; VNG, Bestuursakkoord Water, april 2011, p. 28.
- ³³ UVW; IPO; Vewin; Ministerie van Infrastructuur en Milieu; VNG, Bestuursakkoord Water, april 2011, p. 29.
- ³⁴ Hoogheemraadschap Amstel Gooi en Vecht en Gemeente Amsterdam, Een gemeenschappelijke operationele organisatie, 2 oktober 1995, p. 4.
- ³⁵ Idem.
- ³⁶ Hoogheemraadschap Amstel Gooi en Vecht en Gemeente Amsterdam, Een gemeenschappelijke operationele organisatie, 2 oktober 1995, p. 4.
- ³⁷ Hoogheemraadschap Amstel Gooi en Vecht en Gemeente Amsterdam, Een gemeenschappelijke operationele organisatie, 2 oktober 1995, p. 5.
- ³⁸ Idem.
- ³⁹ Hoogheemraadschap Amstel Gooi en Vecht en Gemeente Amsterdam, Een gemeenschappelijke operationele organisatie, 2 oktober 1995, p. 12.

- ⁴⁰ Hoogheemraadschap Amstel Gooi en Vecht en Gemeente Amsterdam, Een gemeenschappelijke operationele organisatie, 2 oktober 1995, p. 10.
- ⁴¹ Hoogheemraadschap Amstel Gooi en Vecht en Gemeente Amsterdam, Een gemeenschappelijke operationele organisatie, 2 oktober 1995.
- ⁴² Hoogheemraadschap Amstel Gooi en Vecht en Gemeente Amsterdam, Een gemeenschappelijke operationele organisatie, 2 oktober 1995.
- ⁴³ Hoogheemraadschap Amstel Gooi en Vecht en Gemeente Amsterdam, Een gemeenschappelijke operationele organisatie, 2 oktober 1995, p. 15-17.
- ⁴⁴ Hoogheemraadschap Amstel Gooi en Vecht en Gemeente Amsterdam, Een gemeenschappelijke operationele organisatie, 2 oktober 1995, p. 15.
- ⁴⁵ Hoogheemraadschap Amstel Gooi en Vecht en Gemeente Amsterdam, Een gemeenschappelijke operationele organisatie, 2 oktober 1995, p. 17.
- ⁴⁶ Hoogheemraadschap Amstel Gooi en Vecht en Gemeente Amsterdam, Een gemeenschappelijke operationele organisatie, 2 oktober 1995, p. 17.
- ⁴⁷ Hoogheemraadschap Amstel Gooi en Vecht en Gemeente Amsterdam, Een gemeenschappelijke operationele organisatie, 2 oktober 1995, p. 15.
- ⁴⁸ Hoogheemraadschap Amstel Gooi en Vecht en Gemeente Amsterdam, Een gemeenschappelijke operationele organisatie, 2 oktober 1995, p. 15-16.
- ⁴⁹ Hoogheemraadschap Amstel Gooi en Vecht en Gemeente Amsterdam, Een gemeenschappelijke operationele organisatie, 2 oktober 1995, p. 15-16.
- ⁵⁰ Hoogheemraadschap Amstel Gooi en Vecht en Gemeente Amsterdam, Een gemeenschappelijke operationele organisatie, 2 oktober 1995, p. 22.
- ⁵¹ Hoogheemraadschap Amstel Gooi en Vecht en Gemeente Amsterdam, Een gemeenschappelijke operationele organisatie, 2 oktober 1995, p. 16.
- ⁵² Hoogheemraadschap Amstel Gooi en Vecht en Gemeente Amsterdam, Een gemeenschappelijke operationele organisatie, 2 oktober 1995, p. 16.
- ⁵³ Hoogheemraadschap Amstel Gooi en Vecht en Gemeente Amsterdam, Een gemeenschappelijke operationele organisatie, 2 oktober 1995, p. 17.
- ⁵⁴ Samenwerkingsovereenkomst tussen het Hoogheemraadschap Amstel, Gooi en Vecht; de Gemeente Amsterdam en Stichting Dienst Waterbeheer en Riolering Amsterdam en Amstel, Gooi en Vecht, 1997.
- ⁵⁵ Samenwerkingsovereenkomst tussen het Hoogheemraadschap Amstel, Gooi en Vecht; de Gemeente Amsterdam en Stichting Dienst Waterbeheer en Riolering Amsterdam en Amstel, Gooi en Vecht, 1997, p. 2 en p. 23.
- ⁵⁶ Samenwerkingsovereenkomst tussen het Hoogheemraadschap Amstel, Gooi en Vecht; de Gemeente Amsterdam en Stichting Dienst Waterbeheer en Riolering Amsterdam en Amstel, Gooi en Vecht, 1997, artikel 2.2.1.
- ⁵⁷ Gemeente Amsterdam, Voordracht voor de Collegevergadering van 10 december 2019 inzake het Vaststellen van het Jaarmandaat 2020 gemeentelijke taken directeur Waternet, agendapunt B8, Nr. VN2019-021235.
