



hoogheemraadschap
Hollands
Noorderkwartier

Onderzoek effectiviteit zuiveringsheffing HHNK

Auteur
Rekenkamercommissie HHNK

Registratienummer
12.11395

Datum
18 april 2012

Versie
Definitief

Status
Concept





Inhoudsopgave

1	Inleiding en doelstelling	5
2	Onderzoek naar discrepantie bij HHNK in het verleden	6
2.1	Waterschapsbreed onderzoek in periode 2003 t/m 2006	6
2.2	Detailonderzoek voor de rwzi Katwoude 2005-2006	8
2.3	Detailonderzoek voor de rwzi Beemster 2008-2010	8
3	Beleidsmatige en organisatorische vragen van de RKC	9
4	Inhoudelijke vragen van de RKC over discrepantie	15
5	Discrepantie bij HHNK in periode 2003 t/m 2010	20
5.1	Totaal aantal i.e. in influent van rwzi's	20
5.2	Totaal aantal v.e. geloosd op de rwzi's van HHNK	21
5.3	Discrepantie voor alle rwzi's bij HHNK samen	24
6	Conclusies	26
7	Aanbevelingen	30
8	Reactie D&H	31
9	Nawoord van de RKC	35
10	Bijlagen	36
10.1	Lijst met de verklaring van gebruikte afkortingen	36
10.2	Totaal aantal v.e. dat samenhangt met het geloosde afvalwater op eigen rwzi's	37





1 Inleiding en doelstelling

De vuilvracht in het afvalwater dat aankomt bij een rioolwaterzuiveringsinstallatie (rwzi) wordt bepaald door meten, bemonsteren en analyseren van dit influent. De resulterende vuilvracht wordt uitgedrukt in inwonerequivalenten (i.e.). De totale afvalwaterheffing binnen het rioleringsgebied dat is aangesloten op de betreffende rwzi kan worden uitgedrukt in vervuilingseenheden (v.e.). In het ideale geval is het aantal i.e. gelijk aan het aantal v.e., maar meestal is het aantal i.e. groter dan het aantal v.e.. Dit kan bijvoorbeeld worden veroorzaakt door de afspoeling van vuil vanaf verharde oppervlakken die zijn aangesloten op het rioelstelsel (uitlaten van huisdieren, reinigen van marktpleinen, vegetatie van bomen in de herfst et cetera). Het verschil tussen het aantal i.e. en het aantal v.e. wordt binnen het vakgebied afvalwater vaak de discrepantie van de betrokken rwzi of zuiveringskring genoemd. De discrepantie kan ook als een percentage worden uitgedrukt, bijvoorbeeld in procenten van de heffingsomvang.

De discrepantie kan betrekking hebben op een willekeurig rioolgemaal, op een rwzi of zuiveringskring of op een geheel waterschap of hoogheemraadschap. Bij de Nederlandse waterschappen en hoogheemraadschappen is studie naar de omvang van de discrepantie een vast onderdeel geworden van de Bedrijfsvergelijkingen Zuiveringsbeheer (benchmark-onderzoek). De meest recente resultaten van dit onderzoek hebben betrekking op het jaar 2009. Gemiddeld voor heel Nederland in 2009 had de discrepantie een omvang van 10%. Op basis van dat meest recente benchmark-onderzoek was de discrepantie voor HHNK als geheel bijna 40%.

In het tweede halfjaar 2011 heeft de rekenkamercommissie (RKC) van HHNK een onderzoek laten uitvoeren naar de effectiviteit van de zuiveringsheffing. Het doel van het onderzoek is inzicht verkrijgen in de doelmatigheid en de doeltreffendheid van het beleid inzake de afwijking tussen de gezuiverde hoeveelheid afvalwater en de geheven v.e.. Deze doelstelling heeft derhalve enerzijds betrekking op het aantal gemeten i.e. en anderzijds op de bijbehorende heffingsomvang, uitgedrukt in v.e.. Het onderzoek naar de afwijking tussen het aantal i.e. en het aantal v.e. diende betrekking te hebben op de jaren 2003 tot en met 2010. De genoemde afwijking zal navolgend steeds met 'discrepantie' worden aangeduid.

In de volgende hoofdstukken van dit rapport worden afkortingen gebruikt. Dit kan voor de minder ingevoerde lezer een probleem zijn. Om deze reden is in bijlage 1 van dit rapport een lijst opgenomen waarin de gebruikte afkortingen worden verklaard.



2 Onderzoek naar discrepantie bij HHNK in het verleden

2.1 Waterschapsbreed onderzoek in periode 2003 t/m 2006

In 2003 is voor de Nederlandse waterschappen de studie 'Bedrijfsvergelijking Zuiveringsbeheer 2002' uitgevoerd (benchmark-onderzoek 2002). Gemiddeld voor alle waterschappen kwam de discrepantie hierbij uit op ruim 16%. HHNK had in 2002 met 31% de hoogste discrepantie in Nederland. Bij het eerdere benchmark-onderzoek 1999 was de discrepantie bij HHNK ook al bovengemiddeld hoog.

Op basis van de slechte scores bij de benchmark-onderzoeken 1999 en 2002 is door HHNK besloten nader onderzoek uit te voeren naar de hoge discrepanties. Bij dit onderzoek zijn twee verschillende onderzoeksfasen te onderscheiden. Bij onderzoeksfase 1 lag het accent onder meer op het kwantificeren van de discrepantie per zuiveringskring (rwzi) van HHNK. In tabel 2.1 is het onderzoeksresultaat weergegeven. De inhoud en opzet van deze tabel zijn rechtstreeks ontleend aan de rapportage over het toenmalige onderzoek. Hierbij zijn de rwzi's gesorteerd op de omvang van de discrepantie.

Verder moet worden opgemerkt dat in tabel 2.1 zowel de i.e. als de v.e. betrekking hebben op de toenmalige heffingsgrondslag van 136 gram zuurstofverbruik per etmaal per persoon. Per 1 januari 2009 is de heffingsgrondslag in Nederland gewijzigd naar 150 gram zuurstofverbruik per etmaal per persoon.



Tabel 2.1 Discrepanties per zuiveringskring van HHNK in het jaar 2002

WZI	Heffing v.e. (136)	Influent i.e. (136)	Discrepantie
Katwoude	52.171	91.882	76%
Stolpen	41.212	69.820	69%
Zaandam Oost	85.024	138.020	62%
De Cocksdorp	3.556	5.559	56%
Ursem	36.662	52.264	43%
Oudeschild	1.851	2.587	40%
Wieringen	10.145	13.830	36%
Wieringermeer	12.715	17.241	36%
Den Helder	86.984	117.492	35%
Heiloo	44.427	58.785	32%
Beverwijk	277.987	352.000	27%
Eversteekoo	18.963	23.533	24%
Geestmerambacht	143.652	177.922	24%
Oosthuizen	5.607	6.858	22%
Beemster	107.600	128.960	20%
Alkmaar	117.402	139.846	19%
Niedorpen	11.091	12.416	12%
Oosterend	1.700	1.890	11%
Wervershoof	194.014	208.614	8%
Som 19 rwzi's	1.252.763	1.619.519	29%

Op basis van de cijfers in tabel 2.1 bedroeg de absolute discrepantie bij HHNK destijds $1.620.000 - 1.253.000 = 367.000$ i.e. – v.e. De relatieve discrepantie bij HHNK bedroeg 29% ($367.000 / 12.530 = 29,3\%$). Deze 29% discrepantie komt bij benadering overeen met de eerdergenoemde 31% discrepantie bij HHNK, conform het benchmark-onderzoek 2002.

Fase 2 van het onderzoek is uitgevoerd door externe onderzoekers. Over de resultaten van dit deel van het onderzoek is eerst gerapporteerd via een notitie d.d. 6 september 2005 (Onderzoek discrepantie en rioolvreemd water; data-analyse rwzi's Katwoude en Zaandam-Oost; 15 blz.). Daarna is gerapporteerd via een eindrapportage van 19 mei 2006 (Onderzoek discrepantie en rioolvreemd water; 20 blz.). Een belangrijke doelstelling van onderzoeksfase 2 was het nagaan in hoeverre de in tabel 2.1 weergegeven discrepanties vanuit een statistisch oogpunt significant zijn. Hiertoe zijn voor de rwzi's Katwoude en Zaandam-Oost de resultaten van de influentmetingen voor de jaren 1996 t/m 2004 statistisch onderzocht. Uit dit deel van het onderzoek zijn voor de rwzi's Katwoude en Zaandam-Oost percentages discrepantie naar voren gekomen die afwijken van de percentages in tabel 2.1.

Hierbij is echter wel geconcludeerd dat de discrepantie tussen gemeten i.e. en geadministreerde v.e. voor de rwzi's Katwoude en Zaandam-Oost sterk significant is.

Na afronding van fase 2 van het onderzoek is binnen HHNK gerapporteerd over de verkregen resultaten. Hiertoe is een memorandum opgesteld, gedateerd 28 november 2006, die is gestuurd



naar de toenmalige sectorhoofden. In dit memorandum zijn de belangrijkste conclusies uit het onderzoek weergegeven, zoals een gemiddelde discrepantie bij HHNK van 29% in het jaar 2002 (zie ook tabel 2.1 en de interpretatie direct na deze tabel).

Verder zijn in het memorandum van 28 november 2006 de belangrijkste aanbevelingen uit het onderzoek opgenomen en zijn de sectorhoofden een viertal concrete vragen voorgelegd.

Anno 2011 was een extra onderzoeksvraag wat er met de aanbevelingen en vragen van eind 2006 is gebeurd.

2.2 Detailonderzoek voor de rwzi Katwoude 2005-2006

In tabel 2.1 is de rwzi Katwoude met de hoogste discrepantie naar voren gekomen. De absolute discrepantie bedroeg 92.000 i.e. – 52.000 v.e. = 40.000 i.e. – v.e. en de relatieve discrepantie bedroeg 76%. Mede om deze reden is in het vierde kwartaal van 2005 gestart met een praktijkonderzoek. Hierbij zijn in totaal 52 bedrijven bezocht, waarbij de situatie qua afvalwaterlozing is gecontroleerd. Bij 35 van de 52 bezochte bedrijven zijn afvalwatermonsters genomen. De resultaten van dit onderzoek zijn gerapporteerd via een eindrapport, gedateerd 1 februari 2006. Uit de resultaten van het praktijkonderzoek kwam naar voren dat bij meer dan de helft van de bemonsterde bedrijven meer v.e. werden geloosd dan waarover een zuiveringsheffing werd betaald.

De volgende conclusie is letterlijk overgenomen uit het eindrapport: 'Als wordt uitgegaan van de steekmonsters die zijn genomen, wordt er circa 12.887 v.e. te weinig verontreinigingsheffing opgelegd. Dit is circa 23% van het aantal v.e. dat op de rwzi Katwoude wordt opgelegd aan verontreinigingsheffingen. Dit hoge aantal v.e. wordt veroorzaakt door 5 bedrijven, zij nemen circa 12.474 v.e. voor hun rekening. Dit is 43% van de huidige discrepantie'.

2.3 Detailonderzoek voor de rwzi Beemster 2008-2010

Bij dit onderzoek zijn in april 2008 in totaal 72 bedrijven bezocht. Bij 33 van de 72 bezochte bedrijven zijn afvalwatermonsters genomen. De resultaten van dit onderzoek zijn gerapporteerd via een eindrapport, gedateerd 2 maart 2010.

Ook bij dit praktijkonderzoek kwam naar voren dat bij meer dan de helft van de bemonsterde bedrijven meer v.e. werden geloosd dan waarover een zuiveringsheffing werd betaald.

In tabel 2.1 komt de rwzi Beemster naar voren met een absolute discrepantie van 129.000 i.e. – 108.000 v.e. = 21.000 i.e. – v.e. en een relatieve discrepantie van 20%.

De volgende conclusie is letterlijk overgenomen uit het eindrapport: 'Als wordt uitgegaan van de steekmonsters die zijn genomen, wordt er circa 1.508 v.e. te weinig verontreinigingsheffing opgelegd. Dit aantal v.e. wordt veroorzaakt door 4 bedrijven, zij nemen circa 909 v.e. voor hun rekening'.



