



UNIVERSITEIT VAN AMSTERDAM

BSc Politicologie

Beheer van Natuurlijke Grondstoffen in Theorie en Praktijk

POLITIEKE DIMENSIES VAN TRANSITIES: discussie over differentiatie van de rioolheffing als beleidsinstrument voor de klimaatbestendige stad

door

Lieke Brackel

10562397

21 juni 2017

Begeleiders:

dr. R. J. Pistorius (UvA)

dr. C. Mesters (GDGD)

Tweede lezer:

dr. M. Hanegraaff (UvA)



Abstract

Het streven naar klimaatbestendige steden en de verduurzaming van de financiering van het stedelijk waterbeheer heeft de discussie over differentiatie van de rioolheffing als beleidsinstrument doen oplaaien. Een dergelijke beleidsinnovatie vraagt om fundamentele veranderingen in meerdere lagen van de samenleving. In navolging van het *governance perspective* op transities, is beargumenteerd dat 'politiek' in de brede zin van het woord hier onvermijdelijk onderdeel van uitmaakt en dat aandacht voor de rol van macht in transities belangrijk is. De hoofdvraag was: 'Wat zijn de politieke dimensies van de discussie over differentiatie van de rioolheffing als mogelijk beleidsinstrument in de transitie naar de klimaatbestendige stad?'

Voor deze kwalitatieve inventariserende *case-study* zijn 21 interviews gehouden en de beleidsdocumenten van 12 gemeenten onderzocht. De verschillende argumenten en achterliggende normatieve opvattingen die zo zijn verzameld, vormden de basis voor verdere analyse. Met behulp van het *governance perspective* op transities, is de discussie over de rioolheffing in het bredere socio-technische systeem geplaatst. Zo kon de wisselwerking tussen structuur en agentschap voor deze casus beschreven worden. Dit is relevant omdat de keuze voor een beleidsinstrument middenin een gelaagd en dynamisch machtsspel wordt gemaakt. Dit machtsspel bestaat uit de interactie tussen de politieke dimensies (relationele, dispositionele en structurele macht), die zich in verschillende lagen van de samenleving bevinden.

Deze scriptie vormt een empirische illustratie van het relatief jonge *governance perspective* op transities. Uit dit onderzoek kwam naar voren dat de discussie over de grondslag van de rioolheffing een flink aantal normatieve twistpunten bevat. Actoren zijn het op duurzaamheids-, rechtvaardigheids- en institutionele gronden oneens over de richting van en methoden voor de transitie naar klimaatbestendige steden. Dit bevestigt het belang van het meenemen van de politieke dimensies van transities voor deze casus. Daarnaast biedt inzicht in de interactie tussen de verschillende politieke dimensies aanknopingspunten voor beleidsmakers met *reflexive governance* en *dual-track governance*.

Voorwoord

Deze scriptie is geschreven vanuit een onderzoeksstage bij de Green Deal Groene Daken (GDGD). De GDGD is onderdeel van het Green Deal programma van het ministerie van Economische Zaken. Het is een publiek-private netwerkorganisatie waarin partijen samenwerken om het maatschappelijk verdienmodel voor groene daken verder uit te werken en de beleidsmatige context van begroeide daken te verbeteren. Naast deze scriptie, is er een meer beleid-georiënteerd rapport voor de partners van de GDGD gemaakt, als voeding voor de discussie over differentiatie van belastingen.

Allereerst zou ik alle geïnterviewden nogmaals hartelijk willen bedanken voor hun tijd, adviezen en medewerking aan dit onderzoek. Ook de hulp van de procesbegeleiders van de Green Deal Groene Daken, Carleen Mesters en Anne-Marie Bor, was ontzettend waardevol. Door het delen van hun kennis en netwerk was het mogelijk om een goede onderzoeksopzet te maken. Daarbovenop zou ik Carleen, mijn stagebegeleider, willen bedanken voor haar oprechte geïnteresseerdheid en zorgzaamheid ten aanzien van mijn vorderingen, maar zeker ook voor mijzelf als persoon. Ik heb veel geleerd van deze stage, met name door haar werkzaam te zien in de praktijk van een netwerkorganisatie als de GDGD. Dat geldt ook voor de leden van de werkgroep differentiatie belastingen, die advies hebben gegeven waar nodig en mij tijdens het onderzoeksproces verder op weg hielpen. Tot slot, mijn begeleider Robin Pistorius voor zijn commentaar en betrokkenheid tijdens het (meermaals) doorlopen van de onderzoekscyclus; en de tweede lezer Marcel Hanegraaff voor het lezen en beoordelen van deze scriptie.

De structuur van deze scriptie is als volgt. Hoofdstuk 1 bespreekt de transitie naar klimaatbestendige steden. In hoofdstuk 2 komt het theoretisch kader van dit onderzoek, macht in transities, aan bod. In hoofdstuk 3 volgen de keuzes voor de inkadering en methodologie. De resultaten van deze *case-study* worden in hoofdstuk 4 besproken door de empirische beschrijving van de discussie over de rioolheffing te integreren met de theorie. Tot slot bevat hoofdstuk 5 de conclusie en enkele reflecties op het verloop van dit onderzoek.

Inhoudsopgave

1	Introductie	7
1.1	Transitie naar klimaatbestendige steden	7
1.2	Transitie naar duurzame financiering stedelijk waterbeheer	9
1.3	Knooppunt: differentiatie belastingen	9
1.4	De politieke dimensies van transities	11
1.5	Onderzoeksvraag en vooruitblik op het argument	11
1.6	Relevantie en structuur	12
2	Macht in transitietheorie	14
2.1	Introductie	14
2.2	Transitiestudies	15
2.3	Het beschrijven van transities	15
2.4	De politieke dimensies van transities	18
2.5	Relationele-, dispositionele- en structurele macht	19
2.6	Transitie Management: ‘ <i>What About Politics?</i> ’	21
2.7	<i>Reflexive governance</i>	23
2.8	<i>Dual-track governance</i>	24
2.9	Conclusie	26
3	Methodologie	27
3.1	Kwalitatief onderzoek	27
3.2	Inkadering	28
3.3	Selectie van de gemeenten	29
3.4	Beleidsdocumenten	30
3.5	Interviews	31
3.6	Literatuurstudie	32
3.7	Conclusie	33
4	Casus: discussie over de rioolheffing	34
4.1	Introductie	34
4.2	Achtergrond van de rioolheffing	36

4.3	Discussie over de rioolheffing	40
4.4	Resultaten: argumenten in de discussie over de rioolheffing	42
4.4.1	Duurzaamheidsargumenten	43
4.4.2	Rechtvaardigheidsargumenten	45
4.4.3	Institutionele argumenten	46
4.4.4	Normatieve vragen in de discussie over de rioolheffing	48
4.5	Resultaten: interactie tussen de politieke dimensies	49
4.6	Resultaten: aanknopingspunten voor <i>reflexive governance</i>	51
4.7	Resultaten: aanknopingspunten voor <i>dual-track governance</i>	52
4.7.1	Voorbeelden van aandrijven	53
4.7.2	Voorbeelden van legitimeren	54
4.7.3	Voorbeelden van visies opstellen	55
4.8	Reflecties op <i>dual-track governance</i>	56
4.9	Implicaties voor de theorie	57
5	Conclusie en discussie	58
5.1	Onderzoeksvraag	58
5.2	Bevindingen	59
5.3	Discussie	60
5.4	Aanbevelingen	61
A	Interview overzicht	71
B	Overzicht van gebruikte argumenten	75
C	Selectie van gemeenten	83
D	Interviewgids	85
E	Rotterdamse waterblog 2050	88
F	Juridische notitie differentiatie rioolheffing	90

Lijst van figuren

1.1	Transitiepatronen in stedelijk watermanagement (uit Brown e.a., 2009)	8
2.1	Het MLP volgens Geels & Schot (2007)	17
3.1	Algemeen overzicht van betrokken stakeholders in de discussie over de rioolheffing	29
4.1	De discussie als een gelaagd machtsspel	35
4.2	Variëteit in gehanteerde grondslag van de rioolheffing in Nederland (1)	37
4.3	Variëteit in gehanteerde grondslag van de rioolheffing in Nederland (2)	38
4.4	De discussie over de grondslag van de rioolheffing per gemeente	41
4.5	Drie typen argumenten in de discussie over de rioolheffing	43

Lijst van tabellen

2.1	typen macht van Arts en Van Tatenhove (2004) en Grin (2011)	21
-----	---	----

Afkortingen

BAW	Bestuursakkoord water
CAB	Commissie Aanpassingen Belastingen
DRPA	Deltaprogramma Ruimtelijke Adaptatie
EU	Europese Unie
EZ	Ministerie van Economische Zaken
GDGD	Green Deal Groene Daken
GDO	Gemeenten voor duurzame ontwikkeling
GRP	Gemeentelijk Rioleringsplan
IPO	Interprovinciaal Overleg
KNMI	Koninklijk Nederlands Meteorologisch Instituut
KRW	Kaderrichtlijn Water
KWR	Kiwa Water Research
MinIenM	Ministerie voor Infrastructuur en Milieu
OESO	Organisatie voor Economische Samenwerking en ontwikkeling
RIONED	Stichting RIONED
STOWA	Stichting Toegepast Onderzoek Waterbeheer
vGRP	Verbreed Gemeentelijk Rioleringsplan
UvW	Unie van Waterschappen
UU	Universiteit Utrecht
UvA	Universiteit van Amsterdam
VLARIO	Vlaamse Riolering - overlegplatform
VNG	Vereniging voor Nederlandse Gemeenten
WUR	Wageningen Universiteit en Research

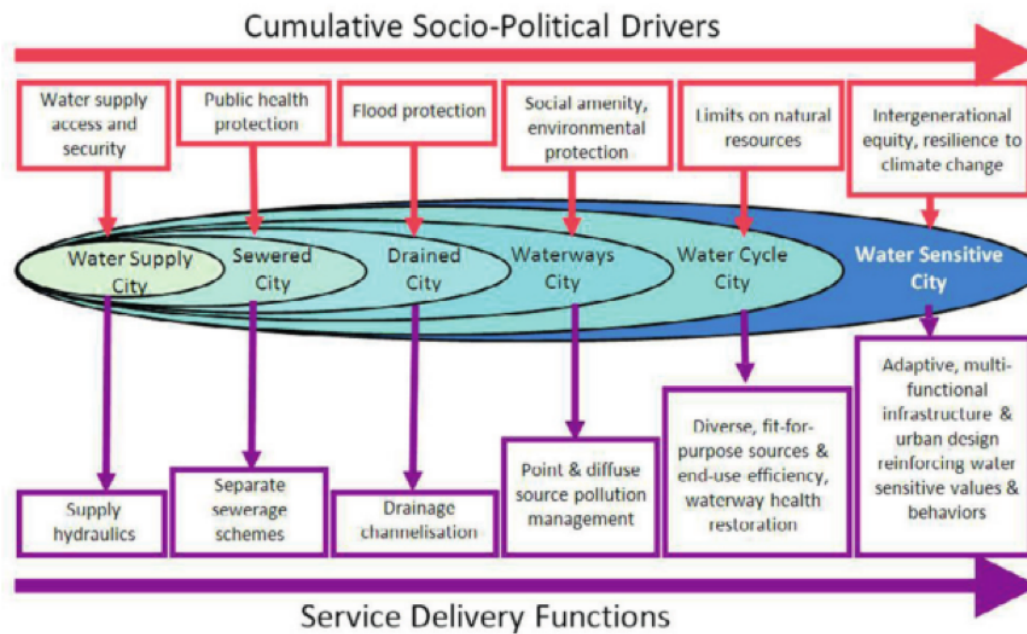
Hoofdstuk 1

Introductie

1.1 Transitie naar klimaatbestendige steden

Klimaatverandering stelt steden van over de hele wereld voor grote uitdagingen, zoals wateroverlast door hevige regenbuien en periodes van extreme droogte. De enorme wolkbreuk in Kopenhagen werd een klassiek voorbeeld, en in Amsterdam werd in 2014 de schade door een regenbui op 10 miljoen euro geraamd (Locher & Dekker, 2016). Volgens het KNMI vallen extreme buien steeds vaker (Stichting RIONED, 2013). Daarnaast is de verdroging door lage grondwaterstanden en periodes van extreme droogte een probleem voor begroeiing, de agrarische sector en drinkwatervoorzieningen (Gemeente Venray, 2013; Interview Francken, 16 mei 2017). De aanpassing van onze omgeving aan deze wijzigingen noemen we klimaatadaptatie.