- ⁵⁸ Samenwerkingsovereenkomst tussen het Hoogheemraadschap Amstel, Gooi en Vecht; de Gemeente Amsterdam en Stichting Dienst Waterbeheer en Riolering Amsterdam en Amstel, Gooi en Vecht, 1997, artikel 4.2.2, onder b.
- ⁵⁹ Samenwerkingsovereenkomst tussen het Hoogheemraadschap Amstel, Gooi en Vecht; de Gemeente Amsterdam en Stichting Dienst Waterbeheer en Riolering Amsterdam en Amstel, Gooi en Vecht, 1997, artikel 4.2.2, onder a.
- ⁶⁰ Samenwerkingsovereenkomst tussen het Hoogheemraadschap Amstel, Gooi en Vecht; de Gemeente Amsterdam en Stichting Dienst Waterbeheer en Riolering Amsterdam en Amstel, Gooi en Vecht, 1997, artikel 4.2.5.
- ⁶¹ Samenwerkingsovereenkomst tussen het Hoogheemraadschap Amstel, Gooi en Vecht; de Gemeente Amsterdam en Stichting Dienst Waterbeheer en Riolering Amsterdam en Amstel, Gooi en Vecht, 1997, artikel 4.2.3.
- ⁶² Stichting Waternet, Akte van statutenwijziging, concept, 28 oktober 2005, artikel 4, derde lid.

- ⁶³ Samenwerkingsovereenkomst tussen het Hoogheemraadschap Amstel, Gooi en Vecht; de Gemeente Amsterdam en Stichting Dienst Waterbeheer en Riolering Amsterdam en Amstel, Gooi en Vecht, 1997, artikel 4.2.4.
- ⁶⁴ Samenwerkingsovereenkomst tussen het Hoogheemraadschap Amstel, Gooi en Vecht; de Gemeente Amsterdam en Stichting Dienst Waterbeheer en Riolering Amsterdam en Amstel, Gooi en Vecht, 1997, p. 3.
- ⁶⁵ VNG, Rol gemeenteraad, weblink: <https://vng.nl/artikelen/rol-gemeenteraad>, geraadpleegd op 9 december 2020.
- ⁶⁶ Samenwerkingsovereenkomst tussen het Hoogheemraadschap Amstel, Gooi en Vecht; de Gemeente Amsterdam en Stichting Dienst Waterbeheer en Riolering Amsterdam en Amstel, Gooi en Vecht, 1997, p. 1.
- ⁶⁷ Gemeentebld, Nr. 557, 18 oktober 1995, p. 2217.
- ⁶⁸ Samenwerkingsovereenkomst tussen het Hoogheemraadschap Amstel, Gooi en Vecht; de Gemeente Amsterdam en Stichting Dienst Waterbeheer en Riolering Amsterdam en Amstel, Gooi en Vecht, 1997, artikel 5.1.3.
- ⁶⁹ Samenwerkingsovereenkomst tussen het Hoogheemraadschap Amstel, Gooi en Vecht; de Gemeente Amsterdam en Stichting Dienst Waterbeheer en Riolering Amsterdam en Amstel, Gooi en Vecht, 1997, artikel 5.2.5.
- ⁷⁰ Stichting Waternet, Statuten, 1 januari 2011, artikel 3.
- ⁷¹ Hoogheemraadschap Amstel Gooi en Vecht en Gemeente Amsterdam, Een gemeenschappelijke operationele organisatie, 2 oktober 1995, p. 22.
- ⁷² Hoogheemraadschap Amstel Gooi en Vecht en Gemeente Amsterdam, Een gemeenschappelijke operationele organisatie, 2 oktober 1995, p. 26.
- ⁷³ Samenwerkingsovereenkomst tussen het Hoogheemraadschap Amstel, Gooi en Vecht; de Gemeente Amsterdam en Stichting Dienst Waterbeheer en Riolering Amsterdam en Amstel, Gooi en Vecht, 1997, artikel 4.2.1; en Stichting Waternet, Statuten, 1 januari 2011, artikel 5.2.
- ⁷⁴ Samenwerkingsovereenkomst tussen het Hoogheemraadschap Amstel, Gooi en Vecht; de Gemeente Amsterdam en Stichting Dienst Waterbeheer en Riolering Amsterdam en Amstel, Gooi en Vecht, 1997, artikel 1.3; en Stichting Waternet, Statuten, 1 januari 2011, artikel 5.2.
- ⁷⁵ Gemeentebld, Nr. 557, 18 oktober 1995, p. 2220.
- ⁷⁶ Stichting Waternet, Statuten, 1 januari 2011, artikel 5.2.
- ⁷⁷ Stichting Waternet, Statuten, 1 januari 2011, artikel 5, derde lid.
- ⁷⁸ Stichting Waternet, Statuten, 1 januari 2011, artikel 7, derde lid.
- ⁷⁹ Gemeentebld, Nr. 557, 18 oktober 1995, p. 2220, Ad. F.
- ⁸⁰ Hoogheemraadschap Amstel Gooi en Vecht en Gemeente Amsterdam, Een gemeenschappelijke operationele organisatie, 2 oktober 1995, p. 24.
- ⁸¹ Stichting Waternet, Statuten, 1 januari 2011, artikel 9, eerste lid.