3 Beleidsmatige en organisatorische vragen van de RKC

Voorafgaand aan het onderzoek heeft de RKC in totaal 17 deelvragen geformuleerd. Via deze deelvragen is duidelijk aangegeven welke onderwerpen met betrekking tot discrepantie bij het onderzoek betrokken moesten worden.

De eerste 8 deelvragen gaan overwegend over beleidszaken en over vragen hoe één en ander binnen HHNK is georganiseerd (beleid & organisatie). De laatste 9 deelvragen zijn overwegend inhoudelijk van aard en gericht op discrepantie tussen behandeld afvalwater (aantal i.e.) en opgelegde afvalwaterheffingen (aantal v.e.).

Navolgend wordt in dit hoofdstuk ingegaan op de deelvragen die betrekking hebben op beleid en organisatie rond het onderwerp discrepantie. Aan de betreffende acht deelvragen van de RKC op dit gebied zijn tijdens het onderzoek nog twee extra vragen toegevoegd.

Op 24 augustus en op 27 september 2011 zijn een portefeuillehouder, een directeur en vijf afdelingshoofden geïnterviewd waarbij met name de beleidsmatige en organisatorische vragen rond discrepantie aan de orde zijn geweest. In tabel 3.1 is aangegeven wie van HHNK wanneer bij de interviews waren betrokken.

Tabel 3.1 Overzicht van personen die zijn geïnterviewd

Geïnterviewde	Functie bij HHNK	Bestuur/Directie/Afdeling	Interviewdatum
K. Schaafsma	Portefeuillehouder Middelen	Lid van Dagelijks Bestuur	24-08-2011
W. v.d. Ploeg	Directeur	Lid van directie	24-08-2011
B. Glashouwer	Afdelingshoofd	Financieel Economische Zaken	27-09-2011
H. Bout	Afdelingshoofd	Beheer Waterketen	27-09-2011
L. van Oostrum	Afdelingshoofd	Planvorming	27-09-2011
J. Strijker	Afdelingshoofd	Beleid & Onderzoek	27-09-2011
F. Huijser	Afdelingshoofd	Vergunningen & Handhaving	27-09-2011

Navolgend wordt steeds een vooraf geformuleerde vraag van de RKC weergegeven met daaronder de strekking van de antwoorden die tijdens de interviews zijn gegeven.

Vraag 1 van de RKC

Wat is het beleid met betrekking tot het aanslaan van rioolwatervervuilers?

Resultaat van interviews

Het beleid is gebaseerd op het basisprincipe 'De vervuiler betaalt'. Bij het aanslaan van vervuilers wordt in de praktijk de v.e. gehanteerd.

Deze eenheid is gelijkgesteld aan de gemiddelde vuilvracht in het afvalwater dat door één persoon vanuit de woonruimte wordt geloosd.

Het betreffende heffingsbeleid is vastgelegd in de 'Verordening Zuiveringsheffing' en de 'Verordening Verontreinigingsheffing'. Bij HHNK worden deze verordeningen elk jaar door het bestuur vastgesteld. Op basis van deze verordeningen worden de betreffende aanslagen opgelegd.

Vraag 2 van de RKC

Is dit beleid goed beschreven en toegankelijk?



Resultaat van interviews

Het beleid met betrekking tot het aanslaan van rioolwatervervuilers is goed beschreven en toegankelijk, zowel voor de betrokken ambtenaren als voor de heffingsplichtige bedrijven. De verordeningen zijn beschikbaar op zowel intranet als op internet, inclusief een toelichting.

Vraag 3 van de RKC

Hoe is het opleggen van de verontreinigingsheffing en de zuiveringsheffing georganiseerd?

Resultaat van interviews

Het opleggen van de genoemde heffingen is een taak van de afdeling Financieel Economische Zaken (FEZ). Deze afdeling zorgt ervoor dat de heffingsaanslagen worden verstuurd en dat het heffingsbedrag wordt geïnd.

Bij het opleggen van de heffing wordt onderscheid gemaakt tussen:

- woonruimten (1 of 3 v.e.)
- forfaitbedrijven (kleine lozers / 1 of 3 v.e.)
- tabelbedrijven (via aangifte / waternota PWN)
- meetbedrijven (grote lozers / meten, bemonsteren en analyseren).

De fiscaal technologen geven adviezen over de hoogte van de aanslagen voor bedrijven, waar voor het bepalen van de omvang van de heffing technologische kennis is vereist. Dit geldt onder meer voor de 'meetbedrijven'.

Vraag 4 van de RKC, bestaande uit 4 subvragen

1. Hoe wordt het beleid als genoemd in vraag 1 gehandhaafd?
2. Welke maatregelen zijn hierbij mogelijk?
3. Welke maatregelen worden hierbij toegepast?
4. Welke keuzes worden daarbij gemaakt?

Resultaat van de interviews

1. Jaarlijks wordt de 'Verordening zuiveringsheffing' geactualiseerd. Hierbij kunnen relevante ervaringen worden betrokken, die in het daaraan voorafgaande jaar bij HHNK of bij andere waterschappen zijn opgedaan.
2. Handhaving van het basisprincipe 'De vervuiler betaalt' kan op verschillende manieren. Hierbij moeten kosten en baten van maatregelen in het oog worden gehouden. Voor de categorie 'huishoudelijke vervuilers' kan het aantal opgelegde v.e. jaarlijks worden vergeleken met het betrokken aantal inwoners uit de Gemeentelijke Basisadministratie (GBa). In tabel 5.2 is een dergelijke vergelijking gemaakt. Over het controleren van met name tabelbedrijven kan het overleg met de betrokken gemeenten worden geïntensiveerd. Het daadwerkelijk kwantificeren van een via afvalwater geloosde vuilvracht, door te meten, bemonsteren en analyseren is relatief kostbaar en daardoor beperkt toepasbaar.
3. Maatregelen die worden toegepast bij de handhaving van het beleid met betrekking tot het aanslaan van vervuilers, zijn primair administratief van aard. Een belangrijke maatregel hierbij is het aan bedrijven verlenen van adequate vergunningen met daarin opgenomen expliciet benoemde maatregelen. Hierbij moet worden aangetekend dat deze vergunningverlening vooral gericht is op de bescherming van de doelmatige werking van het rioolstelsel en de rwzi. De vergunningverlening is minder gericht op regulering van het aantal v.e. Daarnaast moet worden opgemerkt dat met het van kracht worden van de nieuwe Waterwet, de vergunningverlening aan bijna alle bedrijven die lozen op het openbare rioolstelsel is



overgedragen aan de betrokken gemeenten. Hierdoor is de handhaving voor HHNK complexer geworden. Als er signalen zijn dat er door een bedrijf structureel meer v.e. worden geloosd ten opzichte van de heffing, kan HHNK met een meetwagen langsgaan bij het bedrijf en de actuele lozings situatie in beeld brengen. Een onzekerheid hierbij is in hoeverre de gemeten actuele lozings situatie representatief is voor bijvoorbeeld de gemiddelde lozings situatie over een geheel jaar.

4. Uit het voorgaande blijkt dat er bij de betreffende handhaving diverse keuzemogelijkheden zijn. De afgelopen jaren is relatief veel aandacht besteed aan de werking en het onderhoud van apparatuur bij tabelbedrijven, waarmee vet uit het afvalwater moet worden verwijderd (zogenaamde vetvangers).

Vraag 5 van de RKC, bestaande uit 4 subvragen

1. Hoe is het raakvlak tussen de afdeling FEZ en de afdeling Waterketen met betrekking tot discrepantie georganiseerd?
2. Welke taken en verantwoordelijkheden betreffen dit raakvlak?
3. Wie draagt zorg voor integratie van processen (bepalen en beoordelen aantal v.e. en i.e.)?
4. Hoe is het periodiek vaststellen en evalueren van de discrepantie geregeld?

Resultaat van de interviews

1. Afstemming van activiteiten op het raakvlak discrepantie tussen de afdelingen FEZ en Beheer Waterketen is niet georganiseerd. Op ad hoc basis is er in beperkte mate contact.
2. Bij het raakvlak discrepantie is de afdeling FEZ verantwoordelijk voor het opleggen van heffingen (aantal v.e.). De afdeling Beheer Waterketen is verantwoordelijk voor het meten van de vuilvracht die op rwzi's binnenkomt (aantal i.e.).
3. Bij het bepalen van het aantal v.e. en het aantal i.e. trekken de afdelingen FEZ en Beheer Waterketen gescheiden van elkaar op. Er is geen sprake van integratie of bijvoorbeeld het beoordelen van elkaars processen en resultaten.
4. Het periodiek vaststellen en evalueren van de discrepantie is niet structureel geregeld. Op ad hoc basis is er wel overleg over discrepantie. Hierdoor kan het gebeuren dat voor bijvoorbeeld benchmark-onderzoek de aanlevering van aantallen v.e. en i.e. niet of onvoldoende wordt afgestemd.

Vraag 6 van de RKC, bestaande uit 3 subvragen

1. Hoe is de verantwoordelijkheid voor (het beheersen van) de discrepantie geregeld?
2. Hoe is het opdrachtgeverschap hiervoor geregeld?
3. Wie heeft de budgetverantwoordelijkheid voor (het beheersen van) de discrepantie?

Resultaat van interviews

1. Rond het onderwerp discrepantie is binnen HHNK niets geregeld. In deze constellatie is niemand verantwoordelijk voor (het beheersen van) de discrepantie.
2. Er is geen formele opdrachtgever voor het uitvoeren van onderzoek naar discrepantie. Wel heeft de afdeling Vergunningen & Handhaving, als enige afdeling bij HHNK, in het jaarlijkse afdelingsplan opgenomen dat onderzoeken naar discrepantie worden uitgevoerd. Omdat hierover in de rest van de organisatie niets is geregeld, blijkt het verkrijgen van de juiste gegevens voor deze onderzoeken telkens veel werk te zijn. Collega's van andere afdelingen zien het belang van dit type onderzoek meestal wel in maar kunnen het geen prioriteit geven omdat het in hun afdelingsplannen niet structureel geregeld is en er geen tijd voor gereserveerd is.
3. Niemand bij HHNK is budgetverantwoordelijk voor (het beheersen van) de discrepantie.



Vraag 7 van de RKC, bestaande uit twee subvragen

1. Worden verantwoordelijkheden en bevoegdheden bij discrepantiebeheersing correct toegepast?
2. Hoe wordt dit getoetst?

Resultaat van interviews

1. Bij de beantwoording van vraag 6 is al vermeld dat rond het onderwerp discrepantie binnen HHNK niets is geregeld. Dit geldt ook voor verantwoordelijkheden en bevoegdheden met betrekking tot het beheersen van discrepantie.
2. Waar geen verantwoordelijkheden en bevoegdheden zijn vastgelegd, kunnen deze ook niet worden getoetst.

Vraag 8 van de RKC, bestaande uit drie subvragen

1. In welke afdelingsplannen is de inhoud van het beleid rond discrepantie beschreven?
2. Worden over dit proces afspraken gemaakt in de afdelingsplannen?
3. Worden over dit proces afspraken gemaakt bij functionerings- en beoordelingsgesprekken?

Resultaat van de interviews

1. In afdelingsplannen kan worden verwezen naar beleidsstukken van HHNK. Het beleid zelf wordt niet in afdelingsplannen beschreven. In afdelingsplannen wordt normaliter opgenomen wat de afdelingen gaan realiseren met welke maatregelen, welke activiteiten zullen worden ontplooid en welke middelen (technisch, financieel, inzet van mensen) daarvoor nodig zijn. Bij HHNK bestaat echter geen centraal beleid rond het onderwerp discrepantie.
2. Alleen in het jaarplan van de afdeling Vergunningen & Handhaving (V&H) staat iets vermeld over onderzoek naar discrepantie. Het betreft de vermelding van het voornemen om onderzoeken naar discrepantie uit te voeren. Hierbij wordt niet nader ingegaan op zaken als de keuze van zuiveringskring/rwzi, de aard van de onderzoeken of de omvang van de onderzoeken (gemiddeld wordt één discrepantieonderzoek per jaar uitgevoerd; zie de voorbeelden als beschreven in de paragrafen 2.2 en 2.3).
3. Wel staat in de DVO tussen de afdelingen V&H en FEZ iets vermeld over deze discrepantieonderzoeken.
4. In geen enkele afdeling bij HHNK worden afspraken met betrekking tot discrepantie gemaakt bij functionerings- en beoordelingsgesprekken.