Klimaatadaptatie is de laatste vijf jaar hoger op de agenda gekomen (Hommes, Franssen, Dirven, Mastop, & Schyns, 2016; OECD, 2014). De figuur hieronder geeft de verschillende fasen weer in het (Nederlands) waterbeheer sinds de industrialisering. De klimaatbestendige stad of *water sensitive city* is de nieuwste ontwikkeling (Brown, Keath, & Wong, 2009; Deltares, 2016; Leander, 2016). De ideale klimaatbestendige stad is ingericht op extreme weersomstandigheden (door klimaatadaptatie) en draagt zelf zo min mogelijk bij aan klimaatverandering (klimaatmitigatie). Klimaatbestendige steden hebben daarvoor meer ruimte voor groen en water nodig (Mesters & Pötz, 2016).



Figuur 1.1: Transitiepatronen in stedelijk watermanagement (uit Brown e.a., 2009)

Meer ruimte voor groen en water in de stad draagt bij aan de volgende beleidsdoelen: het verminderen van wateroverlast, van verdroging door lage grondwaterstanden en van hitte-stress; en het verbeteren van de biodiversiteit, kwaliteit van de leefomgeving, waterkwaliteit, en volksgezondheid (Bor et al., 2016; Hommes et al., 2016). Veel private percelen in Europa en zo ook Nederland verstenen echter in hoog tempo (Kullberg, 2016). In combinatie met verdere verstedelijking geeft dat problemen (Stichting RIONED, 2016). Zeker ook omdat in de openbare ruimte van stadskernen groen vaak plaats moet maken voor 'steen', denk aan parkeerplekken (Interview Teekens, 2017). Meer verhard oppervlakte zorgt ervoor dat het hemelwater niet infiltreert op de plek waar het valt, maar direct afstroomt naar het laagstgelegen punt of direct afwatert in het riool. Ook draagt verharding bij aan hitte-stress in stadskernen. (Mees, 2014)

Bovendien zijn de Nederlandse steden of dorpskernen niet ingericht op de extreme buien die verwacht worden in de toekomst. De riolering is bijvoorbeeld niet gedimensioneerd op dergelijke hoeveelheden neerslag. Als gevolg hiervan vormen overstorten, opdrijvende putdeksels, terugstromend afvalwater en dergelijke een risico voor respectievelijk de waterkwaliteit en de volksgezondheid. (Stichting RIONED, 2013)

Klimaatadaptatief beleid in steden is in de praktijk vaak gelieerd aan het beleidsdoel 'afkoppelen': dat is het duurzaam scheiden van hemelwater en afvalwater. Afkoppe-

len kan ondergronds met een gescheiden riolering, maar kan ook bovengronds door meer groen- en watervoorzieningen aan te leggen. Hemelwater niet meer op het vuilwaterriool afvoeren ontlast het rioolstelsel. De waterzuivering kan zo efficiënter werken en infiltratie ter plekke kan de grondwaterstand verhogen. (Stichting RIONED, 2013) Bovendien kan het relatief schone hemelwater (her)gebruikt worden voor meer water-circulaire steden (Homes et al., 2016; Leander, 2016).

Met beleidsprogrammas als het deltaprogramma Ruimtelijke Adaptatie, het klimaatakkoord, de Klimaat Actieve Stad en lokale initiatieven als Operatie Steenbreek, Leiden Sponge City en Amsterdam Rainproof proberen overheden op alle niveaus steden klimaatbestendiger te maken. (De Staat der Nederlanden, 2010; Deltares, 2016; Naafs, 2016)

1.2 Transitie naar duurzame financiering stedelijk waterbeheer

De transitie naar de klimaatbestendige stad is onderdeel van de bredere duurzaamheids-transitie. Vaak genoemde principes in deze transitie zijn het vervuiler-betaalt principe en/of het kostenveroorzakingsprincipe (Driessen van Rijswijk, 2011; Van den Bosch & Partners, 2015).

In 2014 bracht de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO) een rapport uit dat Nederland oproept het vervuiler-betaalt-principe een grotere rol te laten spelen in ondermeer de financiering van het stedelijk waterbeheer (OECD, 2014). Ook de kaderrichtlijn water van de Europese Unie (EU) is in die richting opgesteld (Van den Bosch & Partners, 2015). In Nederland is waterbeheer echter van oudsher sterk gebaseerd op het solidariteitsbeginsel (Twynstra Gudde & Tauw, 2015). Er zijn sindsdien een aantal werkgroepen gestart die onderzoeken in welke mate de financiering van het stedelijk waterbeheer meer kan bijdragen aan duurzaamheid in Nederland: het Ministerie van Infrastructuur en Milieu (MinIenM) heeft de werkgroep stedelijk waterbeheer en de Unie van Waterschappen (UvW) kent de Commissie Aanpassingen Belastingen (CAB) (Kiers, Schreuders, & Klooster, 2017; Unie van Waterschappen, 2017).

1.3 Knooppunt: differentiatie belastingen

De twee transities naar klimaatbestendige steden en naar duurzame financiering van het stedelijk waterbeheer komen samen in de discussie over differentiatie van belastingen als

beleidsinstrument. Voor hemelwater geldt dat het vervuiler-betaalt-principe door differentiatie meer naar voren kan komen in de zuiveringsheffing en/of rioolheffing. Bijvoorbeeld door een gedeelte van de heffing te baseren op het aangeleverde hemelwater. Neerslag bepaalt 36% van de kosten van de zuivering en grofweg de helft van de kosten van beheer en aanleg van het rioolsysteem. Over de meetmethoden bestaat discussie, maar in Duitsland wordt dit gedaan aan de hand van vierkante meters verhard oppervlakte. (Kiers et al., 2017; Mesters & Bor, 2016)

Er bestaan twee manieren om differentiatie van de rioolheffing te bepleiten: rechtvaardigheid en duurzaamheid. Ten eerste worden de kosten voor afvoer van hemelwater op veel plekken in Nederland niet in rekening gebracht¹. Een groot bedrijventerrein betaalt dan evenveel rioolheffing als een klein huishouden. (Gemeente Haaksbergen, 2016; Mesters & Bor, 2016) In Duitsland spanden burgers een rechtszaak aan omdat zij dit onrechtvaardig vonden. Nadat zij in het gelijk zijn gesteld, is differentiatie verplicht gesteld voor Duitse gemeenten in deelstaat Noordrijn-Westfalen (Interview Pötz, 2017; Mesters & Bor, 2016).

Ten tweede kan een financiële tegemoetkoming door korting op de rioolheffing burgers prikkelen om hun tuinen en daken te vergroenen (Bor et al., 2016; Mesters & Bor, 2016). Dit is nodig omdat de kosten voor klimaatadaptieve maatregelen veelal gedragen worden door individuen, terwijl de baten maatschappelijk zijn. Tompkins en Eakin (2012) noemen dit *privately provided public adaptation goods*. Deze collectieve-actie-problematiek maakt het lastig burgers aan te zetten tot klimaatadaptatie (Mees, Driessen, Runhaar, & Stamatelos, 2013; Tompkins & Eakin, 2012).

In Nederland is differentiatie van de rioolheffing juridisch mogelijk, maar wordt het nauwelijks toegepast. Waar lokale overheden wel andere beleidsinstrumenten als communicatie, subsidies en afkoppelverordeningen steeds breder inzetten, blijven aanpassingen in de belastingen nog achter (Interview van der Velde, 19 april 2017; Mesters & Bor, 2016; Sterk Consulting, 2016). In Duitsland en Zwitserland is differentiatie belastingen wel onderdeel van de beleidsmix. Steden als Bazel, Stuttgart en Hamburg lopen voor qua vergroening op Nederland (Mees et al., 2013). Door de hevige regenbuien, verdrogingsproblematiek en het verschijnen van het OESO-rapport wordt de discussie echter wel weer gevoerd.

Steden klimaatbestendiger maken en de belastingsystematiek verduurzamen vergen echter grote veranderingen in meerdere lagen van de samenleving. Het is een uitdaging voor beleidsmakers om dergelijke veranderingen op gang te krijgen. De transitietheorie is een onderzoeksveld dat daar een antwoord op probeert te vinden.

¹Dit is bijvoorbeeld het geval bij een vaste aansluiting of als alleen de gebruiker betaalt aan de hand van hoeveelheid drinkwater. Zie appendix F voor meer informatie over de verschillende grondslagen.

1.4 De politieke dimensies van transities

Transitietheorie beschrijft de veranderingen in een samenleving op verschillende niveaus tegelijkertijd. Zo kan de complexiteit van veranderingen in beleid in samenspel met andere sociotechnische veranderingen bekeken worden.

Het is daarbij cruciaal dat wetenschappers en beleidsmakers zich bewust zijn van de onvermijdelijke politieke dimensies van transities (Avelino, Grin, Pel, & Jhagroe, 2016). De school Transitie Management bouwt voort op transitietheorie en heeft invloed in de Nederlandse beleidswereld (Geels & Kemp, 2000; K. Kern Alber, 2006). Van oorsprong was hierin echter weinig aandacht voor 'politiek' (Kern & Alber, 2006; Meadowcroft, 2011). Dit is problematisch omdat Transitie Management een normatieve aangelegenheid is. Immers, de beoogde richting van de transitie en gekozen methoden worden betwist (Meadowcroft, 2009). Transities ontwikkelen zich middels politieke strijd op allerlei niveaus (Grin, 2016, p. 112; Meadowcroft, 2009).

Als antwoord op deze kritiek, schreven transitietheoretici de afgelopen jaren nieuwe conceptuele kaders waarin macht expliciet naar voren komt (Avelino & Rotmans, 2009; Geels, 2011; Grin, Rotmans, & Schot, 2010). Een variant daarvan is Grins (2011) *governance perspective* op transities. In navolging van Arts en van Tatenhove (2004), beschrijft hij drie dimensies van macht in transities: relationele-, dispositionele en structurele macht (Grin, 2011; Grin et al., 2010). *Dual-track governance* en *reflexive governance* zijn vervolgens methoden voor beleidsmakers om strategisch in te spelen op het gelaagde transitieproces en voldoende zelfkritisch te zijn over de beoogde transitie (Grin, 2016; Hendriks & Grin, 2007). Er zijn echter nog weinig empirische bijdragen die dit kader hanteren. Deze zijn nodig om de rol van macht in transitietheorie verder te verfijnen (Hendriks & Grin, 2007; Kern & Smith, 2008; Meadowcroft, 2007, 2009; Shove & Walker, 2007).

1.5 Onderzoeksvraag en vooruitblik op het argument

Dit onderzoek richt zich op de discussie over differentiatie van de rioolheffing als beleidsinnovatie. De onderzoeksvraag luidt:

Wat zijn de politieke dimensies van de discussie over differentiatie van de rioolheffing als mogelijk beleidsinstrument in de transitie naar de klimaatbestendige stad?

Deze discussie wordt zowel landelijk, als op gemeenteniveau gevoerd. In deze

scriptie worden de verschillende argumenten in de discussie over de rioolheffing en achterliggende normatieve opvattingen verzameld. Vervolgens worden zij geanalyseerd met behulp van het *governance perspective* op transitie. In het theoretisch kader wordt betoogd dat aandacht voor de rol van macht in deze discussie belangrijk is. Het machtsspel waarbinnen de keuze voor een beleidsinstrument gemaakt wordt bestaat uit de interactie tussen de politieke dimensies (relationele-, dispositionele en structurele macht), die zich in verschillende lagen van de samenleving bevinden.

Uiteindelijk zal blijken dat de discussie over de grondslag van de rioolheffing een flink aantal normatieve twistpunten bevat. Actoren zijn het op duurzaamheids-, rechtvaardigheids- en institutionele gronden oneens over de richting van- en methoden voor de transitie naar klimaatbestendige steden. Door deze voor- en tegenargumenten en de achterliggende normatieve overtuigingen in de bredere context van het socio-technische systeem te plaatsen, kan het verloop van deze discussie beter begrepen worden. Zo zal bijvoorbeeld de wisselwerking tussen structuur en agentschap voor deze casus beschreven worden. Ook wordt het verkregen inzicht in de politieke dimensies van deze discussie vertaald naar de beleidspraktijk. Hiermee kunnen beleidsmakers namelijk aanknopingspunten vinden om de door hen gewenste transitie te versnellen (*dual-track governance*) en kritisch te reflecteren op dit proces (*reflexive governance*).

1.6 Relevantie en structuur

De maatschappelijke relevantie van deze scriptie bestaat uit het inzicht dat ontstaat in een onderdeel van de duurzaamheidstransitie: de klimaatbestendige stad. Bovendien kan deze scriptie helpen het maatschappelijk debat aan te jagen. Er is te weinig discussie over de normatieve aspecten van deze transitie, zoals de verdeling van de kosten voor klimaatadaptatie en de vraag hoe de klimaatbestendige stad eruit zou moeten zien. Hemelwateroverlast, klimaatadaptatie en de mogelijke rol van rioolheffing daarin staan laag op de agenda. Maar de gevolgen van klimaatverandering zijn al zichtbaar.