- ⁸² Samenwerkingsovereenkomst tussen het Hoogheemraadschap Amstel, Gooi en Vecht; de Gemeente Amsterdam en Stichting Dienst Waterbeheer en Riolering Amsterdam en Amstel, Gooi en Vecht, 1997, artikel 2.1.4.
- ⁸³ Samenwerkingsovereenkomst tussen het Hoogheemraadschap Amstel, Gooi en Vecht; de Gemeente Amsterdam en Stichting Dienst Waterbeheer en Riolering Amsterdam en Amstel, Gooi en Vecht, 1997, artikel 2.1.6 en 2.1.7.
- ⁸⁴ Samenwerkingsovereenkomst tussen het Hoogheemraadschap Amstel, Gooi en Vecht; de Gemeente Amsterdam en Stichting Dienst Waterbeheer en Riolering Amsterdam en Amstel, Gooi en Vecht, 1997, artikel 2.1.5.
- ⁸⁵ Samenwerkingsovereenkomst tussen het Hoogheemraadschap Amstel, Gooi en Vecht; de Gemeente Amsterdam en Stichting Dienst Waterbeheer en Riolering Amsterdam en Amstel, Gooi en Vecht, 1997, artikel 5.1.4 en artikel 5.2.4.
- ⁸⁶ Samenwerkingsovereenkomst tussen het Hoogheemraadschap Amstel, Gooi en Vecht; de Gemeente Amsterdam en Stichting Dienst Waterbeheer en Riolering Amsterdam en Amstel, Gooi en Vecht, 1997, artikel 5.2.1.
- ⁸⁷ Samenwerkingsovereenkomst tussen het Hoogheemraadschap Amstel, Gooi en Vecht; de Gemeente Amsterdam en Stichting Dienst Waterbeheer en Riolering Amsterdam en Amstel, Gooi en Vecht, 1997.

- ⁸⁸ Samenwerkingsovereenkomst tussen het Hoogheemraadschap Amstel, Gooi en Vecht; de Gemeente Amsterdam en Stichting Dienst Waterbeheer en Riolering Amsterdam en Amstel, Gooi en Vecht, 1997, p. 2-3.
- ⁸⁹ Samenwerkingsovereenkomst tussen het Hoogheemraadschap Amstel, Gooi en Vecht; de Gemeente Amsterdam en Stichting Dienst Waterbeheer en Riolering Amsterdam en Amstel, Gooi en Vecht, 1997, artikel 1.2, p. 4.
- ⁹⁰ Samenwerkingsovereenkomst tussen het Hoogheemraadschap Amstel, Gooi en Vecht; de Gemeente Amsterdam en Stichting Dienst Waterbeheer en Riolering Amsterdam en Amstel, Gooi en Vecht, 1997, p. 4.
- ⁹¹ Samenwerkingsovereenkomst tussen het Hoogheemraadschap Amstel, Gooi en Vecht; de Gemeente Amsterdam en Stichting Dienst Waterbeheer en Riolering Amsterdam en Amstel, Gooi en Vecht, 1997, artikel 7, p. 18.
- ⁹² Samenwerkingsovereenkomst tussen het Hoogheemraadschap Amstel, Gooi en Vecht; de Gemeente Amsterdam en Stichting Dienst Waterbeheer en Riolering Amsterdam en Amstel, Gooi en Vecht, 1997, artikel 8, p. 19.
- ⁹³ Samenwerkingsovereenkomst tussen het Hoogheemraadschap Amstel, Gooi en Vecht; de Gemeente Amsterdam en Stichting Dienst Waterbeheer en Riolering Amsterdam en Amstel, Gooi en Vecht, 1997, artikel 9, p. 20-21.
- ⁹⁴ Samenwerkingsovereenkomst tussen het Hoogheemraadschap Amstel, Gooi en Vecht; de Gemeente Amsterdam en Stichting Dienst Waterbeheer en Riolering Amsterdam en Amstel, Gooi en Vecht, 1997, artikel 10 p. 22.
- ⁹⁵ Samenwerkingsovereenkomst tussen het Hoogheemraadschap Amstel, Gooi en Vecht; de Gemeente Amsterdam en Stichting Dienst Waterbeheer en Riolering Amsterdam en Amstel, Gooi en Vecht, 1997, artikel 11 p. 23.
- ⁹⁶ Besluit Begroting en Verantwoording, art. 1, onder b.
- ⁹⁷ Art. 93 en 96 van de Wet gemeenschappelijke regelingen.
- ⁹⁸ Hoogheemraadschap Amstel Gooi en Vecht en Gemeente Amsterdam, Een gemeenschappelijke operationele organisatie, 2 oktober 1995, p. 28.
- ⁹⁹ Oprichtingsakte, 2 december 1996.
- ¹⁰⁰ Burgerlijk Wetboek Boek 2, artikel 286.
- ¹⁰¹ Oprichtingsakte, artikel 2, 2 december 1996.
- ¹⁰² Oprichtingsakte, artikel 15, 2 december 1996.
- ¹⁰³ Burgerlijk Wetboek Boek 2, Titel 5.