Extra vraag, bestaande uit 2 subvragen

1. Op 28 november 2006 is over discrepantieonderzoek gerapporteerd aan sectorhoofden. Met welk vervolg?
2. Is over dit onderzoek in de jaren 2004 t/m 2006 gerapporteerd aan directie en bestuur?

Resultaat van de interviews

1. In de laatste alinea van paragraaf 2.1 is het betreffende memorandum van 28 november 2006 kort behandeld. Twee afdelingshoofden die zijn geïnterviewd kenden het memorandum niet en kenden ook het vervolg niet omdat zij eind 2006 nog niet bij HHNK werkzaam waren. Om deze reden is contact opgenomen met de directeur bij het voormalige Afvalwaterketenbedrijf. Deze functionaris was eind 2006 hoofd van de sector Realisatie, waaronder de afdeling Beheer Waterketen viel. Volgens deze functionaris is het memorandum van 28 november 2006 destijds niet (met hem) besproken. Het memorandum is tussen wal en schip gevallen door de nasleep van de reorganisatie medio 2006.



Volgens het huidige hoofd van de afdeling Beheer Waterketen is het memorandum van 28 november 2006 destijds wel in het Sectorhoofdenoverleg besproken. Het onderwerp discrepantie heeft eind 2006 echter geen prioriteit gekregen, mede door de reorganisatie medio 2006. Dit laatste is bevestigd door het hoofd van de afdeling Beleid & Onderzoek.

2. De Hoogheemraad die bij de interviews was betrokken kon zich niet herinneren of eind 2006/begin 2007 door het bestuur van HHNK over discrepantie is gesproken. Persoonlijk kent hij het onderwerp discrepantie goed. Reeds in zijn tijd als bestuurder in het CHI van Uitwaterende Sluizen kwam hij er mee in aanraking. Na de fusie in 2003 ook in D&H van HHNK. Voor zover de Hoogheemraad zich kan herinneren heeft het onderwerp discrepantie nooit formeel op de agenda van de vergaderingen van D&H gestaan. Informeel is het meerdere keren aan de orde geweest.

De directeur die bij de interviews was betrokken kent het onderwerp ook goed. In het verleden heeft hij er een aantal malen mee te maken gehad. Binnen CHI, D&H en directie is het onderwerp incidenteel wel eens aan de orde geweest, maar zeker niet op een structurele basis. Mogelijk is er na het rondsturen van het memorandum van 28 november 2006 binnen de directie wel over het onderwerp discrepantie gesproken. Het heeft in ieder geval niet geleid tot een gerichte actie.

Extra vraag, bestaande uit vier subvragen

1. Op 1 februari 2006 is over D-onderzoek voor de rwzi Katwoude gerapporteerd. Met welk vervolg?
2. Op 2 maart 2010 is over D-onderzoek voor de rwzi Beemster gerapporteerd. Met welk vervolg?
3. Zijn de resultaten voor de rwzi's Katwoude en Beemster gerapporteerd aan directie en bestuur?
4. Zijn er in de periode 2003 t/m 2010 nog andere discrepantieonderzoeken uitgevoerd?

Resultaat van interviews

1. In paragraaf 2.2 is het onderzoek voor de rwzi Katwoude kort beschreven. Op 1 februari 2006 is over dit onderzoek gerapporteerd. Aanvankelijk in 2006 en 2007 was de invloed van het onderzoek op de vuilvracht in het influent van de rwzi niet duidelijk. Er is vervolgonderzoek uitgevoerd door de fiscaal technologen van HHNK. Bij bedrijven waar een grote Discrepantie bestond, zijn nadere onderzoeken uitgevoerd. Bij één bedrijf is direct de afvalwatersituatie aangepast. Heffingen zijn aangepast en er zijn rechtszaken gevoerd (soms nog niet afgerond).
Gemiddeld voor de jaren 2005 t/m 2007 is 77.300 i.e. (150) in het influent gemeten. Gemiddeld voor de jaren 2008 t/m 2010 was dat 68.400 i.e. (150). Op basis van deze cijfers kan gesproken worden over een structurele afname van de vuilvracht naar de rwzi Katwoude met bijna 9.000 i.e. (150).
2. In paragraaf 2.3 is het onderzoek voor de rwzi Beemster kort beschreven. Op 2 maart 2010 is over dit onderzoek gerapporteerd. Als vervolg op het uitgevoerde onderzoek zijn daarna deelonderzoeken ingesteld, die nog niet allemaal zijn afgerond.
De gevolgen van het hoofdonderzoek en de deelonderzoeken zijn minder dan bij de eerder weergegeven gevolgen voor de rwzi Katwoude. Wellicht is dat logisch omdat in tabel 2.1 voor de rwzi Beemster 'slechts' 20% discrepantie is vermeld.
3. De resultaten van de onderzoeken naar Discrepantie bij de rwzi's Katwoude en Beemster zijn gerapporteerd aan de afdelingshoofden van Vergunningen & Handhaving en van Financieel Economische Zaken. Hoogstwaarschijnlijk zijn de rapportages, of een samenvatting van de rapportages, niet behandeld door de directie en het bestuur van HHNK.



4. Naast de onderzoeken naar Discrepantie bij de rwzi's Katwoude en Beemster, zijn nog soortgelijke onderzoeken uitgevoerd voor de vier rwzi's op Texel (2009) en voor de rwzi Geestmerambacht (2010). Het onderzoek voor de rwzi Geestmerambacht was in 2011 nog niet afgerond. Ook op Texel waren er in 2011 nog metingen in uitvoering.



4 Inhoudelijke vragen van de RKC over discrepantie

In hoofdstuk 3 zijn interviews aan de orde geweest met een Hoogheemraad, met een directeur en met vijf afdelingshoofden. De inhoudelijke vragen van de RKC zijn bij deze interviews niet expliciet aan de orde gesteld. Zijdelings kunnen wel onderdelen van de inhoudelijke vragen van de RKC tijdens de interviews aan de orde zijn geweest.

Tijdens het onderzoek is meerdere keren telefonisch, per e-mail of aan tafel overlegd met medewerkers van HHNK. De belangrijkste overlegpartners voor de onderzoekers hierbij waren:

1. een adviseur Handhaving binnen het cluster Handhaving van de afdeling Vergunningen & Handhaving
2. een technoloog bij de afdeling Beheer Waterketen
3. een deskundige bij het cluster Gegevensbeheer van de afdeling Financieel Economische Zaken.

Met deze drie genoemde medewerkers is in juli en augustus 2011 overlegd op het hoofdkantoor van HHNK in Heerhugowaard. Hierbij is een belangrijke basis gelegd.

De gesprekken en de overige communicatie met de drie genoemde medewerkers hebben veel informatie opgeleverd over de discrepantie bij HHNK. Op basis van deze inhoudelijke informatie, op basis van informatie uit de eerder behandelde interviews en op basis van praktijkervaringen van de onderzoekers met discrepantie elders in Nederland zijn navolgend de deelvragen 9 t/m 17 van de RKC behandeld.

Vraag 9 van de RKC

Welke discrepantieonderzoeken zijn in de onderzoeksperiode uitgevoerd, door wie, en wat waren de conclusies en aanbevelingen?

Antwoord op vraag 9

Gedurende de jaren 2003 t/m 2010 zijn meerdere onderzoeken naar discrepantie bij HHNK uitgevoerd.

In paragraaf 2.1 is het waterschapsbrede onderzoek uit de jaren 2003 t/m 2006 behandeld, Dit onderzoek is deels intern uitgevoerd en deels door externen. Na afronding van dit onderzoek is er een memorandum over opgesteld d.d. 28 november 2006, gericht aan de toenmalige sectorhoofden. Als belangrijkste komen uit het memorandum de volgende conclusies naar voren:

- Bij de rwzi's Katwoude en Zaandam-Oost zijn de discrepanties niet alleen hoog (zie tabel 2.1), maar ook statistisch significant.
- Verhoging van de heffingsgrondslag (van 136 naar 150 gram zuurstofverbruik per etmaal per v.e. of i.e.) zal leiden tot een lagere discrepantie. Bij een aantal rwzi's zal de discrepantie echter nog steeds hoog blijven.

Als belangrijkste aanbevelingen komen naar voren:

- verbeteren van de kwaliteit van de kwantificering van vuilvracht in het influent van rwzi's
- doorzetten van het controleren van bedrijfslozingen en het eventueel aanpassen van de betreffende heffingen.

Via het memorandum van 28 november 2006 zijn de toenmalige sectorhoofden de volgende concrete vragen voorgelegd:

- Is een duidelijke en realistische doelstelling aan te geven met betrekking tot het discrepantievraagstuk?
- Welke prioriteit moet worden gegeven aan verbeteracties die leiden tot een kleinere discrepantie en een betere toedeling van de heffingen?



- Wie is formeel opdrachtgever van (onderzoek naar) eventuele verbeteracties?

Uit de resultaten van de interviews, die in hoofdstuk 3 zijn beschreven, is naar voren gekomen dat het memorandum van 28 november 2006 destijds wel in het sectorhoofdenoverleg is besproken. Het onderwerp discrepantie heeft eind 2006 echter geen prioriteit gekregen, mede door de reorganisatie medio 2006. Er zijn toen geen aanwijsbare acties ondernomen.

In paragraaf 2.2 is detailonderzoek behandeld naar discrepantie voor de rwzi Katwoude. In paragraaf 2.3 is detailonderzoek behandeld naar discrepantie voor de rwzi Beemster. Korthedshalve wordt verwezen naar deze paragrafen.

Uit de resultaten van de interviews in hoofdstuk 3 is bij de laatste vraag naar voren gekomen, dat nog andere detailonderzoeken naar discrepantie door HHNK zijn uitgevoerd. Het betreft onderzoeken uitgevoerd voor de vier rwzi's op Texel (2009) en voor de rwzi Geestmerambacht (2010). Deze onderzoeken waren in 2011 nog niet geheel afgerond en mede hierdoor was geen eindrapport over deze onderzoeken beschikbaar.

Op basis van hoofdstuk 2 en van het voorgaande kunnen in de periode 2003 t/m 2010 de volgende onderzoeken naar discrepantie worden onderscheiden:

- 1 intern waterschapsbreed onderzoek (2003 en 2004, fase 1)
- 1 extern (statistisch) onderzoek (2005 en 2006, fase 2)
- 7 interne detailonderzoeken voor individuele rwzi's.

Vraag 10 van de RKC

Welke bronnen staan tot beschikking om de discrepantie te bepalen en hoe is dit geregeld?

Antwoord op vraag 10

Bij het onderzoek naar discrepantie wordt vaak gewerkt van macro via meso naar micro. Het macroniveau betreft een waterschap als geheel. Hierbij wordt de vuilvracht in al het verwerkte afvalwater samen (i.e.) vergeleken met de totale afvalwaterheffing (v.e.) bij het waterschap. Onderzoek naar discrepantie op mesoniveau heeft vaak betrekking op één van de rwzi's van het waterschap. Op microniveau kan onderzoek gedaan worden bij een rioolgemaal, bij een (deel van een) bedrijventerrein of bij een individueel bedrijf. Er zijn waterschappen waar al sinds jaar en dag een interne werkgroep actief is op het gebied van discrepantie. In zo'n werkgroep wordt samengewerkt door specialisten uit verschillende disciplines (fiscaaltechnologen, zuiveringstechnologen, heffingsexperts, rioleringsdeskundigen). Zo'n werkgroep regelt dan veel zaken op dit gebied.

Vraag 11 van de RKC

Is er sprake van veranderde omstandigheden die van invloed zijn op de discrepantie en zijn verdere veranderingen te verwachten dan wel mogelijk?

Antwoord op vraag 11

Per 1 januari 2009 is in Nederland de grondslag voor de afvalwaterheffing gewijzigd van 136 naar 150 gram zuurstofverbruik per persoon per dag. Door deze wijziging is de discrepantie in Nederland als geheel gedaald.

Daarnaast kunnen hier genoemd worden de incidentele riooloverstorten. Dit zijn gebeurtenissen waarbij tijdens of na zware regenval een deel van het rioolwater overstort vanuit het rioelstelsel direct op het oppervlaktewater. Dit ongezuiverde afvalwater wordt hierdoor niet meer afgevoerd naar de betrokken rwzi. Het tegengaan van deze riooloverstorten krijgt steeds meer aandacht. Een



gevolg van deze extra aandacht is dat hierdoor de vuilvracht in het influent van rwzi's kan toenemen bij gelijkblijvende heffingsopbrengsten. De verwachting is echter dat het verder tegengaan van riooloverstorten een minimale invloed zal hebben op de discrepantie.