Deze scriptie is wetenschappelijk relevant omdat het een empirische illustratie is van een relatief nieuwe stroming binnen de transitietheorie met meer aandacht voor beleid en de politieke dimensies (Grins (2011) *governance perspective*). Daarnaast kunnen inzichten uit dit kwalitatieve onderzoek bijdragen aan de verdere ontwikkeling van dit conceptuele kader.

Tot slot is deze scriptie geschreven vanuit een onderzoeksstage bij de Green Deal

Groene Daken. Het doel van de GDGD is het vergroenen van de stad, het rondkrijgen van een maatschappelijk verdienmodel voor groene daken en het stimuleren van beleidsinnovaties (Bor et al., 2016). Naast deze scriptie verschijnt op basis van dit onderzoek een meer beleidgeoriënteerd rapport voor de partners van de GDGD over de aard van de discussie over differentiatie belastingen.

De structuur van deze scriptie is als volgt: in hoofdstuk 2 wordt het theoretisch kader behandeld met daarin een toelichting van de keuze voor concepten, zoals bijvoorbeeld macht in transities en Grins (2011) *governance perspective*. In hoofdstuk 3 volgen de keuzes voor de inkadering en methodologie van dit onderzoek. De resultaten van deze *case-study* komen in hoofdstuk 4 aan bod. De empirische beschrijving van de discussie over de rioolheffing is daar geïntegreerd met de theorie uit het theoretisch kader. Tot slot bevat hoofdstuk 5 de conclusie en enkele reflecties op het verloop van dit onderzoek.

Hoofdstuk 2

Macht in transitietheorie

“Policy is a multi-level power game” (Arts & Tatenhove, 2004, p. 351)

2.1 Introductie

Dit hoofdstuk geeft het theoretisch kader voor de analyse van de discussie over de rioolheffing. Eerst de transitietheorie in het algemeen, daarna het *multi-level perspective* (MLP) als bril om veranderingen in de samenleving te beschrijven. Met behulp van Grin's *governance perspective* op transitie, waarin hij de drie vormen van macht van Arts en van Tatenhove (2004) naar de transitietheorie vertaalt, kunnen macht en normativiteit in de discussie over de rioolheffing geconceptualiseerd worden. Begrip van de drie vormen van macht (relatief, dispositioneel en structureel) is cruciaal omdat politieke strijd een onvermijdelijk onderdeel is van de transitie naar klimaatbestendige steden (Grin, 2016; Meadowcroft, 2009). Zo kan antwoord gegeven worden op de hoofdvraag: *‘Wat zijn de politieke dimensies van de discussie over differentiatie van de rioolheffing als mogelijk beleidsinstrument in de transitie naar de klimaatbestendige stad?’*

Tot slot reikt Grin's *governance perspective* methoden aan voor beleidsmakers om in te spelen op de gelaagde aard van de transitie naar klimaatbestendige steden. *Reflexive governance* helpt actoren om kritisch te reflecteren op (het proces van) de door hen gewenste transitie. *Dual-track governance* bespreekt hoe actoren strategische verbindingen kunnen leggen tussen de verschillende niveaus. (Hendriks & Grin, 2007)

2.2 Transitiestudies

Al ruim twintig jaar vormen transitiestudies een interdisciplinair onderzoeksveld naar de complexiteit van veranderingen in socio-technische systemen. Interdisciplinair, omdat het veld de samenleving in haar geheel analyseert vanuit meerdere invalshoeken: sociaal, cultureel, institutioneel, technologisch, ecologisch, economisch en politiek. Transitietheorie biedt vooral bij zogenaamde *wicked* of *persistent* beleidsproblemen uitkomsten (Avelino et al., 2016, p. 557). De duurzaamheidstransitie vraagt namelijk om fundamentele veranderingen in verschillende lagen van de samenleving. Tegelijkertijd is de macht om dit proces te beïnvloeden verspreid over verschillende actoren die vaak niet dezelfde probleemperceptie delen (Grin et al., 2010; Kemp, Rotmans, & Loorbach, 2007, p. 316).

Deze scriptie volgt het *governance perspective* op transities zoals besproken door John Grin (Grin, 2011, 2016; Grin et al., 2010; Hendriks & Grin, 2007). Transitiestudies heeft ook meerdere theoretische kaders voortgebracht. Het *multi-level perspective* (MLP) is geschikt om het transitieproces te beschrijven. *Strategic niche management* gaat over het ontwikkelen van nieuwe innovaties en transitie management (TM) over strategisch inbreken in het gangbare als actor. TM is zelfs sinds 2000 een veelgebruikte beleidsstrategie bij Nederlandse ministeries. Het *governance perspective* heeft meer aandacht voor beleid en de politieke processen binnen transities dan de andere varianten. (Grin et al., 2010; Loeber, 2003; Rotmans, Kemp, & van Asselt, 2001)

Dit theoretisch kader geeft argumenten voor het belang van aandacht voor deze politieke dimensies van transities. In de discussie over de rioolheffing komen de politieke dimensies van de transitie naar de klimaatbestendige stad en bijbehorende verduurzaming van het belastingstelsel naar voren. Dit theoretisch kader helpt deze politieke dimensies te beschrijven en daardoor ook beter te begrijpen.

2.3 Het beschrijven van transities

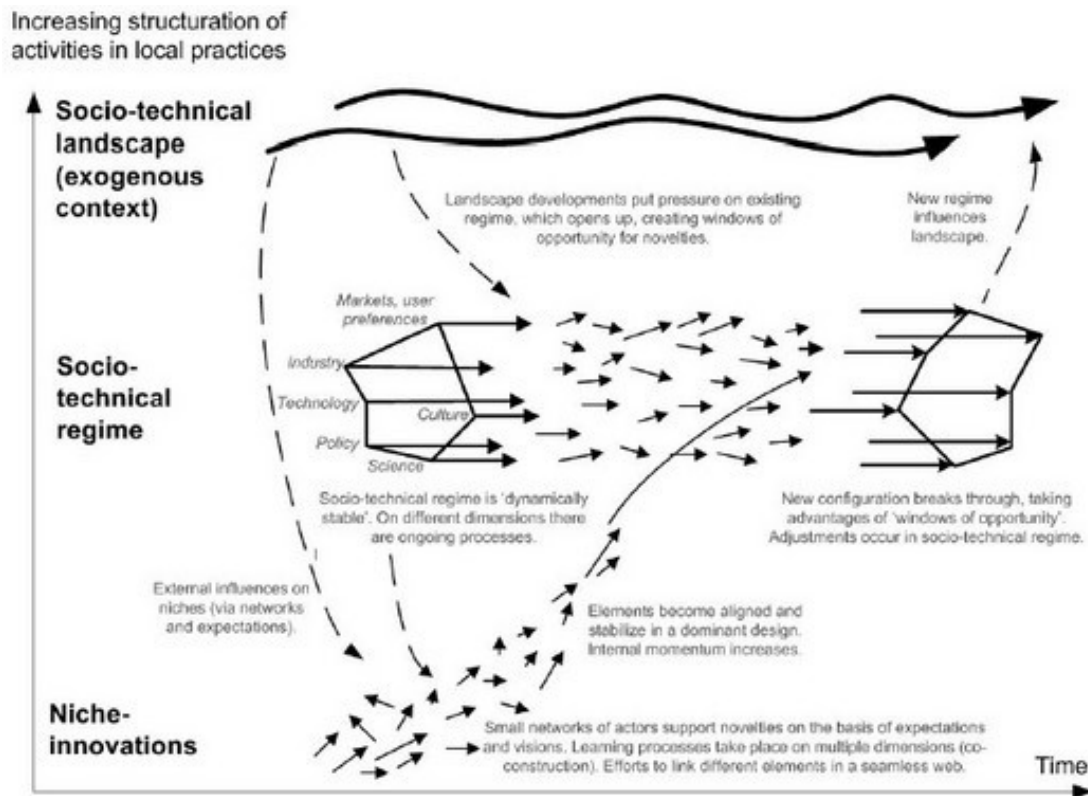
Het MLP is een theoretisch raamwerk om transities van systemen over langere tijd (20 – 40 jaar) te analyseren (Geels, 2011; Geels & Kemp, 2000; Smink, 2015). De holistische en contextueel-historische visie op socio-technische veranderingen van een samenleving staat in de lezing van Geels centraal (Geels & Schot, 2007). Het MLP is behulpzaam voor deze casus, omdat in de discussie over de rioolheffing het sociale, biologische, historische en technische allemaal in elkaar grijpen. Denk aan technische innovaties (nieuwe meetmethoden,

infiltratievoorzieningen en begroeide daken), maar ook aan pad-afhankelijkheden zoals de vaste infrastructuur, hoge kapitaallasten en historisch-juridische context. De grondslag van de rioolheffing aanpassen raakt aan institutionele veranderprocessen, socio-economische trends, klimaatverandering, de mogelijkheden van de techniek en lokale politiek. Met behulp van het MLP kan de verandering in het gehele socio-technische systeem geanalyseerd worden, die nodig is voor de innovatie differentiatie van de rioolheffing om door te breken.

Socio-technische systemen bestaan uit actoren die opereren binnen instituties die gevormd worden door bestaande kennis en technologie (Jackson, Lederwasch, & Giurco, 2014, p. 518).¹ Het MLP stelt dat transitie ontstaat als een consequentie van interacties tussen drie analytische niveaus. Ten eerste innovatieve praktijken ofwel niche experimenten. Ten tweede het regime, dit zijn de meest dominante praktijken en instituties in het socio-technische systeem. (Grin, 2011, p. 2) Smink (2015, p. 14) beschrijft het regime als de dieptestructuur die de stabiliteit van een sociaal-technisch systeem garandeert. Het bestaat uit een semi-coherente set van regels die het gedrag van actoren sturen. Deze regels zijn geïnstitutionaliseerd en dus ook zeer stabiel. Ten derde het landschap dat gezien kan worden als de context van lange termijn en exogene trends waarbinnen niche-regime interacties plaatsvinden (Grin, 2011, p. 2). Actoren kunnen het landschap alleen op zeer lange termijn beïnvloeden omdat het langzaam verandert. Voorbeelden zijn demografische en economische trends en politieke ideologieën. (Geels & Schot, 2007; Loorbach & Rotmans, 2006)

Systemische verandering ontstaat als er druk op het regime wordt uitgeoefend vanuit het landschap of door actoren in niches. Hierdoor kan een zogenaamde *window of opportunity* ontstaan. Als een niche voldoende ontwikkeld is, kan deze doorbreken in het regime. Een transitie is een zeldzame gebeurtenis omdat het landschap, regime en de niche precies op de juiste manier met elkaar moeten interacteren. (Grin et al., 2010, p. 328)

¹De definitie van instituties: regulatieve, normatieve en cultureel-cognitieve elementen die, samen met geassocieerde activiteiten en grondstoffen stabiliteit en betekenis geven aan het sociale leven. Een belangrijke eigenschap van instituties is dat ze stabiliteit creëren en verandering tegen houden. (Smink, 2015, p. 14) Er zijn verschillende soorten instituties zegt Scott (2014): regelgevende instituties (wetten en sancties), normatieve instituties (normen en verwachtingen meer informeel) en cognitieve instituties (gemeenschappelijke overtuigingen die beïnvloeden hoe actoren de wereld beschouwen en waardoor zij zaken betekenis geven).



Figuur 2.1: Het MLP volgens Geels & Schot (2007)

Volgens Grin is het te simplistisch om slechts te stellen dat door landschapsdruk het beleid verandert. Want juist de politiek achter het ontstaan van nieuw beleid en de verandering van het regime is cruciaal om transitie beter te begrijpen (Grin 2011, p.7). Bovendien stuiten pogingen om gevestigde patronen te veranderen altijd op verzet, onbeweeglijkheid en/of normatieve vragen over de legitimiteit, rechtvaardigheid, methoden en richting van de transitie (Grin, 2016, p. 112; Meadowcroft, 2009).

Er was echter in de oorsprong van transitiestudies weinig aandacht voor de politieke dimensies van transitie. Verscheidene wetenschappers uitten kritiek op het MLP en TM dat hierop voortbouwt, omdat ze de politiek achter transitie zouden negeren (Avelino et al., 2016; K. Kern Alber, 2006; Meadowcroft, 2009). De laatste paar jaar zijn er een aantal artikelen gepubliceerd die macht wel meenemen in de beschrijving van het dynamische transitieproces (Avelino et al., 2016; Avelino & Rotmans, 2009; Hendriks & Grin, 2007; Kern & Smith, 2008; Meadowcroft, 2007, 2009; Shove & Walker, 2007). Deze scriptie zal de interpretatie van Grin (2011) en Arts en van Tatenhove (2004) volgen.