- ¹⁰⁴ Samenwerkingsovereenkomst tussen het Hoogheemraadschap Amstel, Gooi en Vecht; de Gemeente Amsterdam en Stichting Dienst Waterbeheer en Riolering Amsterdam en Amstel, Gooi en Vecht, 1997, artikel 5.1.1.
- ¹⁰⁵ Gemeente Amsterdam, Voordracht voor de Collegevergadering van 10 december 2019 inzake het Vaststellen van het Jaarmandaat 2020 gemeentelijke taken directeur Waternet, agendapunt B8, Nr. VN2019-021235.
- ¹⁰⁶ Volgens: Gemeente Amsterdam, Voordracht voor de Collegevergadering van 10 december 2019 inzake het Vaststellen van het Jaarmandaat 2020 gemeentelijke taken directeur Waternet, agendapunt B8, Nr. VN2019-021235, p. 3; en Samenwerkingsovereenkomst tussen het Hoogheemraadschap Amstel, Gooi en Vecht; de Gemeente Amsterdam en Stichting Dienst Waterbeheer en Riolering Amsterdam en Amstel, Gooi en Vecht, 1997, overwegingen, onder h, p. 3.
- ¹⁰⁷ Hoogheemraadschap Amstel Gooi en Vecht en Gemeente Amsterdam, Een gemeenschappelijke operationele organisatie, 2 oktober 1995, p. 29.
- ¹⁰⁸ Figuur gebaseerd op het Organisatieschema in het conceptrapport 'Een gezamenlijke operationele organisatie', 24 juli 1995, p. 25.
- ¹⁰⁹ Hoogheemraadschap Amstel Gooi en Vecht en Gemeente Amsterdam, Een gemeenschappelijke operationele organisatie, 2 oktober 1995, p. 30.
- ¹¹⁰ Hoogheemraadschap Amstel Gooi en Vecht en Gemeente Amsterdam, Een gemeenschappelijke operationele organisatie, 2 oktober 1995, p. 30.
- ¹¹¹ Hoogheemraadschap Amstel Gooi en Vecht en Gemeente Amsterdam, Een gemeenschappelijke operationele organisatie, 2 oktober 1995, p. 31.

- ¹¹² Hoogheemraadschap Amstel Gooi en Vecht en Gemeente Amsterdam, Een gemeenschappelijke operationele organisatie, 2 oktober 1995, p. 32.
- ¹¹³ Hoogheemraadschap Amstel Gooi en Vecht en Gemeente Amsterdam, Een gemeenschappelijke operationele organisatie, 2 oktober 1995, p. 32.
- ¹¹⁴ Hoogheemraadschap Amstel Gooi en Vecht en Gemeente Amsterdam, Een gemeenschappelijke operationele organisatie, 2 oktober 1995, p. 31.
- ¹¹⁵ Samenwerkingsovereenkomst tussen het Hoogheemraadschap Amstel, Gooi en Vecht; de Gemeente Amsterdam en Stichting Dienst Waterbeheer en Riolering Amsterdam en Amstel, Gooi en Vecht, 1997, artikel 5.2.1 en 5.2.3.
- ¹¹⁶ Samenwerkingsovereenkomst tussen het Hoogheemraadschap Amstel, Gooi en Vecht; de Gemeente Amsterdam en Stichting Dienst Waterbeheer en Riolering Amsterdam en Amstel, Gooi en Vecht, 1997, artikel 5.2.1.
- ¹¹⁷ Samenwerkingsovereenkomst tussen het Hoogheemraadschap Amstel, Gooi en Vecht; de Gemeente Amsterdam en Stichting Dienst Waterbeheer en Riolering Amsterdam en Amstel, Gooi en Vecht, 1997, artikel 3.1.2.
- ¹¹⁸ Samenwerkingsovereenkomst tussen het Hoogheemraadschap Amstel, Gooi en Vecht; de Gemeente Amsterdam en Stichting Dienst Waterbeheer en Riolering Amsterdam en Amstel, Gooi en Vecht, 1997, artikel 3.2.1 en 3.2.2.
- ¹¹⁹ Samenwerkingsovereenkomst tussen het Hoogheemraadschap Amstel, Gooi en Vecht; de Gemeente Amsterdam en Stichting Dienst Waterbeheer en Riolering Amsterdam en Amstel, Gooi en Vecht, 1997, artikel 3.3.1.
- ¹²⁰ Samenwerkingsovereenkomst tussen het Hoogheemraadschap Amstel, Gooi en Vecht; de Gemeente Amsterdam en Stichting Dienst Waterbeheer en Riolering Amsterdam en Amstel, Gooi en Vecht, 1997, artikel 6.1 en 6.2.
- ¹²¹ Hoogheemraadschap Amstel Gooi en Vecht en Gemeente Amsterdam, Een gemeenschappelijke operationele organisatie, 2 oktober 1995, p. 16.
- ¹²² Samenwerkingsovereenkomst tussen het Hoogheemraadschap Amstel, Gooi en Vecht; de Gemeente Amsterdam en Stichting Dienst Waterbeheer en Riolering Amsterdam en Amstel, Gooi en Vecht, artikel 5.1.3, 1997.
- ¹²³ Hoogheemraadschap Amstel Gooi en Vecht en Gemeente Amsterdam, Een gemeenschappelijke operationele organisatie, 2 oktober 1995, p. 16.