Tijdens het onderzoek is naar voren gekomen dat om praktische en logistieke redenen de vuilvracht in het influent van de rwzi's (aantal i.e.) niet wordt gemeten gedurende de twee etmalen van vrijdagmorgen tot zondagmorgen. Omdat gedurende weekenddagen de vuilvracht lager is dan gedurende werkdagen, kan hierdoor het aantal gemeten i.e. te hoog uitvallen. Dit kan leiden tot een (beperkt) verhoogde discrepantie.

Tot en met het heffingsjaar 2007 werd bij HHNK voor het opleggen van de heffingen voor de woonruimten gebruik gemaakt van het ORBIS-belastingstelsel en voor het opleggen van de heffingen voor de bedrijfsruimten werd gebruik gemaakt van het GIBS-belastingstelsel. Met ingang van het heffingsjaar 2008 is voor het opleggen van de heffingen van de woonruimten en bedrijfsruimten overgegaan op het GHS systeem van Centric. Bij de implementatie van het GHS systeem hebben zich bij de conversie problemen voorgedaan, met name bij de heffingen voor de woonruimten. Deze conversieproblemen hebben echter geen negatieve invloed gehad op de discrepantie.

Vraag 12 van de RKC

Is alle benodigde deskundigheid voor de toetsing van discrepantie bij het proces binnen HHNK aanwezig?

Antwoord op vraag 12

Bij het toetsen van discrepantiecijfers ($D = i.e. - v.e.$) is het van belang een goed overzicht te hebben van alle factoren die van invloed kunnen zijn op het tot stand komen van deze cijfers. Dit vereist eerder een brede kijk op hoofdlijnen dan gedetailleerde kennis op onderdelen.

Bij meerdere waterschappen in Nederland zijn multidisciplinaire groepen medewerkers actief bij het kwantificeren van discrepantie en bij het bestrijden van te hoge discrepantie. Een Multidisciplinaire Projectgroep discrepantie (MPD) zou ook bij HHNK goed werk kunnen doen. In zo'n MPD zouden de volgende disciplines vertegenwoordigd moeten zijn: FEZ/Gegevensbeheer (aantal v.e.), fiscale technologie, zuiveringstechnologie (aantal i.e.) en rioleringstechniek (welke lozing naar welke rwzi). HHNK heeft medewerkers in dienst met voldoende deskundigheid en ambitie om zo'n MPD kwalitatief goed te kunnen bemensen. Voor deze MPD moet echter wel tijd en geld worden gereserveerd.

Vraag 13 van de RKC

Kunnen er risicogroepen van potentiële vervuilers worden geïdentificeerd. Zo ja, hoe en welke?

Antwoord op vraag 13

Er zijn bedrijven die in potentie een grote discrepantie kunnen veroorzaken. Dit zijn bedrijven met enerzijds een relatief grote vuilvracht in het afvalwater, maar die anderzijds apparatuur in huis hebben om het afvalwater (gedeeltelijk) te zuiveren voordat het op het openbare rioolstelsel wordt geloosd. Hierbij kan gedacht worden aan apparatuur, variërend van vetvangs, slibafscheiders en flotatie-units tot complete installaties voor biochemische waterzuivering. Zodra deze apparatuur qua werkingsgraad terugloopt of zelfs helemaal uitvalt, kan een relatief grote vuilvracht op het rioolstelsel worden geloosd.

Een vuilvracht in het afvalwater die groter is dan vermeld in de lozingsvergunning wordt door allerlei oorzaken niet altijd direct opgemerkt door de medewerkers van een waterschap. Door het



bestuderen van de aard en werkwijzen van bedrijven kunnen de genoemde risico's worden geïdentificeerd.

Vraag 14 van de RKC

Zijn er structurele veroorzakers van discrepantie aan te geven? (bijvoorbeeld vakantiewoningen die wel het hele jaar worden gebruikt, maar als vakantiewoning worden aangeslagen).

Antwoord op vraag 14

Belangrijk in dit kader zijn de huishoudens met meerdere personen. Deze huishoudens worden standaard aangeslagen voor 3 v.e. Een huishouden bestaande uit 4 personen of meer veroorzaakt discrepantie. Hier tegenover staan huishoudens bestaande uit 2 personen. Als het gemiddelde aantal personen in meerpersoonshuishoudens boven 3 ligt, is dat een oorzaak van discrepantie voor de betreffende rwzi of zuiveringskring.

Bij deze deelvraag kan ook worden genoemd de afspoeling van vuil van openbare verharde oppervlakken, wat leidt tot een (beperkte) bijdrage aan discrepantie.

Bij vraag 11 is nog genoemd het niet kwantificeren door HHNK van de vuilvracht in het influent van rwzi's gedurende weekenddagen. Dit kan leiden tot een (beperkt) verhoogde discrepantie.

Vraag 15 van de RKC

Welke maatregelen vloeien voort uit de gehouden onderzoeken naar discrepantie? Hoe wordt dit gecommuniceerd en aan het bestuur gerapporteerd?

Antwoord op vraag 15

In hoofdstuk 3 met de resultaten van de interviews, is deze vraag al op meerdere plaatsen aan de orde geweest. Detailonderzoek naar discrepantie kan leiden tot vervolgonderzoek bij verdachte bedrijven, tot aanpassen van de afvalwatersituatie, tot het aanpassen van heffingen of tot het voeren van rechtszaken.

Uit de interviews is naar voren gekomen dat de communicatie over dit alles beperkt is en dat het onderwerp discrepantie formeel nooit op de agenda van bestuursoverleg heeft gestaan. Informeel en op ad hoc basis is door de directie en het bestuur wel meerdere malen over discrepantie gesproken.

Vraag 16 van de RKC

Geldt de discrepantieproblematiek bij alle zuiveringskringen in dezelfde mate? Zo niet, wat is hiervan de oorzaak?

Antwoord op vraag 16

Tabel 2.1 in hoofdstuk 2 geeft een antwoord op deze vraag voor de rwzi's van HHNK.

In deze tabel, met discrepantiecijfers voor het jaar 2002, varieert de discrepantie per rwzi van minimaal 8% tot maximaal 76%. Verschillen in discrepantiecijfers per rwzi zijn normaal: 'Elke rwzi kent zijn eigen discrepantie'.

Verschillen in discrepantie per rwzi kunnen verschillende oorzaken hebben. Enkele mogelijke oorzaken, die deels al eerder zijn genoemd, betreffen:

- verschillen in het gemiddelde aantal personen bij meerpersoonshuishoudens
- veel of weinig uithuizigheid van bewoners
- veel of weinig recreatiewoningen
- veel of weinig tabelbedrijven binnen het bij een rwzi behorende rioleringsgebied
- meten van het aantal i.e. alleen op werkdagen of meten op alle werkdagen, inclusief weekenddagen



- veel of weinig overstortwater uit het bij een rwzi behorende rioleringsstelsel
- et cetera.

Vraag 17 van de RKC

Speelt de discrepantieproblematiek bij alle waterschappen met een zuiveringstaak? Zijn er best practices waarvan HHNK kan leren?

Antwoord op vraag 17

Discrepantie speelt bij alle waterschappen en hoogheemraadschappen. In 2009 bedroeg de discrepantie 10%, gemiddeld over heel Nederland. Er is een aantal waterschappen met een discrepantie van 30% of meer, gemiddeld over het gehele waterschapsgebied. Bij enkele van deze waterschappen is onderzoek naar discrepantie al sinds jaren geïntegreerd in de normale werkprocessen. HHNK zou zeker kunnen leren van deze waterschappen.

In september 2011 was er in Amersfoort een themamiddag over discrepantie mede georganiseerd door de Stowa. Door HHNK is een bijdrage geleverd aan deze themamiddag. Zo'n themamiddag is een goed voorbeeld van kennisuitwisseling, in dit geval op het gebied van discrepantie in Nederland.

De Stowa is de onderzoeksorganisatie van de Nederlandse waterschappen. HHNK zou bij de Stowa kunnen aandringen op het uitvoeren van onderzoek op het gebied van discrepantie. Bij een dergelijk onderzoek zouden bepaalde moeilijke onderdelen op discrepantiegebied aan de orde kunnen komen en in een nationaal kader kunnen worden geplaatst.



5 Discrepantie bij HHNK in periode 2003 t/m 2010

5.1 Totaal aantal i.e. in influent van rwzi's

Van de afdeling Beheer Waterketen zijn gegevens ontvangen over het totale aantal i.e. in het influent van alle rwzi's samen. Per 1 januari 2009 is in Nederland de heffingsgrondslag gewijzigd van 136 naar 150 gram zuurstofverbruik per etmaal en per persoon. De jaargemiddelde meetresultaten t/m 2008 zijn om deze reden omgerekend naar de huidige heffingsgrondslag. In tabel 5.1 zijn de jaargemiddelde meetresultaten voor de jaren 2001 t/m 2010 weergegeven met daarbij de procentuele verandering ten opzichte van het voorgaande jaar.

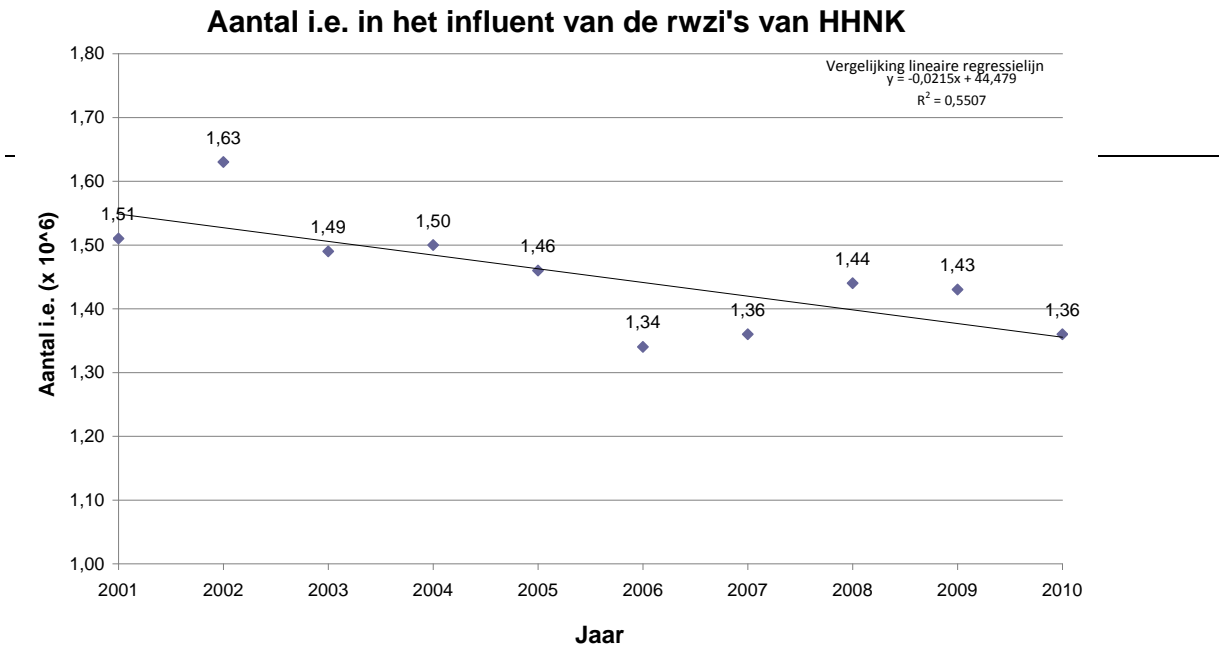
Tabel 5.1 Totaal aantal i.e. in influent van rwzi's

Jaar	i.e. (150) HHNK	Verandering t.o.v. voorgaand jaar	
		i.e. (150)	%
2001	1.511.000		
2002	1.626.000	+ 115.000	+ 7,6
2003	1.487.000	- 139.000	- 8,5
2004	1.496.000	+ 9.000	+ 0,6
2005	1.456.000	- 40.000	- 2,7
2006	1.341.000	- 115.000	- 7,9
2007	1.363.000	+ 22.000	+ 1,6
2008	1.441.000	+ 78.000	+ 5,7
2009	1.429.000	- 12.000	- 0,8
2010	1.364.000	- 65.000	- 4,5

In tabel 5.1 vallen op de relatief grote jaarlijkse veranderingen in het totale aantal i.e. bij HHNK. Deze veranderingen van jaar tot jaar kunnen een complicatie vormen bij de bepaling van de discrepantie per jaar. Om deze reden is nagegaan of er sprake is van een trend in de cijfers. In figuur 5.1 zijn de aantallen i.e. in de diverse jaren grafisch weergegeven. In deze figuur is tevens een trendlijn weergegeven die bepaald is via de wiskundige methode van lineaire regressie (deze methode levert de meest waarschijnlijke trendlijn op).