2.4 De politieke dimensies van transitities

Beleidsveranderingen kunnen gezien worden als een transitie op zichzelf en zijn bovendien onderdeel van grotere transitities in de samenleving. Volgens Arts en Van Tatenhove (2004, p. 349) zijn beleidsveranderingen inherent politiek en moeten zij ook als zodanig geanalyseerd worden. Zij ontwikkelden hiervoor een gelaagd model van macht in beleidsprocessen dat zowel de invloed van actoren op beleid erkent, als van de structurele context waarin deze actoren opereren. (ibid) Begrip van de specifieke conceptie van macht die daaraan ten grondslag ligt is noodzakelijk om deze interpretatie goed te kunnen plaatsen.

De discussie over wat macht precies is en hoe het naar voren komt is zo oud als de politicologie zelf. Wittgenstein's term 'familiegelijkenis' is overgenomen door o.a. Foucault (1978) en later Arts en van Tatenhove (2004). Familiegelijkenis van verschillende concepties is een antwoord op het probleem dat een alomvattende sluitende definitie van 'macht' onvindbaar lijkt. Het is daarentegen wel mogelijk om met verschillende definities specifieke fenomenen in hun context te beschrijven. Deze variaties op het concept macht zijn wel degelijk aan elkaar gerelateerd, maar laten zich niet in een coherent schema duwen. Dit sluit goed aan bij transitietheorie en met name bij het MLP.

Het MLP biedt ruimte voor het gebruik van verschillende concepties van macht en agentschap in het beschrijven van transitities. Het hanteert namelijk verschillende ontologieën voor de drie verschillende niveaus (Geels, 2011, p. 32). Het is daarom mogelijk een middenpositie in te nemen in het *structure-agency* debat. Transitietheorie kan zowel beschrijven hoe actoren structuren beïnvloeden, als hoe deze structuur andersom de mogelijkheid tot handelen van actoren bepaalt. Structuur en agentschap staan in transitities in een dynamische en wederkerige relatie tot elkaar (Foucault, 1978, 1982; Geels, 2011).

Arts en Van Tatenhove (2004) onderzochten verschillende concepties van macht in het beleidsproces.² Zij kozen uiteindelijk voor de volgende definitie:

² "Some define power in terms of 'having resources', or dispositional power (money, knowledge, personnel, weapons, reputation, etc.), while others define it in terms of achieving outcomes, or relational power (e.g. A influencing B); some consider power in mere organizational terms (organizations, resources, rules, bargaining), while others consider it in discursive terms (knowledge, story lines, discourses, deliberation); some relate power to conflict-oriented zero-sum games, or transitive power (A achieves something at the cost of B), while others relate it to social integration and collective outcomes, or intransitive power (A and B achieving something together); and some situate power at the level of the acting agent (the swimming fish), while others situate it at the level of structures (the sea acting pressure on the fish)." (Arts & Tatenhove, 2004, p. 347)

“Power is the organisational and discursive capacity of agencies, either in competition with one another or jointly, to achieve outcomes in social practices, a capacity which is however co-determined by the structural power of those social institutions in which these agencies are embedded.” (Arts & Tatenhove, 2004, p. 347)

Giddens' (1979) conceptie van macht is een duidelijke inspiratiebron (namelijk: de capaciteit van actoren om uitkomsten te realiseren in sociale praktijken). Evenals zijn visie op het *structure-agency*-debat (structuren kunnen actoren zowel beperken als faciliteren). Actoren op hun beurt zijn gelijktijdig onderworpen aan deze structuren, als dat zij de structuren creëren. Giddens verwerpt daarmee de strikte dichotomie tussen structuur en agentschap. Arts en van Tatenhove (2004) onderschrijven deze positie.

Daarnaast is volgens hen naast materiële macht, ook discursieve macht van belang. Deze aandacht voor deliberatieve processen (overleg, discussie en de kracht van argumenten) zal later belangrijk blijken voor het *governance perspective* op transitie. Grin (2011) bouwt daarmee voort op Arts en van Tatenhove (2004). In de uitwerking van de politieke dimensies zal deze specifieke visie op structuur en agentschap weer naar voren komen.

2.5 Relationale-, dispositionele- en structurele macht

Arts en van Tatenhove (2004) benoemen drie vormen van macht die op verschillende niveaus in het beleidsproces een rol spelen: relationele-, dispositionele- en structurele macht. Deze zullen later ook wel worden aangehaald als de politieke dimensies van de discussie over de rioolheffing. Met behulp van deze drie verschijningsvormen van macht kan de discussie over de rioolheffing in haar meerdere niveaus onderzocht worden. Want zowel structurele- als relationele vormen van macht, hebben invloed op het verloop van deze discussie en dus op de transitie naar de klimaatbestendige stad.

Om te beginnen met relationele macht: dat is de capaciteit van actoren om hun doelen te realiseren in interactie met andere actoren. Het is relationele macht en niet slechts 'macht van de actor' omdat macht volgens Arts en Van Tatenhove (2004) pas ontstaat en tot uitdrukking komt in sociale relaties. Op dit niveau staan actoren en hun motivaties, hulpbronnen, interactie en behaalde uitkomsten centraal. (ibid) In het beleidsproces is dit bijvoorbeeld de capaciteit van actoren om bepaalde problemen op de agenda te krijgen en te *framen*. Ook het mobiliseren van hulpbronnen om de gewenste verandering te realiseren hoort hierbij. Zo kunnen actoren de huidige status contesteren of herbevestigen. Motivaties voor actoren om het beleid te willen innoveren zijn bijvoorbeeld: veranderende omstandig-

heden, *shock events*, ervaren problemen met oud beleid, nieuw gestelde beleidsdoelen en veranderende percepties of normen in het beleidsdomein. Als opmerking plaatsen Arts en van Tatenhove (2004) daar wel bij dat menselijk gedrag in hoge mate gevormd wordt door routines, pad-afhankelijkheid van keuzes uit het verleden en institutionele structuren (Arts & Tatenhove, 2004, pp. 344-349).

De tweede laag is dispositionele macht: de capaciteit van de actor om te handelen. Actoren zijn geplaatst in organisatiestructuren en hebben in meer- en mindere mate toegang tot hulpbronnen. Ook informele normen en formele regels hebben invloed op de handelingsvrijheid en het gedrag van actoren. Dispositionele macht komt naar voren via ogenschijnlijk 'vaste' organisaties of instituties, maar is zeker niet statisch. Immers, de actoren vormen haar zelf net zozeer als dat zij hierdoor beïnvloed worden. Actoren kunnen de organisaties waarin zij werken wel veranderen, maar de duur van die processen overstijgen de dagelijkse politiek.³ (ibid)

De derde laag is structurele macht.⁴ Die heeft te maken met de aard van betekenisgeving, legitimatie en machtsverdeling in een samenleving. Oftewel, de manier waarop macro-sociale structuren (discoursen en instituties) actoren beïnvloeden in hoe zij de wereld aanschouwen en welke acties zij legitiem, mogelijk en/of wenselijk achten. Hierdoor worden bepaalde uitkomsten van interacties of processen gestimuleerd, terwijl alternatieven die in strijd zijn met de heersende discoursen/instituties belemmerd worden in het mobiliseren van hulpbronnen. Deze hulpbronnen zijn bovendien asymmetrisch verdeeld. Structuren zijn uiteraard geen handelende actoren, maar komen tot uitdrukking in het gedrag van actoren. Daarom kan ook structurele macht gelokaliseerd worden in dit onderzoek naar de motivaties van individuele actoren. Ze zijn wel aan verandering onderhevig, al zijn dit langzame processen die vaak langer duren dan een mensenleven. (ibid)

Grin (2011) heeft deze drie concepties van macht naar het *multi-level perspective* vertaald. Huidige beleidsarrangementen kunnen worden gezien als een regime, waarin beleidsinnovaties proberen toe te treden en dat geplaatst is in een landschap (Wilson 2000). Grin (2011) beschrijft relationele macht als de competenties actoren om het regime in hun voordeel in te zetten. Dispositionele macht is vertegenwoordigd in het regime en haar for-

³Een voorbeeld uit het beleidsproces: "Policy agents are positioned vis-a-vis each other in arrangements on the basis of the rules of the game as well as on the basis of an asymmetrical division of allocative and authoritative resources. This positioning co-determines what agents may achieve in terms of relational power and policy innovation. Yet these positional characteristics of policy arrangements may change as well." (Arts & Tatenhove, 2004, p. 344)

⁴"Structural power refers to meta-discourses on governance (signification), to the 'right way' of doing politics (legitimation), and to structured asymmetries of resources (domination). These orders, substantiated in the institutions of the state, market and civil society, shape the nature of policy arrangements" (Arts & Tatenhove, 2004, p. 345)

mele regels, toegang tot hulpbronnen, configuraties van actoren en dominantie normen of ideeën. Structurele macht tot slot, bevindt zich op het landschapsniveau en beïnvloedt wat wenselijk en legitiem is (zie tabel 1).

Tabel 2.1: typen macht van Arts en Van Tatenhove (2004) en Grin (2011)

Type macht	Focus	Beleidsproces	Niveau in MLP
Relationeel	Het bereiken van uitkomsten door actoren in interactie	Beleids-innovaties	Niches
Dispositioneel	Positioneren van actoren in een regime; bevat regels, hulpbronnen, configuraties van actoren en dominante ideeën	Beleidsarrangementen	Regime
Structureel	Het structureren van bepaalde, beleidsarrangementen, veranderende betekenisgeving, overheersing en legitimering van deze structuur	Transformatie in het politieke domein van de samenleving	Langzaam veranderende landschap

Macht is dus een inherent dynamisch en gelaagd concept (Avelino Rotmans, 2009, p. 559; Grin, 2016, p. 112). Dat moet enerzijds begrepen worden als de capaciteit van actoren om hulpbronnen te mobiliseren ten behoeve van bepaalde uitkomsten in sociale relaties, terwijl zij anderzijds ook ingebed zijn in een socio-technisch systeem en daardoor onderhevig aan dispositionele en structurele vormen van macht.

Bijzonder nuttig aan dit machtsbegrip is dat zowel structurele- als relationele verschijningsvormen van macht binnen de discussie over de rioolheffing in hetzelfde theoretische kader geanalyseerd kunnen worden (Avelino Rotmans, 2009, p. 548). Al met al zijn deze drie vormen van macht, hierna ook vaak aangeduid als de politieke dimensies, belangrijk om mee te nemen in deze case-study over de beleidsinnovatie differentiatie rioolheffing.

2.6 Transitie Management: *'What About Politics?'*

Begrip van de politieke dimensies is niet alleen voor de wetenschap relevant, maar juist ook voor de beleidspraktijk. Momenteel proberen beleidsmaker manieren te vinden klimaatadaptatie en verduurzaming te versnellen. Sommigen maken hierbij gebruik van inzichten uit de transitietheorie (Interview de la Court, 11 mei 2017; Interview Dekker, 18 mei 2017;

Interview van Veen, 8 mei 2017). Zowel het MLP als Transitie Management zijn bekritiseerd voor het negeren van de rol van macht in transities (Geels, 2011).⁵ Dit is problematisch omdat Transitie Management een veelgebruikte methode is in de Nederlandse beleidswereld.⁶ Meadowcroft (2009, p. 329) ziet het als een risico als beleidsmakers onvoldoende aandacht hebben voor de politieke dimensies van transities.

Het doel van een transitie is namelijk normatief geladen. Welke richting zou de samenleving op moeten bewegen? Een goed voorbeeld is de modernisering van de landbouw: voor velen in de vorige eeuw een nastrevenswaardig doel. Toch veroorzaakte deze industrialisering van de landbouw later problemen door monoculturen en gebruik van pesticiden (Hendriks & Grin, 2007). De richting van deze transitie 'modernisering van de landbouw' was dus niet 'neutraal' of 'technisch optimaal' maar een politieke keuze. Zo gaat ook de transitie naar klimaatbestendige steden gepaard met normatieve vragen als wat steden precies klimaatbestendig maakt en wie de kosten voor adaptatie moet dragen (Eriksen, Nightingale, & Eakin, 2015; Interview Rebergen, 19 mei 2017). Ook de 'verduurzaming van de financiering van het stedelijk waterbeheer' behelst een politieke keuze over de grondslagen van een belastingstelsel. Het vervuiler-betaalt-principe zou namelijk het solidariteitsbeginsel vervangen waar het Nederlandse waterbeheer al decennia op berust (Driessen & van Rijswijk, 2011; Twynstra Gudde & Tauw, 2015).

Bovendien blijkt dat als actoren wel hetzelfde doel onderschrijven, zij de uitvoering hiervan anders kunnen interpreteren (Meadowcroft, 2011). In deze casus verschillen actoren bijvoorbeeld van mening over de te gebruiken grondslag en meetmethoden van een 'duurzame' rioolheffing. Het is daarom belangrijk om het doel van de transitie, de parameters en de maatschappelijke belangen waar deze mee samenhangen kritisch te onderzoeken. Tot slot is beleidsvorming qua karakter een rommelig en contingent proces. Volgens Meadowcroft (2009) heeft transitietheorie dit (in het verleden) onvoldoende erkend.