- ¹²⁴ Hoogheemraadschap Amstel Gooi en Vecht en Gemeente Amsterdam, Een gemeenschappelijke operationele organisatie, 2 oktober 1995, p. 16.
- ¹²⁵ Samenwerkingsovereenkomst tussen het Hoogheemraadschap Amstel, Gooi en Vecht; de Gemeente Amsterdam en Stichting Dienst Waterbeheer en Riolering Amsterdam en Amstel, Gooi en Vecht, artikel 5.2.8, 1997.
- ¹²⁶ Hoogheemraadschap Amstel Gooi en Vecht en Gemeente Amsterdam, Een gemeenschappelijke operationele organisatie, 2 oktober 1995, p. 41.
- ¹²⁷ Hoogheemraadschap Amstel Gooi en Vecht en Gemeente Amsterdam, Een gemeenschappelijke operationele organisatie, 2 oktober 1995, p. 17.
- ¹²⁸ Samenwerkingsovereenkomst tussen het Hoogheemraadschap Amstel, Gooi en Vecht; de Gemeente Amsterdam en Stichting Dienst Waterbeheer en Riolering Amsterdam en Amstel, Gooi en Vecht, artikel 5.1.4, 1997.
- ¹²⁹ Samenwerkingsovereenkomst tussen het Hoogheemraadschap Amstel, Gooi en Vecht; de Gemeente Amsterdam en Stichting Dienst Waterbeheer en Riolering Amsterdam en Amstel, Gooi en Vecht, artikel 5.2.4 en 5.2.5, 1997.
- ¹³⁰ Samenwerkingsovereenkomst tussen het Hoogheemraadschap Amstel, Gooi en Vecht; de Gemeente Amsterdam en Stichting Dienst Waterbeheer en Riolering Amsterdam en Amstel, Gooi en Vecht, artikel 5.1.6, 1997.
- ¹³¹ Samenwerkingsovereenkomst tussen het Hoogheemraadschap Amstel, Gooi en Vecht; de Gemeente Amsterdam en Stichting Dienst Waterbeheer en Riolering Amsterdam en Amstel, Gooi en Vecht, artikel 5.1.8, 1997.
- ¹³² Hoogheemraadschap Amstel Gooi en Vecht en Gemeente Amsterdam, Een gemeenschappelijke operationele organisatie, 2 oktober 1995, p. 42-43.

- ¹³³ Samenwerkingsovereenkomst tussen het Hoogheemraadschap Amstel, Gooi en Vecht; de Gemeente Amsterdam en Stichting Dienst Waterbeheer en Riolering Amsterdam en Amstel, Gooi en Vecht, artikel 10.2, 1997.
- ¹³⁴ Samenwerkingsovereenkomst tussen het Hoogheemraadschap Amstel, Gooi en Vecht; de Gemeente Amsterdam en Stichting Dienst Waterbeheer en Riolering Amsterdam en Amstel, Gooi en Vecht, artikel 10.4, 1997.
- ¹³⁵ Samenwerkingsovereenkomst tussen het Hoogheemraadschap Amstel, Gooi en Vecht; de Gemeente Amsterdam en Stichting Waternet, 2006, p. 5-7, artikel 1&2 en Samenwerkingsovereenkomst tussen het Hoogheemraadschap Amstel, Gooi en Vecht; de Gemeente Amsterdam en Stichting Waternet, 2011, p. 5-7, artikel 1&2.
- ¹³⁶ Samenwerkingsovereenkomst tussen het Hoogheemraadschap Amstel, Gooi en Vecht; de Gemeente Amsterdam en Stichting Waternet, 2006, p. 17, artikel 9, tweede lid en Samenwerkingsovereenkomst tussen het Hoogheemraadschap Amstel, Gooi en Vecht; de Gemeente Amsterdam en Stichting Waternet, 2011, p. 17, artikel 9, tweede lid.
- ¹³⁷ Samenwerkingsovereenkomst tussen het Hoogheemraadschap Amstel, Gooi en Vecht; de Gemeente Amsterdam en Stichting Waternet, 2006, p. 15, artikel 7 en Samenwerkingsovereenkomst tussen het Hoogheemraadschap Amstel, Gooi en Vecht; de Gemeente Amsterdam en Stichting Waternet, 2011, p. 15, artikel 7.
- ¹³⁸ H2O, "Met verticaal integreren bereik ie meer synergie", 2006. Weblink: <https://edepot.wur.nl/394809>
- ¹³⁹ Vewin, Fusie Dienst Binnenwaterbeheer en Waternet, 2011. Weblink: https://www.vewin.nl/nieuws/Paginas/Fusie_Dienst_Binnenwaterbeheer_en_Waternet_257.aspx
- ¹⁴⁰ Samenwerkingsovereenkomst tussen het Hoogheemraadschap Amstel, Gooi en Vecht; de Gemeente Amsterdam en Stichting Waternet, 2006, p. 2, overweging c.
- ¹⁴¹ Samenwerkingsovereenkomst tussen het Hoogheemraadschap Amstel, Gooi en Vecht; de Gemeente Amsterdam en Stichting Waternet, 2006, p. 13, artikel 5.2.1.