Figuur 5.1 Aantal i.e. in het influent van de rwzi's van HHNK



Uit figuur 5.1 blijkt dat er sprake is van een dalende trend in de tijd. Conform de trendlijn is het aantal i.e. bij HHNK gedaald van 1,55 miljoen i.e. in 2001 tot 1,36 miljoen i.e. in 2010. De betreffende afname van 0,19 miljoen = 190.000 i.e. (150) kan een aantal oorzaken hebben. Hierbij kan gedacht worden aan:

- afkoppelen van afvalwater (export van dit afvalwater naar een ander waterschap)
- afname van de lozing van afvalwater door bedrijven (zelf zuiveren en/of minder bedrijvigheid)
- afkoppelen van retourstromen op een rwzi (proceswater dat tot dan met het influent werd opgemengd)
- nog andere oorzaken.

Door het toenmalige Afvalwaterketenbedrijf is onderzoek gedaan naar de representativiteit van de bemonstering van het influent van rwzi's. De noodzakelijke representatieve bemonstering bleek niet overal mogelijk te zijn. Soms werden interne retourstromen, voorafgaand aan de bemonstering vermengd met het binnenkomende rioolwater. De noodzakelijke technische verbetering is meegenomen, bij verbouw of nieuwbouw van rwzi's of als (groot) onderhoudsactiviteit gepland en uitgevoerd.

5.2 Totaal aantal v.e. geloosd op de rwzi's van HHNK

Op 23 september 2011 zijn van de afdeling Financieel Economische Zaken finale gegevens ontvangen over de zuiveringsheffing (= exclusief de verontreinigingsheffing voor lozingen niet op een rioolstelsel en rwzi). Het betreft aantallen v.e. uit de heffingsbestanden van HHNK. Omdat de heffingen voor woonruimten domineren in het totaal aantal v.e., is extra aandacht besteed aan deze heffingen, mede omdat deze gegevens voor de jaren 2003 en 2004 door HHNK niet meer gereproduceerd konden worden.



In tabel 5.2 zijn opgenomen gegevens over het aantal inwoners in het beheersgebied van HHNK (gegevens van het CBS, verzameld door HHNK). Binnen het beheersgebied van HHNK zijn circa 750 IBA-installaties in bedrijf waarop bij benadering 2.250 personen hun afvalwater lozen (niet naar riool). Om deze reden zijn de CBS-cijfers gecorrigeerd met 2.250 inwoners. In het kader van het onderzoek naar discrepantie is het aantal v.e. van woonruimten bewust niet gecorrigeerd voor kwijtschelding door HHNK (het betreffende afvalwater wordt immers wel geloosd en afgevoerd naar een rwzi, waar het bij de bemonstering van het influent is betrokken).

Tabel 5.2 Inwoners lozend op riool en heffing voor woonruimten

Jaar	Inwoners (gecorrigeerd)	v.e. woonruimten	v.e. per inwoner
2003	1.102.850	Geen opgave	-
2004	1.107.850	Geen opgave	-
2005	1.112.880	1.081.000	0,971
2006	1.124.540	1.085.000	0,965
2007	1.127.040	1.085.000	0,963
2008	1.130.750	1.159.140	1,025
2009	1.136.230	1.149.935	1,012
2010	-	1.144.989	-
Gemiddeld	-	-	0,987

Uit tabel 5.2 blijkt dat het aantal inwoners in het beheersgebied van HHNK tussen 2003 en 2004 met 5.000 is gestegen. Tussen 2004 en 2005 is ook sprake van een toename met afgerond 5.000 inwoners. Bij gebrek aan betere gegevens zijn deze veranderingen van 5.000 inwoners per jaar gebruikt om veranderingen in het aantal v.e. voor woonruimten te bepalen. Teruggerekend vanaf het jaar 2005 kunnen op deze wijze de ontbrekende v.e. voor woonruimten in de jaren 2004 en 2003 worden bepaald met het volgende resultaat:

- Jaar 2004: $1.081.000 - 5.000 = 1.076.000$ v.e.
- Jaar 2003: $1.076.000 - 5.000 = 1.071.000$ v.e.

Deze aantallen v.e. voor woonruimten zijn navolgend gebruikt voor het bepalen van het totale aantal v.e. dat is geloosd op de rwzi's van HHNK.

Uit tabel 5.2 blijkt verder een gemiddelde heffing voor woonruimten van 0,987 v.e. per inwoner. Dit gemiddelde is gebaseerd op de door HHNK aangeleverde gegevens voor de 5 jaren 2005 t/m 2009. Een woonruimte die wordt bewoond door 1 persoon wordt aangeslagen voor 1 v.e.. Een woonruimte die wordt bewoond door 2 of meer personen wordt aangeslagen voor 3 v.e.. Op basis van het gemiddelde van 0,987 v.e. per inwoner kan worden geconcludeerd dat discrepantie bij HHNK niet of nauwelijks wordt veroorzaakt door meerpersoonshuishoudens met gemiddeld meer dan 3 personen per woonruimte.



In bijlage 2 van dit rapport is voor de jaren 2003 t/m 2010 berekend hoeveel v.e. er in totaal op de eigen rwzi's van HHNK is geloosd. Uitgaande van het totaal van de heffingen zijn hierbij de volgende correcties doorgevoerd.

1. Correctie voor zware metalen, chloride, fosfor en sulfaat

Voor deze stoffen wordt door HHNK in bepaalde gevallen een heffing opgelegd. Het betreft echter anorganische stoffen die geen zuurstofvraag hebben. Omdat bij onderzoek naar discrepantie het aantal i.e. en het aantal v.e. met elkaar worden vergeleken op basis van de zuurstofvraag van het afvalwater, dient deze correctie voor anorganische stoffen te worden doorgevoerd.

2. Correctie voor afvalwater aangevoerd per as

Op de rwzi's wordt incidenteel afvalwater aangevoerd per tankauto. Dit afvalwater is betrokken in het totaal van de heffingen bij HHNK. Dit afvalwater wordt op de rwzi's echter ingebracht op een punt waar het niet wordt mee gemeten bij de bepaling van het aantal i.e. in het influent. Om deze reden moet hiervoor worden gecorrigeerd.

3. Correctie voor de export van afvalwater

HHNK exporteert relatief veel afvalwater naar rwzi's van Waternet in Amsterdam en slechts weinig afvalwater naar Rijnland. Dit afvalwater is echter wel betrokken in het totaal van de heffingen bij HHNK. Om deze reden moet voor de export van afvalwater worden gecorrigeerd. In 2010 bedroeg de totale export ruim 11% van het totaal aantal v.e. bij HHNK.

In tabel 5.3 zijn de eindresultaten uit bijlage 2 weergegeven. Het betreft het totale aantal v.e. aan zuurstofbindende stoffen dat samenhangt met de lozing van afvalwater op de eigen rwzi's van HHNK.

Tabel 5.3 Aantal v.e. dat samenhangt met de lozing van afvalwater op de eigen rwzi's van HHNK

Jaar	v.e. (150) HHNK	Verandering t.o.v. voorgaand jaar	
2003	1.327.000	v.e. (150)	%
2004	1.290.000	- 37.000	- 2,8
2005	1.257.000	- 33.000	- 2,6
2006	1.227.000	- 30.000	- 2,4
2007	1.228.000	+ 1.000	+ 0,1
2008	1.301.000	+ 73.000	+ 5,9
2009	1.297.000	- 4.000	- 0,3
2010	1.291.000	- 6.000	- 0,5

In tabel 5.3 valt op de daling van 100.000 v.e. in de periode 2003 t/m 2006. Uit de bijlage blijkt dat deze daling geheel te verklaren is door de stijgende export van afvalwater in die jaren. In 2003 werd 72.000 v.e. geëxporteerd. In 2006 was de export toegenomen tot 177.000 v.e.. In tabel 5.3 valt verder op de relatief sterke toename van het aantal v.e. in 2008 ten opzichte van het voorgaande jaar. Deze stijging van 73.000 v.e. komt nagenoeg overeen met de toename van 74.000 v.e. vanuit woonruimten in 2008 ten opzichte van 2007 (zie bijlage 2 van dit rapport). Over deze stijging van 74.000 v.e. is navraag gedaan bij de afdeling FEZ, met als reactie: 'Een oorzaak kan zijn dat de aanslagoplegging van de woonruimten in 2007 nog met behulp van (het



computerprogramma) ORBIS plaatsvond en in 2008 met GHS, waardoor er een verbeterslag in de data heeft plaatsgevonden'.

Los van de gesignaleerde daling en stijging in de jaarcijfers in tabel 5.3 is geen trend in de beschouwde jaren waar te nemen. Gemiddeld voor de jaren 2003 t/m 2006 was de betreffende heffingsomvang 1.275.000 v.e. Gemiddeld voor de jaren 2007 t/m 2010 was dit 1.279.000 v.e. Het verschil bedraagt slechts 0,3% en is verwaarloosbaar in relatie tot de nauwkeurigheid waarmee de betreffende heffingsomvang kan worden vastgesteld.

Op basis van de cijfers in bijlage 2 bedroeg voor de jaren 2003 t/m 2010 de gemiddelde zuiveringsheffing voor woonruimten 1.106.000 v.e.. Gemiddeld over dezelfde jaren bedroeg de gemiddelde zuiveringsheffing voor bedrijven 327.000 v.e.. Op basis van deze cijfers bedroeg de heffing opgelegd voor bedrijven 30% van die opgelegd voor woonruimten. Deze 30% wijkt niet sterk af van het betreffende percentage bij andere Nederlandse waterschappen.

5.3 Discrepantie voor alle rwzi's bij HHNK samen

In tabel 5.4 zijn weergegeven het aantal i.e. conform tabel 5.1 en het aantal v.e. conform tabel 5.3. Het verschil tussen deze aantallen is de totale discrepantie bij HHNK.

Tabel 5.4 Omvang van discrepantie in periode 2003 t/m 2010

Jaar	i.e. (150) HHNK	v.e. (150) HHNK	Omvang discrepantie	
			i.e. - v.e.	%
2003	1.487.000	1.327.000	160.000	12,1
2004	1.496.000	1.290.000	206.000	16,0
2005	1.456.000	1.257.000	199.000	15,8
2006	1.341.000	1.227.000	114.000	9,3
2007	1.363.000	1.228.000	135.000	11,0
2008	1.441.000	1.301.000	140.000	10,8
2009	1.429.000	1.297.000	132.000	10,2
2010	1.364.000	1.291.000	73.000	5,7
Gemiddeld	-	-	145.000	11,4

Uit tabel 5.4 blijkt dat er bij HHNK sprake is van een dalende trend in de discrepantie. Discrepantiecijfers kunnen van jaar tot jaar relatief sterk veranderen. Dit wordt met name veroorzaakt door relatief sterke schommelingen in het jaargemiddelde aantal i.e. dat bij de rwzi's is gemeten. Vanuit dat oogpunt geeft het clusteren van meerdere jaren een evenwichtiger beeld. Als deze clustering wordt toegepast op de discrepantiepercentages in tabel 5.4, waarbij de beschouwde jaren worden verdeeld in twee gelijke perioden, dan ontstaat het volgende beeld.

- 2003 t/m 2006: discrepantie = 13,3% gemiddeld.
- 2007 t/m 2010: discrepantie = 9,4% gemiddeld.

Op basis van deze cijfers kan de conclusie worden getrokken dat de discrepantie bij HHNK gedaald is tot beneden het landelijk gemiddelde van 10%.