Kortom, volgens Meadowcroft is sociale en politieke strijd over het karakter en de richting van een transitie onvermijdelijk. Al is het alleen maar omdat prioriteiten stellen

⁵Over Transitie Management zegt Meadowcroft (2011) het claimt 'neutraal' te zijn door de richtlijn verschillende niches tegelijkertijd te stimuleren en er niet een te 'kiezen'. Dit is volgens hem in de praktijk namelijk onmogelijk. Er zijn nu eenmaal beperkte hulpbronnen beschikbaar. Heersende discoursen faciliteren sommige innovaties beter dan anderen. Op het MLP was een van de kritieken dat er vele overlappende en in elkaar hakende subsystemen zijn die verschillende en met elkaar samenhangende transities ondergaan. *"And the specification of the boundaries of these systems, and of the dimensions of change that interest us, is necessarily a normative and in the final instance a politically charged, question."* (Meadowcroft, 2009, p. 326). Grin (2008) gaf deze kritiek ook op het MLP toen hij aangaf hoe moeilijk het is de eenheid van analyse te bepalen.

⁶Drie geïnterviewden uit dit onderzoek hebben bijvoorbeeld scholing gekregen in Transition Management van DRIFT. In het taalgebruik van de interviews kwam het perspectief van het MLP duidelijk naar voren. Ook schreven de wetenschappers van DRIFT meerdere *policy papers* voor Nederlandse ministeries (Geels & Kemp, 2000).

noodzakelijk is en overheidsbudgetten gelimiteerd zijn. Bovendien spelen alledaagse culturele en politieke fenomenen een rol in de beleidskeuzes die gemaakt worden. (Meadowcroft, 2009, p. 326) Daar waar normatieve conflicten en tegengestelde belangen discussie opleveren, zijn bovengenoemde politieke dimensies van transities zichtbaar.

2.7 *Reflexive governance*

Grin heeft de kritiek van Meadowcroft ter harte genomen en een vertaalslag gemaakt naar de beleidspraktijk met zijn *reflexive governance* en *dual-track governance* (Avelino et al., 2016; Grin, 2016; Hendriks & Grin, 2007). Dit zijn methoden voor beleidsmakers om rekening te houden met de politieke dimensies van transities en hier strategisch op in te spelen.⁷

Grin moedigt actoren aan kritisch te reflecteren op de transitie die zij proberen aan te jagen (*reflexive governance*). Over het sturen van transities zegt hij: “*Transitions essentially become a matter of redirecting the co-evolution of structure and agency towards sustainable development as a normative orientation, amidst the turbulence of a variety of exogenous trends.*” (Grin, 2011, p. 2) Op deze normatieve oriëntatie en hun eigen gedrag kunnen actoren tweede orde reflexiviteit toepassen. Dit is het zelfkritisch en zelfbewust reflecteren op de richting van de transitie en de systemen of methoden die daarvoor nodig zijn; evenals anticiperen op mogelijke gevolgen. Dit verschilt van eerste orde reflexiviteit dat een onbewuste en onbedoelde reflex-achtige reactie is op neveneffecten. Reflectie is belangrijk voor Grin omdat het een bepaald soort van agentschap en intentie impliceert. (Grin et al., 2010, p. 280)

Met behulp van tweede orde reflexiviteit kunnen actoren de socio-technische systemen waarin zij bewegen herbevestigen óf contesteren. Immers, het machtsbegrip dat deze auteurs onderschrijven stelt dat structuren alleen bestaan bij de gratie van actoren die ze steeds opnieuw in leven roepen.

Op meer korte termijn, kan reflexiviteit en bijbehorende deliberatie beleidsmakers helpen de probleemdefinitie en beoogde oplossingen van verschillende belanghebbenden op een lijn te krijgen (Bos & Grin, 2010). Aangezien deze casus gekenmerkt wordt door een lage probleemperceptie en discussie over welke vorm van differentiatie toe te passen, past dit goed bij de probleemstelling van deze scriptie.

Met *reflexive governance* probeert Grin in ieder geval tegemoet te komen aan de

⁷ *Dual-track governance* is een managementtheorie voor individuele actoren, en niet slechts een beschrijving van het systeem, omdat het mogelijkheden tot handelen (relationele macht) aanreikt.

eerdere kritiek van Meadowcroft dat transitie te vaak als 'neutraal' zijn neergezet. Ook de transitie naar de klimaatbestendige stad lijkt soms een 'technisch' beleidsvraagstuk dat hoofdzakelijk ambtelijk kan worden opgelost (Interview Dekker, 18 mei 2017). Reflexiviteit is een methode om de tekorten van Transitie Management te overbruggen en de normatieve vragen in de transitie naar de klimaatbestendige stad niet (onbedoeld) te negeren (Meadowcroft, 2009, p. 324).

2.8 *Dual-track governance*

Met *dual-track governance* bedoelt Grin dat beleidsmakers (en actoren in het algemeen) een dubbele blik op het beleidsproces moeten houden. Want zowel de overwegingen van de betrokken actoren, als het bredere landschap waarin zij zich begeven zijn van belang (Grin et al., 2010, p. 328). De invloed van dispositionele macht en met name structurele macht hoeven de actor namelijk niet per se te beperken. Macht, legitimiteit en vertrouwen zijn voorwaarden voor goed beleid en vaak te vinden in de (in)formele normen in het regime of landschap (Grin et al., 2010, p. 236). Door oog te hebben voor de verschillende vormen van macht in de transitie naar klimaatbestendige steden, kunnen beleidsmakers normen in het regime en trends op landschapsniveau in hun voordeel gebruiken.

Dual-track governance is het strategisch verbindingen leggen tussen de veranderingen in de verschillende lagen van de samenleving.⁸ Actoren kunnen inspelen op transitie door (1) bij te dragen aan lange termijn veranderingen of te anticiperen op trends in het landschap, (2) nieuwe praktijken te stimuleren en daarmee druk op het regime uit te oefenen, en (3) als een 'makelaar' deze nieuwe praktijken proberen te verbinden aan structurele veranderingen. (Avelino et al., 2016) Zo kan een wederzijds versterkende dynamiek ontstaan. Dit verbinden vindt plaats middels deliberatieve processen.⁹ Netwerk- en kennisorganisaties kunnen hier een rol in spelen. (Grin, 2011, p. 15; Grin et al., 2010)

Er zijn drie vormen van strategische verbindingen leggen door deliberatie: aandrijven, legitimeren en visies opstellen. Aandrijven (Engels: *powering*) doet een actor als deze strategisch gebruik maakt van de dispositionele macht en de gegeven structuur van het re-

⁸Een kerninzicht uit zijn casus van modernisering van de landbouw in Nederland is dat structuur en praktijken van individuele actoren elkaar wederzijds versterken. "It all started with a fly wheel of mutual reinforcement between regime elements (institutional provisions and structural policies) tailored to modernisations, and the practices of those sharing the vision of modernisation." (Grin 2011, p.11)

⁹Reflexiviteit kan hierbij een hulpmiddel zijn voor *dual-track governance*. Want: "Seeing and exploiting opportunities for reconnecting practices, regimes and landscape trends involves second-order reflexivity." (Grin 2016, p.113)

gime. Dat werkt als volgt: aan de ene kant privilegieert de dispositionele macht bestaande praktijken. Nieuwe experimenten worden meestal met weerstand en inertia geconfronteerd. Aan de andere kant, veranderen sommige elementen van het regime wel degelijk. Bijvoorbeeld onder druk van trends in het landschap of door een experiment. Als een actor hier zijn nieuwigheid slim aan verbindt, kan dispositionele macht de innovatie juist stimuleren. (Grin et al., 2010, pp. 265 – 284)

Ook het legitimeren van de nieuwe ontwikkeling is in feite het verbinden van deze nieuwigheid aan normen die al bestaan in het regime (Grin, 2016, p. 113). Overheden kunnen bijvoorbeeld legitimiteit proberen te creëren met behulp van experimenten (Grin et al., 2010, p. 296). Een voorbeeld is een niche presenteren als dé oplossing voor een bestaand probleem of regime-actoren informatie verschaffen over dit probleem en mogelijke oplossingen aanreiken (idem, p.282). Een andere optie is aansluiten bij gevoelde problemen in het regime: “*Novel problems require novel arrangements for experimental policy design, which are tailored to a particular problem in a particular context*”. (Grin et al., 2010, p. 271) Zo kan een ‘nieuw’ probleem, een opening bieden om het gangbare beleidsproces te veranderen. Uit ervaring blijkt dat experimenten die het beste aansluiten bij het bestaande regime, óf dat zo weten te *framen*/vertalen, de meeste kans van slagen hebben. (ibid)

Als laatste is visies opstellen ook een methode van *dual-track governance*. Een visie is geen blauwdruk, maar een lange termijn perspectief dat als gids gebruikt kan worden. Experimenten kunnen helpen om zón visie op te stellen of te verfijnen. (Grin et al., 2010, p. 270) Vervolgens kan een strategische actor institutionele inertia en weerstand verminderen door deze visie te vertalen naar de (beleids)innovatie, gaande veranderingen in het regime en trends in het landschap. Daarnaast kan het bespreken van ervaringen met experimenten en het delen van visies helpen om de verwachtingen gelijk te trekken. Dit is belangrijk voor vertrouwen van de stakeholders, een voorwaarde voor succesvol beleid. (idem, p.271)

Een actor kan dus verbindingen leggen tussen niche, regime en landschap door middel van deliberatieve processen.¹⁰ Belangrijk is dat *dual-track governance* en *reflexive governance* elkaar aanvullen en beiden dienen te worden toegepast. Want normatieve overtuigingen van individuele actoren spelen ook - of misschien juist - tijdens het aandrijven, legitimeren en visies opstellen een grote rol. Actoren kunnen door slim in te spelen op veranderingen in het socio-technisch systeem de *door hen gewenste* transitie aanjagen. Kritische reflectie hierop is cruciaal.

¹⁰ “*The most central message from this paper may be that the agents may benefit from insight in the two way relationships between the long-term dynamics of transitions on the one hand, and the associated powering and legitimisation on the other.*” (Grin, 2011, p. 15)

2.9 Conclusie

In dit theoretisch kader is betoogd dat aandacht voor de politieke dimensies van transitie zowel voor de wetenschap, als beleidspraktijk van klimaatadaptatie belangrijk is. Want volgens o.a. Meadowcroft (2011) is strijd over het karakter en de richting van elke transitie onvermijdelijk zo ook die naar klimaatbestendige steden en een duurzame financiering van het stedelijk waterbeheer. Deze politieke strijd komt in deze scriptie naar voren in de discussie over de rioolheffing. (Beleids)transities zijn een gelaagd machtsspel waarin verschillende vormen van macht een rol spelen: relationele, dispositionele en structurele macht (Arts & Tatenhove, 2004, p. 351). Grin (2011) heeft deze drie concepties van macht naar het *multi-level perspective* vertaald. Met dit *governance perspective* komt hij tegemoet aan kritiek op het MLP en TM.

Dit machtsbegrip is nuttig voor de analyse van de discussie over de rioolheffing omdat de overwegingen van de betrokken actoren en de onderlinge interactie in het beleidsproces (relationele macht), in hetzelfde kader geanalyseerd kan worden als de context waarin zij opereren (dispositionele- en structurele macht). Door de verschillende politieke dimensies van deze discussie te begrijpen, kunnen bovendien aanknopingspunten worden gevonden voor *reflexive*- en *dual-track governance*. Met *reflexive governance* moedigt Grin (2010) actoren aan kritisch te reflecteren op maatschappelijke veranderingen en hoe zij daaraan bijdragen. *Dual-track governance* is een hulpmiddel voor beleidsmakers om strategische verbindingen te leggen tussen (veranderingen in) de verschillende lagen van het socio-technische systeem. Aandrijven, legitimeren en visies opstellen zijn drie manieren om door middel van deliberatieve processen deze verbindingen te maken.

Dit is een geschikt theoretisch kader voor deze scriptie omdat de verdeling van de kosten voor klimaatadaptatie en de keuze voor beleidsinstrumenten politieke strijd veronderstelt en een aantal normatieve vragen oproept waar (nog) weinig aandacht voor is (Driessen & van Rijswijk, 2011; Mees et al., 2014). In hoofdstuk 4 zal deze casus nader worden toegelicht en wordt de synthese gemaakt tussen de theorie en bevindingen in de praktijk. Om dat te kunnen doen, is het eerst nodig om de methodologie en gemaakte keuzes te verantwoorden.

Hoofdstuk 3

Methodologie

“One crucial dimension of a governance perspective on system innovations is that it contextualizes these processes in the real world.” (Grin et al., 2010, p. 247)

Dit hoofdstuk behandelt de keuzes in de onderzoeksopzet en de beperkingen die daarbij horen.