- ¹⁴² Samenwerkingsovereenkomst tussen het Hoogheemraadschap Amstel, Gooi en Vecht; de Gemeente Amsterdam en Stichting Waternet, 2006, p. 12, artikel 4.3.5
- ¹⁴³ Collegevoordracht, Jaarmandaat 2020 gemeentelijke taken directeur Waternet, 10 december 2019.
- ¹⁴⁴ Samenwerkingsovereenkomst tussen het Hoogheemraadschap Amstel, Gooi en Vecht; de Gemeente Amsterdam en Stichting Dienst Waterbeheer en Riolering Amsterdam en Amstel, Gooi en Vecht, artikel 7, 1997, 2006 en 2011.
- ¹⁴⁵ Evaluatie DWR, Rapport over de evaluatie van DWR op grond van de samenwerkingsovereenkomst tussen het Hoogheemraadschap Amstel, Gooi en Vecht en de Gemeente Amsterdam, p. 5.
- ¹⁴⁶ Evaluatie DWR, Rapport over de evaluatie van DWR op grond van de samenwerkingsovereenkomst tussen het Hoogheemraadschap Amstel, Gooi en Vecht en de Gemeente Amsterdam, p. 5.
- ¹⁴⁷ Evaluatie DWR, Rapport over de evaluatie van DWR op grond van de samenwerkingsovereenkomst tussen het Hoogheemraadschap Amstel, Gooi en Vecht en de Gemeente Amsterdam, p. 4.
- ¹⁴⁸ Rekenkamer Metropool Amsterdam, Gespreksverslag.
- ¹⁴⁹ Rekenkamer Metropool Amsterdam, Gespreksverslag.
- ¹⁵⁰ Gemeente Amsterdam, Raadsbrief inzake Waternet Cybersecurity, 3 december 2020.
- ¹⁵¹ Kaderstelling Verbonden Partijen, Addendum bij Doelgericht op Afstand II, maart 2014.
- ¹⁵² Rekenkamer Metropool Amsterdam, Gespreksverslag.
- ¹⁵³ Rekenkamer Metropool Amsterdam, Gespreksverslag.
- ¹⁵⁴ Gemeente Amsterdam, Raadsbrief inzake Waternet Cybersecurity, 3 december 2020.
- ¹⁵⁵ Rekenkamer Metropool Amsterdam, Gespreksverslag.
- ¹⁵⁶ Expertise Centrum Warmte, Aquathermie, weblink: <https://www.expertisecentrumwarmte.nl/themas/technische+oplossingen/techniekfactsheets+en+ergiebronnen/aquathermie+nieuw/default.aspx>, geraadpleegd op 2 december 2020.
- ¹⁵⁷ Bij de horens - de gemeentelijke rol in de realisatie en het beheer van lage temperatuur warmte in Amsterdam, november 2020, paragraaf 2.2, p.5.

- 158 Bij de horens - de gemeentelijke rol in de realisatie en het beheer van lage temperatuur warmte in Amsterdam, november 2020, paragraaf 2.3, p.8.
- 159 Vergadering stichtingsbestuur Waternet, 19-10-2020.
- 160 Rekenkamer Metropool Amsterdam, Gespreksverslag.
- 161 Rekenkamer Metropool Amsterdam, Gespreksverslag; en stichting Waternet, Begroting 2020, p. 43.
- 162 Rekenkamer Metropool Amsterdam, Gespreksverslag.
- 163 Rekenkamer Metropool Amsterdam, Gespreksverslag.
- 164 Gemeente Amsterdam, Gemeentelijk Rioleringsplan Amsterdam 2016-2021, januari 2016.
- 165 Rekenkamer Metropool Amsterdam, Gespreksverslag.
- 166 Rekenkamer Metropool Amsterdam, Gespreksverslag.
- 167 Rekenkamer Metropool Amsterdam, Gespreksverslag.
- 168 Besluit Begroting en Verantwoording, art. 3.
- 169 Gemeentewet, art. 155 eerste lid.
- 170 Gemeentewet, art. 169.
- 171 Uitvoeringsnotitie Deelnemingenbeleid Doelgericht op Afstand II, 17 mei 2016.
- 172 Wet milieubeheer, art. 4.22 en art. 4.23.
- 173 Omgevingswet, art. 3.14
- 174 Gemeente Amsterdam, Gemeentelijk Rioleringsplan Amsterdam 2016-2021, januari 2016.
- 175 Wet milieubeheer, art. 4.22, tweede lid.
- 176 Wet milieubeheer, art. 4.23.
- 177 Wet milieubeheer, art. 4.22, derde lid.
- 178 Kamerstukken, 30 578, Nr. 3, p. 15.
- 179 Gemeentebld, Jaarmandaat 2020 gemeentelijke taken directeur Waternet, Nr. 303600, 17 december 2019.
- 180 Rekenkamer Metropool Amsterdam, Gespreksverslagen.
- 181 Rekenkamer Metropool Amsterdam, Gespreksverslagen.
- 182 Rekenkamer Metropool Amsterdam, Gespreksverslag.
- 183 Artikel 5, tweede lid, van de statuten van Stichting Waternet, 1997.