De voorgaande conclusie staat haaks op het discrepantieresultaat voor HHNK uit het benchmark-onderzoek 2009. Bij dit onderzoek had HHNK met bijna 40% de hoogste discrepantie in Nederland. Wat is de oorzaak van het verschil tussen deze 40% en de 10% discrepantie in 2009 conform tabel 5.4? Omdat organisatorische zaken van belang zijn bij het onderzoek van de RKC, is getracht deze oorzaak te achterhalen.

Op verzoek is van de afdeling Beheer Waterketen een notitie ontvangen, gedateerd 26 mei 2010. Deze notitie is mede gebaseerd op een stuk d.d. 22 augustus 2008, over de gevolgen van de nieuwe Waterwet per 1 januari 2009 voor de omvang van de heffingen voor het jaar 2009. Uit de notitie van 26 mei 2010 kon door de externe onderzoeker niet goed worden achterhaald welk aantal v.e. is aangeleverd voor de benchmark 2009. Dit mede omdat niet geheel duidelijk is of toen de juiste correctie is doorgevoerd voor de export van afvalwater. Deze correctie heeft een relatief grote invloed bij de bepaling van de discrepantie (zie bijlage 2).

Wat wel uit de notitie van 26 mei 2010 blijkt is dat, voor het verkrijgen van de heffingsgegevens ten behoeve van het benchmark-onderzoek 2009, niet goed is samengewerkt door de betrokken specialisten bij HHNK. Dit blijkt ook uit het volgende stukje tekst daarover, dat is ontvangen van de afdeling Beheer Waterketen en dat navolgend ongewijzigd is weergegeven:

'Voor het bepalen van de discrepantie zijn de werkelijke (gemeten) influentbelasting van een rwzi en de gegevens van onze belastingdienst van belang. De gemeten influentbelasting wordt berekend en gerapporteerd door de afdeling Beheer Waterketen. De fiscale gegevens worden aangeleverd door de afdeling Heffing en Invordering.

In 2009 is het niet gelukt om gegevens van de afdeling Heffing en Invordering te krijgen en daarom is gebruik gemaakt van een gegevensbron van de fiscale technologen. Achteraf blijkt dit niet voldoende te zijn en is het gewenst dat de afdeling Heffing en Invordering de volgende keer input levert voor het beantwoorden van het vraagstuk discrepantie. Dit dient op afdelingshoofdenniveau geregeld te worden' (einde citaat).

Al eerder is vermeld dat bij meerdere waterschappen in Nederland multidisciplinaire groepen medewerkers actief zijn bij het kwantificeren van discrepantie en bij het bestrijden van te hoge discrepantie. Een dergelijke groep bij HHNK zou jaarlijks 2 à 3 keer plenair kunnen overleggen over uit te voeren werkzaamheden. Zo'n groep is tevens een waarborg dat juiste gegevens worden aangeleverd voor benchmark-onderzoek in Nederland.



6 Conclusies

De Rekenkamercommissie (RKC) van Hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier heeft een onderzoek laten uitvoeren naar de effectiviteit van de zuiveringsheffing bij HHNK. Deze effectiviteit is hierbij vertaald naar het beperken van het verschil tussen enerzijds het aantal inwonerequivalenten (i.e.) in het afvalwater dat door de rioolwaterzuiveringsinstallaties (rwzi's) van HHNK moet worden gezuiverd en anderzijds het aantal daarbij behorende vervuilingseenheden (v.e.) aan zuiveringsheffing bij HHNK. Binnen het vakgebied afvalwater wordt dit verschil vaak de discrepantie genoemd en idealiter zou deze discrepantie bij benadering nul moeten zijn. Navolgend zijn, waar mogelijk en logisch, per hoofdstuk van het rapport conclusies geformuleerd.

Conclusies bij hoofdstuk 2 over onderzoek naar discrepantie bij HHNK in het verleden

1. In 2003 is voor de Nederlandse waterschappen de studie 'Bedrijfsvergelijking Zuiveringsbeheer 2002' uitgevoerd (benchmark-onderzoek 2002). Gemiddeld voor alle waterschappen kwam de discrepantie hierbij uit op ruim 16%. HHNK had in 2002 met 31% de hoogste discrepantie in Nederland. Mede op basis van dit onderzoeksresultaat is destijds bij HHNK besloten nader onderzoek naar discrepantie uit te voeren.
2. In de periode 2003 t/m 2006 is bij HHNK een waterschapsbreed onderzoek naar discrepantie uitgevoerd. Hierbij is voor elke rwzi van HHNK de discrepantie afzonderlijk bepaald. De discrepantie bij de 19 rwzi's van HHNK varieerde op basis van cijfers voor het jaar 2002 van minimaal 8% tot maximaal 76%. Op basis van de gegevens voor alle rwzi's samen bedroeg de discrepantie bij HHNK in 2002 ruim 29%. Dit percentage is bij benadering gelijk aan de eerdergenoemde 31% uit het benchmark-onderzoek 2002.
3. In de periode 2005 - 2006 is detailonderzoek uitgevoerd naar de extreem hoge discrepantie bij de rwzi Katwoude (76% in 2002). Bij dit onderzoek is met name aandacht besteed aan de middelgrote bedrijfslozers (de zogeheten tabelbedrijven). Uit dit intensieve onderzoek is onder meer naar voren gekomen dat meer dan de helft van de onderzochte tabelbedrijven een grotere vuilvracht loosde dan waarover heffing werd betaald. Het onderzoek en de maatregelen die daarna richting de tabelbedrijven zijn genomen hebben uiteindelijk geleid tot structureel ruim 10% minder i.e. in het afvalwater dat door de rwzi Katwoude wordt gezuiverd.
4. In de periode 2008 - 2011 zijn door HHNK meerdere detailonderzoeken uitgevoerd naar discrepantie. Het betreft de rwzi Beemster, de rwzi Geestmerambacht en de rwzi's op het eiland Texel. Ook bij deze onderzoeken zijn tabelbedrijven naar voren gekomen die een grotere vuilvracht loosden dan waarover heffing werd betaald. De resultaten van deze onderzoeken leverden echter minder op dan het onderzoek voor de rwzi Katwoude.

Conclusies bij hoofdstuk 3 over beleidsmatige en organisatorische vragen van de RKC

5. De eerste acht deelvragen van de RKC gaan overwegend over beleid en organisatie met betrekking tot discrepantie. Deze vragen zijn via een interview voorgelegd aan een Hoogheemraad, aan een directeur en aan vijf afdelingshoofden. Uit de resultaten van deze interviews blijkt dat de betrokken personen in hoge mate gelijklopend denken over het onderwerp discrepantie.
6. Het beleid met betrekking tot het aanslaan van afvalwaterlozers is vastgelegd in de Verordening Zuiveringsheffing en de Verordening Verontreinigingsheffing. Dit beleid is goed beschreven en toegankelijk, zowel voor de betrokken ambtenaren als voor de heffingsplichtige bedrijven.



7. Het beleid met betrekking tot het aanslaan van afvalwaterlozers wordt door HHNK zowel administratief als praktisch gehandhaafd met middelen die ook bij andere waterschappen gangbaar zijn. Door HHNK wordt hierbij de juiste prioriteit gesteld door bij deze handhaving relatief veel aandacht te besteden aan de middelgrote bedrijfslozers (de zogeheten tabelbedrijven).
8. Het opleggen van een afvalwaterheffing is bij HHNK een taak van de afdeling Financieel Economische Zaken (FEZ). Daar waar voor het bepalen van de omvang van de heffing technologische kennis is vereist, geven fiscaal technologen vanuit de afdeling Vergunningen & Handhaving hierbij adviezen. Het op deze wijze organiseren van de betreffende werkzaamheden komt overeen met de organisatie bij de meeste andere waterschappen in Nederland.
9. De afdeling Beheer Waterketen meet het aantal i.e. in het afvalwater dat door de rwzi's van HHNK wordt gezuiverd. De afdeling FEZ bepaalt het aantal v.e. dat aan zuiveringsheffing wordt opgelegd. Met betrekking tot het vaststellen en verminderen van (te hoge) discrepantie ($D = \text{i.e.} - \text{v.e.}$) bestaat bij HHNK geen beleid en zijn geen taken vastgelegd en verdeeld over afdelingen of medewerkers.
10. Het bepalen van de omvang van de discrepantie vindt bij HHNK in hoge mate plaats op ad hoc basis. Dit geldt zowel op macroniveau (geheel HHNK), op mesoniveau (een rwzi) als op microniveau (een bedrijf). Verantwoordelijkheden met betrekking tot het bepalen of bewaken van discrepantie zijn niet vastgelegd.
11. Uitsluitend in het jaarplan van de afdeling Vergunningen & Handhaving is iets opgenomen over het uitvoeren van onderzoek naar discrepantie. Het betreft het voornemen om dit type onderzoek uit te voeren, waarbij echter niet wordt ingegaan op de keuze van zuiveringskring/rwzi, de aard van het onderzoek of de omvang van het onderzoek. Gemiddeld wordt één onderzoek per jaar uitgevoerd.

Conclusies bij hoofdstuk 4 over inhoudelijke vragen van de RKC over discrepantie

12. Bij prioritering van onderzoek naar discrepantie wordt niet aantoonbaar gewerkt van macro (discrepantie totaal voor geheel HHNK) via meso (discrepantie per rwzi van HHNK) naar micro (discrepantie bij een groter rioolgemeente, een bedrijventerrein, et cetera). Bij het onderzoek voor de RKC is slechts één overzicht van discrepantie per rwzi naar voren gekomen, gebaseerd op oude gegevens over het jaar 2002 (zie tabel 2.1). Het eerdergenoemde onderzoek naar discrepantie bij de rwzi Katwoude vormde een goede uitzondering hierop.
13. Jaarlijks wordt bij HHNK gemiddeld één detailonderzoek naar discrepantie uitgevoerd. De fiscaal technologen van de afdeling Vergunningen & Handhaving vervullen hierbij een trekkersrol. Doordat onderzoek naar discrepantie bij HHNK niet is gestructureerd, is dit onderzoek door andere afdelingen meestal niet ingepland. Hierdoor kunnen medewerkers van andere afdelingen het vaak geen prioriteit geven waardoor de onderzoeken veelal moeizaam verlopen.
14. Bij het bepalen van het aantal i.e. in het door de rwzi's te verwerken afvalwater, wordt door de afdeling Beheer Waterketen structureel niet gemeten en bemonsterd van vrijdagmorgen tot zondagmorgen. Omdat het aantal i.e. gedurende weekenddagen minder is dan op werkdagen, kan hierdoor het aantal i.e. bij de rwzi's beperkt worden overschat, waardoor de discrepantie hoger kan uitvallen.
15. Met ingang van het heffingsjaar 2008 is voor het opleggen van de zuiveringsheffing en de verontreinigingsheffing (aantal v.e.) overgegaan op een ander computersysteem. Bij de conversie van het heffingssysteem hebben zich meerdere problemen voorgedaan. Deze



- conversieproblemen hebben echter geen negatieve invloed gehad op het aantal v.e. en de omvang van de discrepantie bij HHNK.
16. Bij een aantal waterschappen in Nederland is een interne Multidisciplinaire Projectgroep discrepantie (MPD) actief. Zo'n MPD komt enkele malen per jaar bijeen, stelt prioriteiten en verdeelt werkzaamheden met betrekking tot het inventariseren en verminderen van discrepantie. Een dergelijke MPD bestaat niet bij HHNK.
 17. Uit detailonderzoek van HHNK naar discrepantie bij middelgrote bedrijfslozers (de zogeheten tabelbedrijven) is gebleken dat de bedrijfsvoering en het onderhoud van vetvangers veelal een zwak punt is. Bij deze bedrijven is dit vaak een bron van discrepantie.
 18. Binnen het onderzoek voor de RKC is het aantal v.e. uit woonruimten vergeleken met het aantal inwoners binnen het beheersgebied van HHNK. Op basis van deze vergelijking kan gesteld worden dat discrepantie bij HHNK niet of nauwelijks wordt veroorzaakt door meerpersoonshuishoudens met meer dan drie personen per woonruimte.
 19. Het onderwerp discrepantie heeft in het verleden nooit op de agenda van bestuursoverleg gestaan. Informeel en op ad hoc basis is door de directie en het bestuur wel meerdere malen over discrepantie gesproken.
 20. De belangrijkste resultaten van waterschapsbreed onderzoek in de jaren 2003 t/m 2006 naar discrepantie bij HHNK zijn eind 2006 aan de toenmalige sectorhoofden gerapporteerd. Ook bevatte het betreffende memorandum aanbevelingen en concrete vragen. Dit memorandum is destijds wel besproken in het toenmalige Sectorhoofdenoverleg maar heeft geen prioriteit gekregen, mede als gevolg van de nasleep van de reorganisatie bij HHNK medio 2006.