3.1 Kwalitatief onderzoek

Het doel van dit onderzoek is de verschillende dimensies van macht in een (beleids)transitie adequaat te beschrijven. Sociologen als Bourdieu en Giddens - en later de transitietheoretici - proberen de wereld in haar complexiteit en vele lagen tegelijk te vatten (Hendrik Behagel, Arts, & Turnhout, 2017). De auteurs waarop het theoretisch kader is gebaseerd, horen bij de sociaal-constructivistische traditie. Een kwalitatieve interpretatieve analyse sluit hierbij aan vanwege de focus op verstrengeling van waarden, normen en feiten in de praktijk (Fischer Gottweis, 2012). Voor deze inductieve onderzoeksvraag zijn vier kwalitatieve methoden gebruikt: een *case-study*, een thematische analyse van 21 semi-gestructureerde interviews en 3 verslagen van bijeenkomsten, een literatuurstudie en een analyse van beleidsdocumenten.

Kwalitatief onderzoek is sterk om een diep begrip op te bouwen over een specifieke casus, omdat het ruimte laat voor onverwachte bevindingen en veel aandacht heeft voor de context (Bryman, 2012, p. 249). Zo kunnen de bevindingen helpen het *governance perspective* binnen de transitietheorie verder uit te bouwen. Ook kan beter begrip van de politieke dimensies van de discussie beleidsmakers helpen de transitie te versnellen. Dit

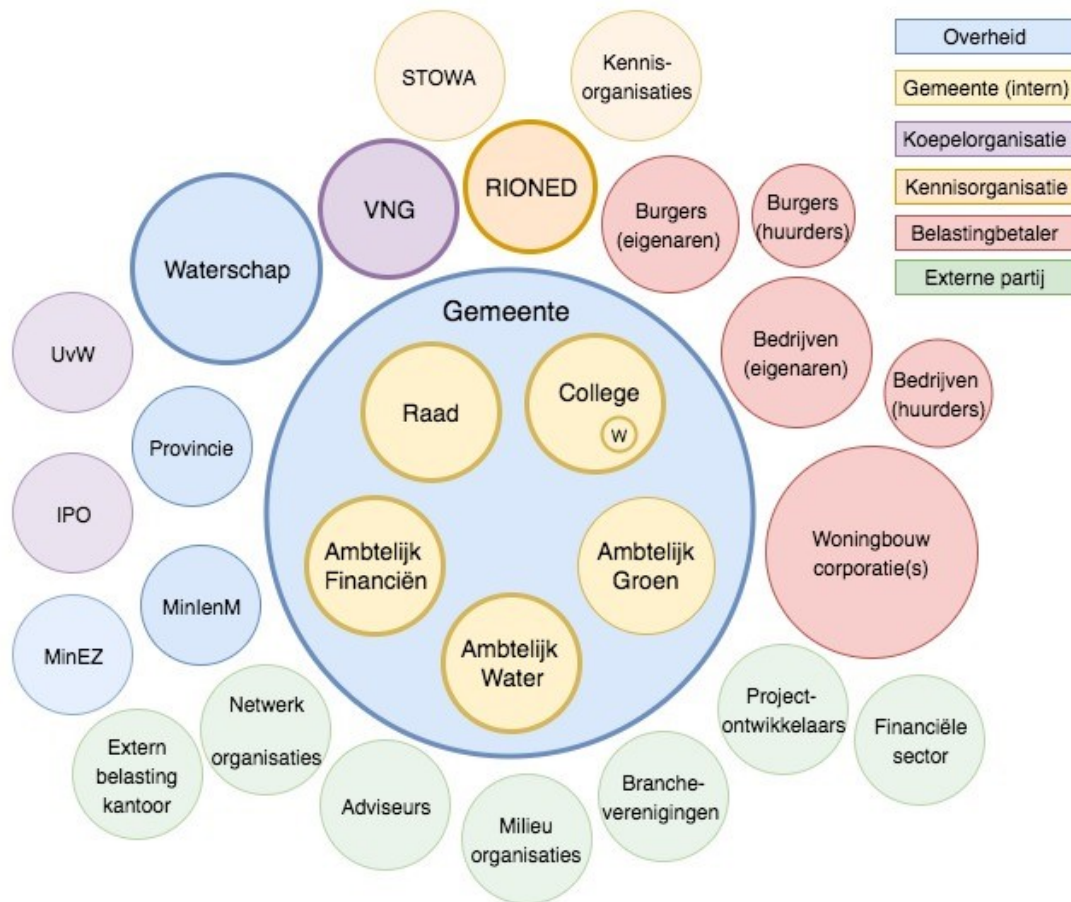
hoofdstuk beschrijft de gemaakte keuzes en vragen over validiteit en betrouwbaarheid per onderdeel.

3.2 Inkadering

Zoals in de inleiding is besproken is differentiatie van belastingen een van de mogelijke beleidsinstrumenten voor klimaatbestendige steden. Nederland loopt internationaal gezien 'achter' in deze transitie, de keuze voor beleidsinstrumenten is daarom interessant (Mees et al., 2014, 2013). Bovendien wordt momenteel de discussie gevoerd over de toekomstbestendige en duurzame financiering van het stedelijk waterbeheer; waar differentiatie belastingen middels het vervuiler-betaalt-principe onderdeel van is.¹ De zuiveringsheffing, WOZ en de rioolheffing zouden voor differentiatie in aanmerking komen. Omdat de rioolheffing de enige heffing is waar de landelijke juridische kaders dergelijke differentiatie nu al toestaan, is dat ook de focus van dit onderzoek.

In het beleidsdomein klimaatadaptatie zijn verschillende (lokale) overheden en private partijen betrokken (figuur 3.1). De rioolheffing is een gemeentelijke belasting. De interne politiek van gemeenten vormt dan ook de kern van dit onderzoek. Het besluitvormingsproces over de rioolheffing speelt zich primair af tussen het ambtelijk apparaat (en de schotten daarbinnen), de verantwoordelijke wethouder(s), het college en de raad. Andere actoren hebben invloed op dit proces door: inspraakrecht en democratische vertegenwoordiging van belastingbetalers (burgers en bedrijven), gedeelde (financiële) belangen (waterschappen), noodzakelijke samenwerking (woningbouwcorporaties) en de integratie van overheidsbeleid voor ruimtelijke adaptatie (ministeries, provincies, waterschappen en koepelorganisaties). Kennisorganisaties en externe partijen zijn actoren die onderzoek doen naar klimaatadaptatie, hierover adviseren, lobbyen of anderszins betrokken (kunnen) zijn bij dit besluitvormingsproces.

¹De discussie differentiatie rioolheffing speelt zowel op landelijk als lokaal niveau. Landelijk is er in navolging van het OESO rapport een werkgroep financiering stedelijk waterbeheer in het leven geroepen door het ministerie van infrastructuur en milieu. Ook de koepelorganisaties Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG), de Unie van Waterschappen (UvW) met de commissie aanpassingen belastingen, het Interprovinciaal Overleg (IPO) en stichting RIONED volgen de ontwikkelingen op de voet (Deltares, 2016; Kiers et al., 2017; Twynstra Gudde & Tauw, 2015)



Figuur 3.1: Algemeen overzicht van betrokken stakeholders in de discussie over de rioolheffing

3.3 Selectie van de gemeenten

Dit onderzoek is een *case-study* van een discussie zoals die op meerdere plekken in Nederland gevoerd wordt. Het doel was inzicht krijgen in de verschillende argumenten die gebruikt worden en de achterliggende motieven en overtuigingen van actoren. Op deze manier kunnen de politieke dimensies van deze discussie en de transitie naar de klimaatbestendige steden gelokaliseerd en beschreven worden. Om een breed pallet aan opvattingen te verkrijgen, was het nodig om bij meerdere gemeenten naar het besluitvormingsproces over de grondslag van de rioolheffing te vragen. Er bestaan namelijk grote verschillen tussen gemeenten onderling.

12 verschillende gemeenten zijn meegenomen in dit onderzoek: Amsterdam, Ede, Enschede, Haaksbergen, Hoogeveen, Laren, Lochem, Nijmegen, Rotterdam, Son en Breu-

gel, Utrecht en Venray. Dit is onvoldoende om uitspraken te kunnen doen over de gehele populatie (de 388 gemeenten), dat is ook niet de insteek. Het zijn 12 unieke situaties die ieder binnen hun eigen context onderzocht zijn. Zo konden diverse empirische illustraties van een beleidstransitie en de discussie daarover worden gegeven. Voor een volledig begrip van de situatie per specifieke gemeente is echter nader onderzoek nodig. Omdat er nu vaak maar met 1 of 2 mensen van de betreffende gemeente is gesproken, zijn de bevindingen sterk afhankelijk van de persoonlijke percepties van de geïnterviewden.

Bij de selectie van gemeenten is geprobeerd een zo divers mogelijke groep te krijgen voor een representatieve *case-study*. Dit verhoogt de kans dat de reikwijdte van de discussie enigszins benaderd is. Grote-, middelgrote-, en kleinere gemeenten in alle windstreken van het land (randstad, het oosten, midden en zuiden van Nederland) zijn onderzocht.

Daarnaast zijn een aantal onthullende cases meegenomen in de selectie; omdat ze een bijzondere grondslag voor de rioolheffing hanteren (Venray, Hoogeveen, Ede) of omdat de discussie onlangs gevoerd is (Amsterdam, Haaksbergen, Son en Breugel). Differentiatie rioolheffing is namelijk een nogal onbekend onderwerp dat niet hoog op de agenda van veel gemeenten lijkt te staan. Op deze manier konden meer argumenten verzameld worden, maar dit creëert wel een mogelijke bias in de selectie van cases (Bryman, 2012, p. 70). Voor een uitgebreide toelichting van de specifieke situatie per gemeente en aanleiding ze op te nemen in dit onderzoek zie appendix C.

3.4 Beleidsdocumenten

Ter voorbereiding van de interviews en om beter begrip te krijgen van de lokale situatie per gemeente is voor alle 12 gemeenten het Gemeentelijk Rioleringsplan (GRP) of de opvolger, het verbreed GRP/Gemeentelijke Watertaken Plan, onderzocht. Dit zijn gemeenten verplicht op te stellen volgens de wet milieubeheer. Het is een goed document om de coherentie in dit onderzoek te waarborgen, omdat het qua inhoud en structuur (enigszins) gestandaardiseerd is.² Daarnaast is ook de verordening rioolheffing 2017 voor iedere gemeente

²Het GRP is sinds 1993 een gestandaardiseerd beleidsdocument dat gemeenten gemiddeld iedere vijf jaar opstellen waarin hun visie op de gemeentelijke zorgtaken naar voren komt (Stichting RIONED, 2013, p. 15). Deze GRP's zijn tussen gemeenten en door de jaren heen goed met elkaar te vergelijken. Bijvoorbeeld door te kijken of klimaatadaptatie erin genoemd wordt, of (zeldzamer) differentiatie van de rioolheffing. Ook kan hier goed in worden teruggevonden op welke gronden de rioolheffing op dit moment geheven wordt in een gemeente daar bestaat namelijk grote variëteit tussen. Het GRP wordt opgesteld door ambtenaren (al dan niet door/met hulp van adviseurs), behandeld in de gemeenteraad en valt onder de verantwoordelijkheid van een wethouder. Het GRP en de daarin genoemde namen waren ook leidend voor de interviewselectie. Middels

bekeken om de lokale grondslag voor de rioolheffing te achterhalen (via wetten.nl).

3.5 Interviews

De kandidaten voor de interviews zijn geselecteerd met de zogenaamde sneeuwbal-methode. Een lijst is opgesteld in overleg met experts uit de Green Deal Groene Daken. Dit geeft risico op een *'inner circle'* en dus een mogelijke bias (Bryman, 2012, p. 203). Daar is rekening mee gehouden door ook te spreken met de koepelorganisaties, externe adviseurs en gemeenten die geen lid zijn van de GDGD.