- 184 Artikel 5, tweede lid, van de statuten van Stichting Waternet, 1997.
- 185 Rekenkamer Metropool Amsterdam, Gespreksverslag.
- 186 Rekenkamer Metropool Amsterdam, Gespreksverslag.
- 187 Follow the Money, Digitale beveiliging Waternet lekt aan alle kanten: 'Het gaat een keer finaal fout', 19-09-2020.
- 188 Follow the Money, Leiding Waternet verzwijgt vernietigende veiligheidstest, 02-11-2020
- 189 Stichting Waternet, Statuten, 1 januari 2011, p.4, artikel 6.1.
- 190 Rekenkamer Metropool Amsterdam, Gespreksverslag.
- 191 Stichting Waternet, Statuten, artikel 6, achtste lid.
- 192 Rekenkamer Metropool Amsterdam, Gespreksverslag.
- 193 Gemeente Amsterdam, Brief van de wethouder Verkeer en Vervoer, Water en Luchtkwaliteit aan de raadscommissie voor Mobiliteit, Luchtkwaliteit en Water inzake het artikel over cybersecurity bij Waternet, 23 september 2020; en Stichting Waternet, Statement van het bestuur en de directie inzake de informatiebeveiliging Waternet, 21 september 2020.
- 194 Rekenkamer Metropool Amsterdam, Gespreksverslag.
- 195 Rekenkamer Metropool Amsterdam, Gespreksverslag.
- 196 Stichting Waternet, Feitelijke reactie op de nota van bevindingen, 4 maart 2021.
- 197 Waternet, directiereglement, 7 oktober 2020.
- 198 Waternet, directiereglement, artikel 4.1, p.2. 7 oktober 2020.
- 199 Stichting Waternet, Statuten, artikel 3, onder b, 1 januari 2011.
- 200 Deelnemingenbeleid Doelgericht op Afstand II, 13 maart 2013.
- 201 Kaderstelling Verbonden Partijen, Addendum bij Doelgericht op Afstand II, maart 2014.
- 202 Kaderstelling Verbonden Partijen, Addendum bij Doelgericht op Afstand II, maart 2014.
- 203 Deelnemingenbeleid Doelgericht op Afstand II, par. 3.4, p.21, 13 maart 2013.
- 204 Rekenkamer Metropool Amsterdam, Gespreksverslag.
- 205 Rekenkamer Metropool Amsterdam, Gespreksverslag.

- ²⁰⁶ Gemeente Amsterdam, Raadsbrief cybersecurity Waternet, 2 december 2020.
- ²⁰⁷ Gemeente Amsterdam, Doorlopend mandaatbesluit gemeentelijke bevoegdheden directeur Waternet, *Gemeentebld*, Nr. 303646, 17 december 2019.
- ²⁰⁸ Stichting Waternet, Feitelijke reactie op de nota van bevindingen, 4 maart 2021.
- ²⁰⁹ Gemeente Amsterdam, Ondermandaatregeling Waternet 2019, 2 oktober 2019.
- ²¹⁰ Rekenkamer Metropool Amsterdam, Gespreksverslag.
- ²¹¹ Rekenkamer Metropool Amsterdam, Gespreksverslag.
- ²¹² Rekenkamer Metropool Amsterdam, Gespreksverslag.
- ²¹³ Rekenkamer Metropool Amsterdam, Gespreksverslag.
- ²¹⁴ Jaarrekening Waternet 2018, p. 8.
- ²¹⁵ Rekenkamer Metropool Amsterdam, Gespreksverslag.
- ²¹⁶ Rekenkamer Metropool Amsterdam, Gespreksverslag.
- ²¹⁷ Rekenkamer Metropool Amsterdam, Gespreksverslag.
- ²¹⁸ Rekenkamer Metropool Amsterdam, Gespreksverslag.
- ²¹⁹ Rekenkamer Metropool Amsterdam, Gespreksverslag.
- ²²⁰ Samenwerkingsovereenkomst inzake de drinkwatertaken van Amsterdam tussen het Hoogheemraadschap Amstel, Gooi en Vecht; de Gemeente Amsterdam en Stichting Waternet, 29 november 2006.
- ²²¹ Samenwerkingsovereenkomst inzake de drinkwatertaken van Amsterdam tussen het Hoogheemraadschap Amstel, Gooi en Vecht; de Gemeente Amsterdam en Stichting Waternet, artikel 3, 29 november 2006.
- ²²² Samenwerkingsovereenkomst inzake de drinkwatertaken van Amsterdam tussen het Hoogheemraadschap Amstel, Gooi en Vecht; de Gemeente Amsterdam en Stichting Waternet, artikel 6, 29 november 2006.
- ²²³ Samenwerkingsovereenkomst inzake de binnenwaterbeheertaken van Amsterdam tussen het Hoogheemraadschap Amstel, Gooi en Vecht, de Gemeente Amsterdam en Stichting Waternet, 9 december 2011.
- ²²⁴ Bijlagen 3 en 4 bij de Samenwerkingsovereenkomst inzake de binnenwaterbeheertaken van Amsterdam.