Conclusies bij hoofdstuk 5 over discrepantie bij HHNK in de periode 2003 t/m 2010

21. Per 1 januari 2009 is de heffingsgrondslag in Nederland verhoogd van 136 naar 150 gram zuurstofverbruik per inwoner per etmaal. Deze verhoging had mede tot doel de discrepantie te verlagen. Om vergelijking in de tijd mogelijk te maken, zijn relevante gegevens omgerekend naar de huidige heffingsmaatstaf.
22. De jaarcijfers voor het totale aantal i.e.(150) in het influent van de rwzi's bij HHNK variëren relatief sterk van jaar tot jaar. Dit belemmert het juiste zicht op de discrepantie bij HHNK op basis van cijfers over slechts één enkel jaar.
23. De jaarcijfers voor het totale aantal i.e.(150) in het influent van de rwzi's van HHNK, laten van 2001 naar 2010 een dalende trend zien. De gemiddelde daling over de genoemde periode bedraagt meer dan 20.000 i.e.(150) per jaar. Voor de jaren 2003 t/m 2006 is deze daling voor een groot deel te verklaren door een toenemende export van afvalwater naar de naburige waterschappen.
24. Het totale aantal vervuilingseenheden (v.e.) dat samenhangt met de lozing van afvalwater op de eigen rwzi's van HHNK, varieert in de periode 2003 t/m 2010 relatief beperkt. Dit geldt niet voor de toename van 2007 op 2008, die is terug te voeren op een relatief sterke stijging in de categorie woonruimten van 2007 op 2008. Deze sterke stijging hangt grotendeels samen met de overgang naar een nieuw computerprogramma voor dataverwerking waardoor er een verbetering in de verzameling en verwerking van data heeft plaatsgevonden.
25. In de onderzoeksperiode 2003 t/m 2010 is geen duidelijke trend waar te nemen in het aantal v.e. dat samenhangt met de lozing van afvalwater op de eigen rwzi's van HHNK. Gemiddeld over de jaren 2003 t/m 2006 bedroeg dit aantal 1.275.000 v.e.(150). Gemiddeld over de jaren 2007 t/m 2010 bedroeg dit aantal 1.279.000 v.e.(150); zie ook tabel 5.3.
26. De gesignaleerde dalende tendens in het gemeten aantal i.e. in het influent van de rwzi's van HHNK en het geconstateerde gelijk blijven van het aantal v.e. dat samenhangt met de lozing van afvalwater op de eigen rwzi's, leiden voor de periode 2003 t/m 2010 tot een dalende



- tendens in de totale discrepantie bij HHNK. Gemiddeld over de jaren 2003 t/m 2006 bedroeg de discrepantie bij HHNK ruim 13%. De gemiddelde discrepantie over de jaren 2007 t/m 2010 bedroeg ruim 9%.
27. Uit het benchmark-onderzoek 2009 is voor geheel Nederland een gemiddelde discrepantie van 10% naar voren gekomen. De gemiddelde discrepantie bij HHNK over de afgelopen vier jaar ligt met afgerond 9% beneden dit landelijke gemiddelde. Voor het jaar 2009 is de discrepantie bij HHNK uitgekomen op ruim 10% en voor het jaar 2010 op rond 6%.
 28. De vorige conclusie staat haaks op het discrepantieresultaat voor HHNK uit het benchmark-onderzoek 2009. Volgens dat onderzoek had HHNK met bijna 40% de hoogste discrepantie in Nederland. Uit het onderzoek voor de RKC is gebleken dat ten behoeve van het genoemde benchmark-onderzoek door HHNK onjuiste gegevens zijn aangeleverd. Indien bij HHNK een Interdisciplinaire Projectgroep discrepantie actief zou zijn geweest, zouden wel de juiste cijfers zijn aangeleverd.



7 Aanbevelingen

Op basis van het uitgevoerde onderzoek voor de RKC en op basis van de voorgaande conclusies zijn de volgende aanbevelingen geformuleerd.

1. Bij een aantal andere waterschappen in Nederland is een Multidisciplinaire Projectgroep Discrepantie (MPD) actief, met duidelijke taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden die jaarlijks rapporteert aan de directie. Aanbevolen wordt ook zo'n MPD in te stellen. Een MPD is een overlegvorm waarin de afzonderlijke deelgebieden en disciplines enkele malen per jaar op elkaar worden afgestemd. Doel daarbij moet zijn de Discrepantie als geheel of voor een afzonderlijke rwzi niet slechts te baseren op cijfers op één moment, maar op trends over meerdere jaren of op een voortschrijdend gemiddelde over meerdere jaren.
2. Aanbevolen wordt het bepalen van de discrepantie per afzonderlijke rwzi (rioolwaterzuiveringsinstallatie) te integreren in de bestaande werkprocessen binnen de ambtelijke organisatie. Indien de uitkomst daartoe aanleiding geeft, tevens een prioriteit te bepalen voor het uitvoeren van een detailonderzoek bij de betrokken rwzi. Tot op heden wordt gemiddeld per jaar één (moeizaam verlopend) detailonderzoek uitgevoerd. Jaarlijks vooraf te plannen tijd en budget leidt tot sneller resultaat.
3. Bij het bepalen van het aantal inwoner-equivalenten in het afvalwater dat door een rwzi moet worden gezuiverd, wordt standaard niet gemeten in de periode van vrijdagmorgen tot zondagmorgen. Ter verkrijging van een beter beeld over alle dagen in de week wordt aanbevolen ook gedurende de genoemde periode te meten en te bemonsteren.
4. Aanbevolen wordt jaarlijks het aantal vervuilingseenheden uit woonruimten te vergelijken met het aantal inwoners binnen het beheersgebied. Idealiter zijn deze aan elkaar gelijk. Indien de aantallen relatief sterk verschillen of van jaar op jaar uit elkaar gaan lopen, zou hier onderzoek naar gedaan moeten worden.
5. Aanbevolen wordt jaarlijks het onderwerp discrepantie te agenderen voor een vergadering van D&H en het CHI jaarlijks te informeren over de discrepantie.



8 Reactie D&H

Heerhugowaard, 10 april 2012

Geachte commissieleden,

Uw rapport over het onderzoek naar de effectiviteit van de zuiveringsheffing hebben wij ontvangen en met aandacht doorgenomen. Het is een technisch onderwerp maar het rapport geeft heldere en duidelijke uitleg. Uw doel was inzicht te krijgen in de doelmatigheid en doeltreffendheid van het beleid voor de afwijking tussen de gezuiverde hoeveelheid afvalwater en de heffing. Die afwijking wordt discrepantie genoemd.

Het principe "de vervuiler betaalt" is een algemeen afgesproken principe in Nederland en we moeten ons dus inspannen dit te volgen. Als de vervuiler namelijk niet (voldoende) betaalt, moet de niet-vervuiler dat belastinggat dichten. We streven een eerlijke lastenverdeling na en daar hoort ook een lage discrepantie bij.

Uw conclusies

De conclusies uit uw onderzoeksrapport kunnen we grotendeels onderschrijven. Bij enkele hebben wij opmerkingen. Wij verwijzen naar de nummering in het rapport.

Conclusie 6, 7, 11 en 13

Bij de conclusies 6 en 7 is sprake van vastleggen van beleid in verordeningen en beleidsregels door het bestuur; dat is de juiste weg. Ten aanzien van de conclusies 11 en 13 heeft de afdeling Vergunningen & Handhaving als enige afdeling in het afdelingsplan al sinds 2005 een actie opgenomen met betrekking tot discrepantie. Hoewel hier de beste bedoelingen aan ten grondslag liggen, maakt de afdeling hier eigenlijk beleid. De normale weg is dat het bestuur kiest om capaciteit en middelen beschikbaar te stellen voor bepaalde activiteiten. Dan alleen is er grond om het organisatiebreed aan te kunnen pakken. Zie ook onze motivatie bij aanbeveling 1.

Conclusie 14

Om praktische en logistieke redenen wordt in het weekend niet gemeten en bemonsterd. Als er niet gemeten wordt, waarop is uw conclusie dat het aantal i.e. gedurende het weekend minder is dan op werkdagen dan gebaseerd? Het aantal zou ook hoger kunnen zijn. Er zijn veel continu-bedrijven en inwoners zijn in het weekend ook niet opeens massaal buiten het beheergebied van HHNK. Sterker nog, veel dagjesmensen van elders trekken bijvoorbeeld naar onze kust. Wij twijfelen dus aan deze conclusie.

Daarnaast vinden wij het ook weer een bestuurlijke keuze om te beslissen of er wel of niet in het weekend gemeten en bemonsterd wordt. Zie onze motivatie bij aanbeveling 3.

Conclusie 21 t/m 27

Vanaf 2009 is de heffingsgrondslag verhoogd met als doel de discrepantie te verlagen. In absolute cijfers zal het inderdaad een ander beeld geven. Echter, de situatie geldt voor heel Nederland, dus de verschillen blijven hetzelfde. Andere schappen passen de gewijzigde heffingsgrondslag ook toe, waardoor HHNK in een benchmark nog steeds niet goed zal scoren ten opzichte van andere schappen. In uw conclusies lezen wij dit niet.



Hierna zullen wij ingaan op uw aanbevelingen. De aanbevelingen noemen wij eerst (in kader) en vervolgens geven wij onze argumentatie bij deze aanbevelingen. Ook vermelden wij hoe wij met de aanbevelingen om zullen gaan en welke planning er eventueel aan gekoppeld wordt.

Uw aanbevelingen

1. Bij een aantal andere waterschappen in Nederland is een Multidisciplinaire Projectgroep Discrepantie (MPD) actief, met duidelijke taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden die jaarlijks rapporteert aan de directie. Aanbevolen wordt om ook zo'n MPD in te stellen. Een MPD is een overlegvorm waarin de afzonderlijke deelgebieden en disciplines enkele malen per jaar op elkaar worden afgestemd. Doel daarbij moet zijn de discrepantie als geheel of voor een afzonderlijke rioolwaterzuiveringsinstallatie niet slechts te baseren op cijfers op één moment, maar op trends over meerdere jaren of op een voortschrijdend gemiddelde over meerdere jaren.

U ziet een Multidisciplinaire Projectgroep Discrepantie als de oplossing voor het probleem. Wij zien dat anders. Duidelijke taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden juichen wij toe. In het kader van Henze 2.12 is dit ook een speerpunt. Wij zien er meer in dat één organisatieonderdeel verantwoordelijk is voor het dossier discrepantie, en wel Belastingen. Deze eenheid zorgt jaarlijks voor een rapportage, natuurlijk met gegevens van andere afdelingen. Ook levert deze eenheid de gegevens aan voor de jaarlijkse landelijk benchmark. Mocht het nodig zijn dan stelt deze eenheid nader onderzoek naar discrepantie aan ons voor.

Deze aanbeveling hangt samen met aanbeveling 2. Het is een bestuurlijke keuze om capaciteit en middelen ter beschikking te stellen. Wij vinden discrepantieonderzoek belangrijk omdat het erin resulteert dat de vervuiler daadwerkelijk betaalt. In het Waterbeheersplan 2010-2015 is hierover ook een passage opgenomen¹.

In een discrepantieonderzoek moeten echter zeker ook de volgende twee vervuilingbronnen mee worden genomen:

- afspoeling van verharde oppervlakken die via gemengde systemen op onze rwzi's uitkomt
- drainage van de ondergrond door lekke rioelstelsels.

Wij nemen aanbeveling 1 en 2 gewijzigd over. Wij geven de acties nu al mee aan de organisatie zodat erop geanticipeerd kan worden in het kader van Henze 2.12.