In appendix A is een overzicht beschikbaar van de functies en namen van de geïnterviewde personen. Er is voor gekozen om eerst twee oriënterende interviews te houden om de strategie van het onderzoek te toetsen, alsmede de vragen en aannames van de onderzoeker. Verder staan hierin de 11 gemeenteambtenaren (die verantwoordelijk zijn voor het opstellen van de verordening, GRP en/of het klimaatbeleid), 3 wethouders en 4 adviseurs (waaronder een oud-heemraad). Daarnaast is gesproken met 'vertegenwoordigers' van stichting RIONED, de VNG, UvW, MinIenM en VLARIO om de institutionele context en het bredere landschap te kunnen duiden.³ Tot slot is Heleen Mees, onderzoeker bij de UU, geïnterviewd. Zij heeft eerder klimaatadaptatief beleid in Nederland onderzocht (Mees, 2014; Mees et al., 2013). Omwille van de tijd is niet gesproken met een provincie en woningbouwcorporatie. Ook het perspectief van burgers en bedrijven is niet meegenomen in dit onderzoek. Voor een vervolgonderzoek zou dat wel interessant zijn.⁴

Het waren semi-gestructureerde interviews, waardoor de volgorde van de vragen

interviews is geprobeerd de politiek achter het GRP/ het besluitvormingsproces beter te begrijpen. Alleen van Lochem kon het GRP niet verkregen worden dus is afgegaan op de herinneringen van de wethouder toen deze discussie gevoerd werd. (Gemeente Amsterdam et al., 2016; Gemeente Ede, 2012; Gemeente Enschede, 2016; Gemeente Haaksbergen, 2009, 2016; Gemeente Hoogeveen, 2014; Gemeente Laren, 2015; Gemeente Nijmegen, 2009, 2016, Gemeente Rotterdam, 2016, 2011; Gemeente Son en Breugel, 2016; Gemeente Utrecht, 2016; Gemeente Venray, 2013, 2016; Interview de la Court, 11 mei 2017)

³Dit zijn niet vertegenwoordigers in de letterlijke zin van het woord. Ze vervullen verschillende functies binnen deze organisaties. De opvattingen van de UvW zijn via twee openbare bijeenkomsten gehoord zie voor beiden het interviewoverzicht in Appendix A.

⁴Wat mogelijk afdoet aan de validiteit is dat sommige actoren niet zelf aan het woord zijn gekomen, zoals woningbouwcorporaties, burgers en bedrijven. Slechts het perspectief van de gemeente op deze actoren komt aan bod. Ook is er per gemeente met onvoldoende mensen gesproken om te kunnen ontstijgen aan een subjectieve schets van het besluitvormingsproces aldaar. Dit bewustzijn dient goed naar voren te blijven komen in de conclusies van het onderzoek. In de uitvoering bleek ook dat slechts drie wethouders in staat/bereid waren om het bestuurlijke perspectief te vertellen.

variabel was en er ruimte was voor nieuwe invalshoeken (Bryman, 2012, p. 212).⁵ Bij de gemeenteamttenaren is de vragenlijst wel zoveel mogelijk gelijk gehouden, met kleine variaties voor de lokale context (voor de interviewgids zie Appendix D). De wisselende context en volgorde van de vragen maakt de interviews onderling wel minder goed vergelijkbaar. Maar dat hoeft geen probleem te zijn, omdat dit onderzoek op zoek is naar specifieke nieuwe kennis voor deze 12 unieke situaties; niet naar generaliseerbare kennis voor alle gemeenten (Bryman, 2012, p. 210).

Alle interviews zijn opgenomen en getranscribeerd om de kwaliteit van de data te garanderen (Bryman, 2012, p. 482).⁶ Met behulp van codeerprogramma Atlas.ti is een (thematische) analyse gedaan van de transcripten. De concepten uit het theoretisch kader zijn gebruikt als kapstok om de bevindingen aan op te hangen. Daarnaast hielp dit om de argumenten te classificeren. Een condensatie van de gebruikte argumenten in de interviews is te vinden in appendix B. De 21 transcripten, 3 verslagen van bijgewoonde bijeenkomsten (CAB, STOWA-dag en het werkbezoek bij Son en Breugel), en het verslag van een vergadering van de gemeenteraad van Haaksbergen; zijn omwille van de omvang niet beschikbaar in de appendix bij deze scriptie, maar staan in een externe database.

3.6 Literatuurstudie

Voor de literatuurstudie is zowel de transitietheorie doorgenomen als bestaande literatuur over beleid omtrent klimaatbestendige steden. In het formuleren van het theoretisch kader heeft het proefschrift van Heleen Mees (2014) een grote rol gespeeld, alsmede het boek *Transitions to Sustainable Development* van Grin, Rotmans en Schot (2010). Tot slot hebben de procesbegeleiders van de Green Deal Groene Daken geholpen de laatste vakliteratuur en rapporten uit het beleidsveld te verzamelen.

⁵Vergelijkbaar vroegen een flink aantal deelnemers of het interview ook telefonisch kon plaatsvinden. Hierdoor is ongeveer de helft van de interviews op locatie en in persoon uitgevoerd, en de andere helft telefonisch of via skype. Dit heeft uiteraard effect op het verloop van het gesprek; signalen als lichaamstaal zijn minder gemakkelijk op te pikken. Dit onderzoek is weliswaar vooral op zoek naar 'inhoudelijke' argumenten, en minder naar een interpretatie van onderliggende emoties van de deelnemers. Toch maakt deze variëteit het onderzoek minder betrouwbaar. De betrouwbaarheid van het onderzoek is verhoogd door standaarddocumenten als GRP's en verordeningen mee te nemen in de analyse.

⁶Er is steeds toestemming gevraagd voor het opnemen van het gesprek en maken van het verslag. Het concept en eindresultaat is voorgelegd aan de interviews ter goedkeuring en zij konden zich ten alle tijden terugtrekken uit het onderzoek. Eén geïnterviewde kandidaat wilde geanonimiseerd worden dat is ook in het transcript verwerkt.

3.7 Conclusie

Door deze onderzoeksopzet kon een brede reikwijdte aan argumenten voor en tegen differentiatie van de rioolheffing als beleidsinnovatie verzameld worden. Dit onderzoek pretendeert echter geen volledig beeld neer te zetten of generaliseerbare uitspraken te doen voor alle gemeenten. De selectie van gemeenten is te klein en te verschillend om dergelijke conclusies te trekken. Het gaat juist om de contextuele verschillen en hoe de politieke dimensies in de 12 verschillende situaties naar voren komen. Met de koepelorganisaties, MinIenM en kennisorganisaties is gesproken om uitspraken te kunnen doen over de landelijke context van deze discussie. Het is dus geen uitputtend onderzoek, maar slechts een eerste verkenning.

Hoofdstuk 4

Casus: discussie over de rioolheffing

De onderzoeksvraag is: ‘Wat zijn de politieke dimensies van de discussie over differentiatie van de rioolheffing als mogelijk beleidsinstrument in de transitie naar de klimaatbestendige stad?’

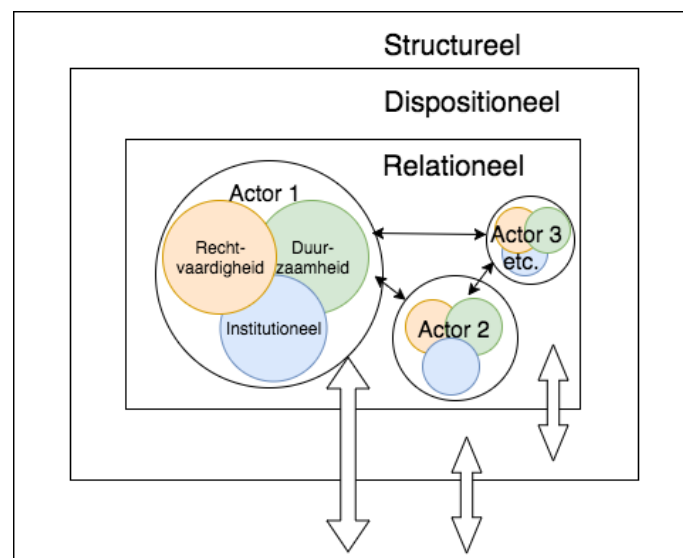
4.1 Introductie

Om hier antwoord op te geven volgt eerst een korte juridisch-historische introductie. Daarna worden de politieke dimensies van de discussie over de rioolheffing beschreven. Met behulp van het *governance perspective* op transitieën kunnen de drie verschillende verschijningsvormen van macht (relationeel-, dispositioneel- en structureel) in deze discussie geïdentificeerd worden. Door de gebruikte argumenten in deze discussie te analyseren, kan de wisselwerking tussen structuur en agentschap voor deze casus beschreven worden. Want individuen kiezen hun argumenten voor- of tegen differentiatie van de rioolheffing onder invloed van dit gelaagde machtsspel. Hun normatieve overtuigingen bepalen vervolgens (samen met o.a. de beschikbaarheid van hulpbronnen en institutionele kaders) hoe deze actoren handelen op relationeel niveau.

De gebruikte argumenten voor en tegen differentiatie van de rioolheffing zijn in de praktijk geanalyseerd (voor een overzicht van de argumenten zie appendix B). Hieruit blijkt dat de discussie over de grondslag van de rioolheffing een flink aantal normatieve twistpunten bevat. Actoren zijn het op duurzaamheids-, rechtvaardigheids- en institutionele gronden oneens over de richting van- en methoden voor de transitie naar klimaatbestendige steden.

In figuur 4.1 zijn de politieke dimensies weergegeven van de discussie over de rioolheffing. De kaders illustreren hoe de argumenten van de individuele actor en de interactie tussen verschillende actoren met andere opvattingen, mede-gevormd worden door de drie verschijningsvormen van macht. De pijlen symboliseren dat relationele-, dispositionele en structurele macht elkaar wederzijds beïnvloeden. De kleine zwarte pijlen refereren naar de interactie tussen de actoren in deze casus. Dit dynamische en gelaagde machtsbegrip is nader toegelicht in het theoretische kader.

Na een beschrijving van de argumenten in deze discussie en bijbehorende normatieve opvattingen van actoren, wordt de discussie in de meerlaagse context van het socio-technische systeem geplaatst. In wat volgt staat de interactie tussen de politieke dimensies centraal (de pijlen in figuur 4.1). Op basis van inzicht in deze politieke dimensies van de discussie over de rioolheffing, kunnen daarna aanknopingspunten worden gevonden voor *reflective governance* en *dual-track governance* als methoden voor beleidsmakers. Tot slot zullen de bevindingen worden gebruikt om te reflecteren op het nut van het *governance perspective* als theoretisch kader voor deze casus.



Figuur 4.1: De discussie als een gelaagd machtsspel

4.2 Achtergrond van de rioolheffing

In het begin van de negentiende eeuw werden voor de volksgezondheid steeds meer centrale rioolvoorzieningen aangelegd. In de jaren 90 is het rioolrecht geïntroduceerd (Van den Bosch & Partners, 2015).¹ Dit was bedoeld als retributie voor de rioleringszorg die de gemeente leverde. In de jaren 80 kwam daar de zorg voor de waterkwaliteit bij en werd het doel: het aantal overstorten terug te dringen en het water beter te zuiveren.

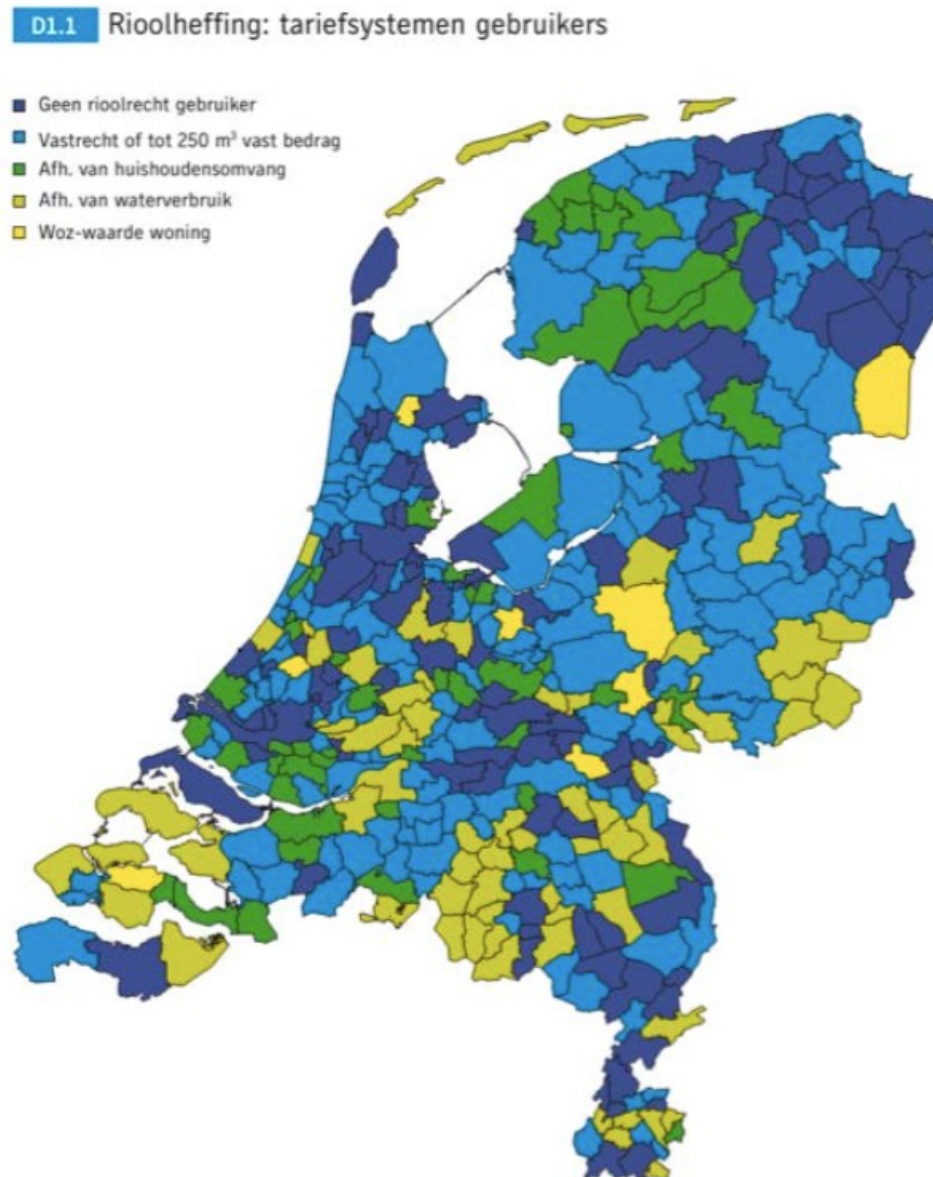
In 2008 zijn de gemeentelijke watertaken verder uitgebreid naar niet alleen de afvalwater zorgplicht, maar ook de hemelwater- en grondwater zorgplicht. Toen is ook het rioolrecht veranderd in een rioolheffing. Daardoor zijn er juridisch meer mogelijkheden. Zoals het splitsen van de rioolheffing in een afvalwaterdeel en een hemelwaterdeel. Deze mogelijkheid is een uitkomst van het lobbyproces van waterketenbedrijven. De verantwoordelijkheid voor het hemelwater dat op het eigen perceel valt ligt sindsdien juridisch ook bij de perceel eigenaar. (Stichting RIONED, 2013, p. 15; Van den Bosch & Partners, 2015)²