- ²²⁵ Gemeente Amsterdam, Spoedvoordracht voor de Collegevergadering van 5 november 2019 inzake het Definitief besluit overheveling binnenwaterbeheertaken als vervolg op het voorgenomen besluit dat het college op 17 september jl. heeft genomen. Transitie Nautische taken van Waternet naar Amsterdam, Nr. VN2019-017617.
- ²²⁶ M.P. van der Burg, G. Groenewegen, F.J.H.L. Makkinga, J.A. Monsma, Compendium Gemeentelijke Belastingen en de Wet WOZ, p. 563, 2020, Wolters Kluwer.
- ²²⁷ Staatsblad 2007, 276 en 277; en Gemeentewet, artikel 228a.
- ²²⁸ M.P. van der Burg, G. Groenewegen, F.J.H.L. Makkinga, J.A. Monsma, Compendium Gemeentelijke Belastingen en de Wet WOZ, p. 563, 2020, Wolters Kluwer.
- ²²⁹ Gemeentebld 2007, afd. 3A, nr. 236/694.
- ²³⁰ Gemeente Amsterdam, Begroting 2020, p. 176.
- ²³¹ Gemeente Amsterdam, Jaarverslag 2019, p. 278.
- ²³² Rekenkamer Amsterdam, Gespreksverslag.
- ²³³ Rekenkamer Amsterdam, Gespreksverslag.
- ²³⁴ Rekenkamer Amsterdam, Gespreksverslag.
- ²³⁵ COELO, Kerngegevens belastingen grote gemeenten 2020, Groningen, p. 18.
- ²³⁶ Gemeente Amsterdam, Verordening Rioolheffing 2020.
- ²³⁷ ECLI:NL:HR:2017:3082.
- ²³⁸ ECLI:EU:C:2016:927.
- ²³⁹ Rekenkamer Amsterdam, Gespreksverslag.
- ²⁴⁰ Nibud, Energie en water, 2020, weblink: <https://www.nibud.nl/consumenten/energie-en-water/>. Geraadpleegd op 1 juli 2020.
- ²⁴¹ Gemeente Amsterdam, directie Belastingen, Waternet, Evaluatie Rioolheffing - grondslag 2017, 3 juli 2019.
- ²⁴² Besluit Begroting en Verantwoording, artikel 44, lid 1, onder d.

- ²⁴³ Samenwerkingsovereenkomst tussen het Hoogheemraadschap Amstel, Gooi en Vecht; de Gemeente Amsterdam en Stichting Dienst Waterbeheer en Riolering Amsterdam en Amstel, Gooi en Vecht, artikel 5.1.6, 1997.
- ²⁴⁴ Samenwerkingsovereenkomst tussen het Hoogheemraadschap Amstel, Gooi en Vecht; de Gemeente Amsterdam en Stichting Dienst Waterbeheer en Riolering Amsterdam en Amstel, Gooi en Vecht, artikel 5.1.8, 1997.
- ²⁴⁵ Stichting Waternet, Notitie aan de leden van het stichtingsbestuur, Toelichting evaluatie garantieraamwerkovereenkomst.
- ²⁴⁶ Garantieraamwerkovereenkomst tussen de Gemeente Amsterdam, het Waterschap Amstel, Gooi en Vecht en stichting Waternet, 20 september 2019.
- ²⁴⁷ Garantieraamwerkovereenkomst tussen de Gemeente Amsterdam, het Waterschap Amstel, Gooi en Vecht en stichting Waternet, artikel 3.1, 20 september 2019.
- ²⁴⁸ Gemeente Amsterdam, Begroting 2020, p. 349.
- ²⁴⁹ Garantieraamwerkovereenkomst tussen de Gemeente Amsterdam, het Waterschap Amstel, Gooi en Vecht en stichting Waternet, 20 september 2019.
- ²⁵⁰ Stichting Waternet, Memo aan het stichtingsbestuur, Stand van zaken btw-koepelvrijstelling, 13 mei 2020.
- ²⁵¹ Stichting Waternet, Memo aan het stichtingsbestuur, Stand van zaken btw-koepelvrijstelling, 13 mei 2020.
- ²⁵² Samenwerkingsovereenkomst tussen het Hoogheemraadschap Amstel, Gooi en Vecht; de Gemeente Amsterdam en Stichting Dienst Waterbeheer en Riolering Amsterdam en Amstel, Gooi en Vecht, artikel 10.2, 1997.
- ²⁵³ Stichting Waternet, Statuten, 1 januari 2011, p.1, artikel 2.1.
- ²⁵⁴ Hoogheemraadschap Amstel Gooi en Vecht en Gemeente Amsterdam, Een gemeenschappelijke operationele organisatie, 2 oktober 1995, p. 8-10.
- ²⁵⁵ Hoogheemraadschap Amstel Gooi en Vecht en Gemeente Amsterdam, Een gemeenschappelijke operationele organisatie, 2 oktober 1995.
- ²⁵⁶ Samenwerkingsovereenkomst tussen het Hoogheemraadschap Amstel, Gooi en Vecht; de Gemeente Amsterdam en Stichting Dienst Waterbeheer en Riolering Amsterdam en Amstel, Gooi en Vecht, 1997.