¹ In het Waterbeheersplan, paragraaf 3.2.4 – Indirecte lozingen, staat:

"Het hoogheemraadschap start in 2010 gezamenlijk met de gemeenten discrepantieonderzoeken. In 2012 wordt eventueel een uitvoeringsprogramma opgesteld naar aanleiding van de resultaten. Dit wordt in 2015 geëvalueerd. De bedoeling van het discrepantieonderzoek is meer grip te krijgen op indirecte lozingen en op de heffingen. Daarnaast krijgt het hoogheemraadschap, door gebruik te maken van zijn adviesrol voor de gemeente, meer grip op het influent van de rwzi. Van deze adviesrol zal het hoogheemraadschap actief gebruik maken. Vooral als blijkt dat de kwaliteit van het effluent van de zuivering te wensen overlaat, als gevolg van onvoldoende gesaneerde indirecte lozingen."



2. Aanbevolen wordt om het bepalen van de discrepantie per afzonderlijke rioolwaterzuiveringsinstallatie te integreren in de bestaande werkprocessen binnen de ambtelijke organisatie. Indien de uitkomst daartoe aanleiding geeft, tevens een prioriteit te bepalen voor het uitvoeren van een detailonderzoek bij de betrokken rioolwaterzuiveringsinstallatie. Tot op heden wordt gemiddeld per jaar één (moeizaam verlopend) detailonderzoek uitgevoerd. Jaarlijks vooraf te plannen tijd en budget leidt tot sneller resultaat.

Zie argumentatie bij aanbeveling 1.

3. Bij het bepalen van het aantal inwoner-equivalenten in het afvalwater dat door een rwzi moet worden gezuiverd, wordt standaard niet gemeten in de periode van vrijdagmorgen tot zondagmorgen. Ter verkrijging van een beter beeld over alle dagen in de week wordt aanbevolen ook gedurende de genoemde periode te meten en te bemonsteren.

Wij zien de ratio van deze aanbeveling in. We stellen voor:

- te onderzoeken wat deze wijziging organisatorisch en financieel betekent
- en in hoeverre de belasting van rwzi's in het weekeinde afwijkt van doordeweekse dagen.

We willen dit nagaan bij een aantal van onze rwzi's. Indien de afwijkingen significant zijn en weekdekkende bemonstering financieel en organisatorisch verantwoord is, nemen we uw aanbeveling graag over. Wij vermelden in de concernrapportages de stand van zaken rond deze aanbeveling.

4. Aanbevolen wordt om jaarlijks het aantal vervuilingseenheden uit woonruimten te vergelijken met het aantal inwoners binnen het beheersgebied. Idealiter zijn deze aan elkaar gelijk. Indien de aantallen relatief sterk verschillen of van jaar op jaar uit elkaar gaan lopen, zou hier onderzoek naar gedaan moeten worden.

Deze aanbeveling nemen wij over. Jaarlijks vergelijken van genoemde cijfers vergt geen extra inspanning. Sterker nog, dit wordt elk jaar reeds gedaan om te komen tot een prognose van de maatstaven voor de tarieven.

Voor nader onderzoek zullen er vanuit de organisatie voorstellen aan ons worden voorgelegd, zie aanbeveling 1 en 2. Ook dit zal in de concernrapportages terugkomen.

5. Aanbevolen wordt jaarlijks het onderwerp discrepantie te agenderen voor een vergadering van D&H en het CHI jaarlijks te informeren over de discrepantie.

Ook deze aanbeveling nemen wij over. Nogmaals, het is een goed initiatief om dit onderwerp aandacht te geven. Wij zullen u informeren in een concernrapportage.



Pagina
34

Datum
18 april 2012

Uw vragen

In uw aanbiedingsmemo schrijft u tenslotte dat u bij de aanbieding van het rapport aan het college van hoofdingelanden enkele vragen aan bod wilt laten komen. Wij zijn zo vrij geweest daarop zelf ook al een antwoord te formuleren.

Waarom heeft discrepantie zo weinig aandacht gehad bij organisatie en bestuur?

Discrepantie heeft door de jaren heen zeker aandacht gehad van het dagelijks bestuur en van bepaalde onderdelen van de organisatie. Het zit meer in het missen van een structurele aanpak dat het niet prominent op de agenda stond. Uw onderzoek zal hierop een positieve invloed hebben.

Waarom is het uit de benchmark voortvloeiende negatieve beeld van HHNK niet als probleem gesignaleerd en waarom zijn er nauwelijks maatregelen genomen?

Wij vinden dit een te negatieve weergave van de werkelijkheid. Naar aanleiding van de benchmark 2002 zijn er waterschapsbrede en detailonderzoeken gedaan binnen HHNK. Er was toen gevoel van urgentie om te onderzoeken of dit negatieve beeld werkelijk klopte. Er zijn en worden sindsdien steeds weer nieuwe detailonderzoeken uitgevoerd. Ook is in het Waterbeheersplan 2010-2015 een voornemen opgenomen over discrepantieonderzoeken. Zie de voetnoot bij de motivatie bij aanbeveling 1.

Tot slot

Het onderzoek maakt duidelijk waar verbeteringen mogelijk zijn. Het is een stimulans om de organisatie nog meer te professionaliseren. Wij gaan met uw aanbevelingen aan de slag.

Met vriendelijke groet,

het college van dijkgraaf en hoogheemraden,

de secretaris,

de dijkgraaf,

M.J. Kuipers

drs. L.H.M. Kohsiek



9 Nawoord van de RKC

Wij hebben met genoeg kennis genomen van de reactie van het college van dijkgraaf en hoogheemraden op onze bevindingen, conclusies en aanbevelingen en danken het college daarvoor.

Wij zijn verheugd dat het college twee aanbevelingen overneemt en daarnaast voor een aanbeveling de ratio ziet en een voorstel doet.

Wij hebben een goede reden gezien om onderzoek te doen naar de effectiviteit van de zuiveringsheffing: de benchmark waarin voor HHNK een discrepantie van 40% werd getoond. In de aanloop van het onderzoek hebben wij ons laten informeren over de ambtelijke processen die dit onderwerp betreffen. Met name het gebrek aan multidisciplinair samenwerken (in welke organisatorische vorm ook) en de verantwoordelijkheid voor het beheersen van de discrepantie (door welk HHNK-gremium ook) was, tezamen met genoemde hoge discrepantie, voor ons aanleiding om het onderzoek uit te voeren. Immers, het adagium 'de vervuiler betaalt' staat aan de basis van de belastingheffing.

Tot onze verrassing is uit het onderzoek gebleken dat voornoemde benchmark geen juist beeld geeft van de werkelijke discrepantie bij HHNK. Onze onderzoeker (een deskundige op het gebied van discrepantie) heeft berekend dat de discrepantie bij HHNK dicht in de buurt ligt van het landelijk gemiddelde (ongeveer 10%). Die score verheugt ons, maar neemt niet weg dat niet is voorkomen dat de discrepantie bij HHNK zo negatief is afgeschilderd. Daarom dringen wij aan op:

- een bredere oriëntatie op de discrepantie door gestructureerde samenwerking (in welke vorm dan ook; wij doen de suggestie van een multidisciplinaire projectgroep)
- een duidelijke borging van verantwoordelijkheden, gecombineerd met een passend financieel kader.

Het heeft ons enigszins verbaasd dat het college bij onze aanbevelingen 1 en 2 zich zo richt op de organisatorische uitwerking van onze aanbevelingen. Het college kiest zelf niet voor een multidisciplinair team, zoals door ons aanbevolen, maar wil één organisatiedeel de verantwoordelijkheid geven. O.i. schuilt daarin het gevaar dat juist het multidisciplinaire karakter (het gemeenschappelijke probleem) ontbreekt, waardoor het risico dat discrepantie niet wordt beheerst blijft bestaan.

Tenslotte. Het onderzoek maakt duidelijk dat discrepantie, zeker waar de benchmark 40% aangeeft, te weinig aandacht heeft gekregen. Op de vragen die wij aan het CHI willen stellen, antwoorden dijkgraaf en hoogheemraden bij voorbaat. Ook dat waarderen wij. Wij herkennen in die antwoorden echter niet de boodschap van ons rapport. Eerder een ontkenning.



10 Bijlagen

10.1 Lijst met de verklaring van gebruikte afkortingen

CHI	College van hoofdingelanden (algemeen bestuur)
CBS	Centraal Bureau voor de Statistiek
D&H	College van dijkgraaf en hoogheemraden (dagelijks bestuur)
D	Discrepantie (= i.e. – v.e.)
D-onderzoek	Onderzoek naar discrepantie
DVO	Dienstverleningsovereenkomst
FEZ	(afdeling) Financieel Economische Zaken
GBa	Gemeentelijke Basisadministratie
ORBIS	Onroerend Goed Belasting & Informatie Systeem
GIBS	Geïntegreerd Belasting Systeem
GHS	Geïntegreerd Heffingen Systeem
HHNK	Hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier
IBA	Individuele Behandeling Afvalwater
i.e.	inwonerequivalent, eenheid bij kwantificeren vuilvracht influent rwzi
i.e. (136)	i.e. op basis van 136 gram zuurstofverbruik per etmaal, in gebruik tot 1-1-2009
i.e. (150)	i.e. op basis van 150 gram zuurstofverbruik per etmaal, in gebruik vanaf 1-1-2009
MPD	Multidisciplinaire Projectgroep discrepantie
PWN	Provinciaal Waterleidingbedrijf Noord-Holland
RKC	Rekenkamercommissie
rwzi	rioolwaterzuiveringsinstallatie
US	Uitwaterende Sluizen
v.e.	Vervuilingseenheid, eenheid bij kwantificeren afvalwaterheffing
v.e. (136)	v.e. op basis van 136 gram zuurstofverbruik per etmaal, in gebruik tot 1-1-2009
v.e. (150)	v.e. op basis van 150 gram zuurstofverbruik per etmaal, in gebruik vanaf 1-1-2009
V&H	(afdeling) Vergunningen en Handhaving



10.2 Totaal aantal v.e. dat samenhangt met het geloosde afvalwater op eigen rwzi's

Bepaling totaal aantal v.e. dat samenhangt met het geloosde afvalwater op de eigen rwzi's van HHNK

(gegevens ontvangen op 23-09-2011)

	v.e. in 2003	v.e. in 2004	v.e. in 2005	v.e. in 2006	v.e. in 2007	v.e. in 2008	v.e. in 2009	v.e. in 2010
Woonruimten totaal	1.071.000*	1.076.000*	1.081.000	1.085.000	1.085.000	1.159.140	1.149.935	1.144.989
Bedrijven totaal	338.000	338.000	335.500	328.600	327.760	318.500	316.000	315.000
Heffingen totaal	1.409.000	1.414.000	1.416.500	1.413.600	1.412.760	1.477.640	1.465.935	1.459.989
Correctie voor anorganica **	5.448	5.365	4.908	5.491	5.930	4.664	5.380	6.397
Totaal, zonder anorganica	1.403.552	1.408.635	1.411.592	1.408.109	1.406.830	1.472.976	1.460.555	1.453.592
Correctie voor aanvoer per as	4.165	6.075	2.858	3.818	3.237	0***	0***	0***
Totaal in influent van rwzi's	1.399.387	1.402.560	1.408.734	1.404.291	1.403.593	1.472.976	1.460.555	1.453.592
Correctie voor export	72.081	112.692	152.215	177.419	175.706	172.397	163.709	162.221
Totaal naar eigen rwzi's	1.327.306	1.289.868	1.256.519	1.226.872	1.227.887	1.300.579	1.296.846	1.291.371

* Extrapolatie op basis van gegevens in tabel 5.2

** Betreft som voor zware metalen + chloride + fosfor + sulfaat. Aantal voor 2003 is gemiddelde voor jaren 2004 t/m 2010

*** Geen correctie voor deze jaren omdat heffing nog niet was opgelegd bij de samenstelling van de tabel

Opmerking 1: De aanslagen 2008, 2009 en 2010 voor de meetbedrijven waren bij de samenstelling van de tabel nog niet afgerond.

Opmerking 2: Het totaal aan heffingen voor de jaren 2009 en 2010 betreft de zuiveringsheffing. Het totaal aan heffingen voor de jaren 2003 t/m 2008 betreft de som van de zuiveringsheffing en de verontreinigingsheffing. Volgens opgave door HHNK bedraagt de verontreinigingsheffing slechts 2000 tot 3000 v.e.. Vanwege dit beperkte aandeel op het totaal en het ontbreken van precieze cijfers, is geen correctie doorgevoerd.