Op dit moment bestaat er binnen de wet Gemeentelijk Watertaken grote beleidsvrijheid voor gemeenten om de grondslag van de rioolheffing op te baseren.³ Gemeenten kunnen zowel gebruikers als eigenaren van gebouwen aanslaan voor de rioolheffing. 42% van de gemeenten hanteert alleen een gebruikerstarief en 36% alleen een eigenarentarief, 22% slaat beide aan. In figuur 4.2 en 4.3 zijn twee kaarten uit hoofdstuk D1 van de benchmarkrapportage van RIONED (2013) opgenomen die deze variëteit aantonen.

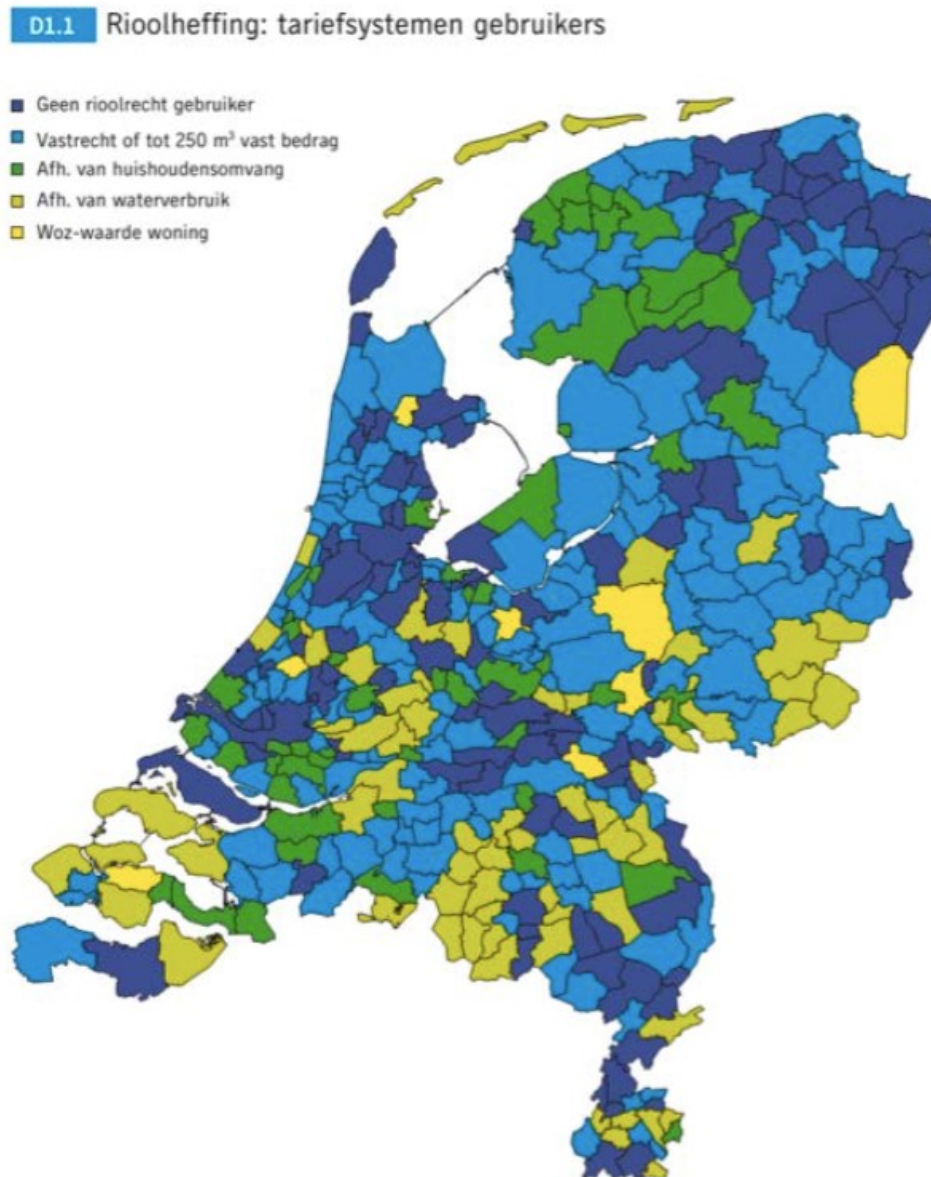
¹“Het is de jaren 90 geïntroduceerd als een rioolrecht en dus kozen veel gemeenten toen voor een vaste aansluiting als grondslag van de rioolheffing.” *“Als mensen eenmaal een variant hebben gekozen en die werkt in de praktijk voor het kostenverhaal, dan is er een drempel om deze aan te passen.”* (Interview Dekker, 18 mei 2017) *In het begin was er al veel beleidsvrijheid, toen zo vastgelegd in de gemeentewet. Sindsdien is de variëteit in heffingssystemen in de praktijk toegenomen.* (ibid)

²Pad-afhankelijkheid is voor dit regime zeer relevant. Omdat riolering hoge kapitaallasten met zich meebrengt en de infrastructuur gemiddeld 50 – 70 jaar ligt, werken keuzes uit het verleden lang door. Ook normen en oude manieren van werken hebben veel invloed op de huidige discussie (Driessen & van Rijswijk, 2011). Van oudsher is het een financierende belasting. Het verschil met een sturende belasting is dat het niet bedoeld is om beleid mee uit te voeren, maar simpelweg om een publieke dienst te financieren. Pas sinds 2008 is het een heffing en zijn de zorgtaken verbreed. Informele normen in het regime zijn echter nog steeds dat de heffing (alleen) bedoeld is om het geld op te halen voor de vaste infrastructuur. (Interview Slomp, 12 mei 2017)

³“Voor de tweede kamer is het denk ik te ingewikkeld. Er zijn zoveel vrijheidsgraden. Van oudsher mag het op meerdere manieren en dat gebeurt ook. Zo is het historisch gegroeid.” (Interview van der Velde, 19 april 2017)



Figuur 4.2: Variëteit in gehanteerde grondslag van de rioolheffing in Nederland (1)



Figuur 4.3: Variëteit in gehanteerde grondslag van de rioolheffing in Nederland (2)

Gebruikte grondslagen zijn: drinkwaterverbruik, oppervlakte, aansluiting, huishoudgrootte, WOZ en vast bedrag per eigenaar en/of huurder. Het is wettelijk toegestaan hier een duurzame prikkel in te bouwen. Bijvoorbeeld door te heffen op (verhard) oppervlakte, drinkwaterverbruik of allebei. Dit kan 100% gedifferentieerd of bijvoorbeeld met een staffel voor grootverbruikers (>500m³/m²). Het is daarbij relevant of de gemeente de eigenaren belast (past bij verhard oppervlakte), de gebruiker (past bij drinkwater) of allebei. (Mesters & Bor, 2016; Stichting RIONED, 2013) In 2015 hadden gemeenten gezamenlijk 1,54 miljard euro

aan inkomsten voor stedelijk waterbeheer. Bijna 99% daarvan is betaald door bewoners en bedrijven via de rioolheffing. (Stichting RIONED, 2016, p. 20) De invloed van omgevingskenmerken op de totale kosten is groot. Gemeenten met de volgende kenmerken hebben kans op een aanzienlijk duurder rioleringssysteem: een hoge stedelijkheidsgraad, een oud stelsel (>40 jaar) en een slappe bodem (het verschil met een goede bodem is zowat 36% van de totale kosten). Zandgrond verzakt minder en water kan beter infiltreren naar het grondwater. Terwijl veengrond slapper is en eerder verzadigd is (Stichting RIONED, 2013, p. 15). Vooral gemeenten met wateroverlast (gevoelde urgentie) of veel zandgrond (het oosten en zuiden van het land) lijken afkoppelbeleid te hebben (Interview Rebergen, 19 mei 2017). Door de ruimtelijke diversiteit verschillen de kosten voor de gemeentelijke watertaken en de grootte van de problemen sterk per gebied, zowel binnen gemeenten als op nationaal niveau. Voor meer feiten over de rioolheffing zie appendix F.

De bijbels van de rioolheffing

Een senior-beleidsmedewerker financiën bij de VNG, die de huidige modelverordeningen (mede) heeft opgesteld, zegt hierover: *“Als ik terugkijk, stelden we die modellen op vanuit de grondgedachte het moet efficiënt, enigszins rechtvaardig en fiscaal solide gebeuren. Het aspect van gedragsbeïnvloeding heeft daar niet voorop gestaan.”* (Interview Slomp, 12 mei 2017) Inmiddels concludeert hij dat de tijd rijp is om ‘duurzame’ opties toe te voegen aan de modelverordeningen van de VNG. De aanleiding daarvoor noemt hij hitte-stress en de 100-jarige bui die vaker zal vallen. Hij wil dat de VNG gaat faciliteren dat gemeenten die keuze kunnen maken om beleid daarop in te zetten. Dit kan gezien worden als een verandering van het regime van binnenuit. (ibid)

De andere bijbel van de riolering is de kennisbank (voorheen leidraad) van RIONED. De informatie hierin wordt sinds 1992 steeds geactualiseerd. Momenteel staat er nog geen specifieke informatie over de optie de rioolheffing te differentiëren. Een medewerker van RIONED legt uit dat de leidraad de op *dit* moment geaccepteerde kennis weergeeft. Als er vraag naar is, kunnen nieuwe ontwikkelingen zoals belastingdifferentiatie daarin worden opgenomen. (Interview Kunst, 10 mei 2017)

4.3 Discussie over de rioolheffing

Er zijn meerdere aanleidingen voor de huidige discussie over de grondslag van de rioolheffing en de discussie wordt per gemeente ook op een andere manier gevoerd. De aanleiding voor de discussie op landelijk niveau is het OESO-rapport en anticipatie op klimaatverandering, bijvoorbeeld via het Deltaplan Ruimtelijke Adaptatie. De discussie speelt bovendien ook in het buitenland. De directeur van VLARIO die pleit voor een vermijdbare hemelwaterheffing in België zegt: *“Duitsland heeft de gescheiden heffing doorgevoerd . Deze beslissing was het gevolg van een klacht door burgers bij het Bundesgerichtshof. Het oordeel stelde dat een heffing louter op het verbruik van drinkwater onrechtvaardig is en dat het afvoer van het hemelwater van de verharde oppervlaktes (daken , terrassen, etc) naar de openbare riolering ook als basis van heffing moet mee opgenomen worden. Ook de andere EU-landen bewegen in deze richting en baseren zich daarbij op het Duitse model. Als VLARIO pleiten wij voor een dergelijke differentiatie bij de bevoegde Europese en Belgische nationale en regionale overheden.”* (Interview Francken, 16 mei 2017)⁴

De aanleiding voor de discussie op gemeenteniveau kan ingegeven zijn door deze landelijke discussie of door gedeelde ervaringen uit Duitsland en België. Andere voorbeelden van genoemde aanleidingen voor de discussie die uit de interviews naar voren kwamen zijn institutionele fusies of harmonisaties, individuele voortrekkers en/of externe druk. Tabel 4.4 geeft een overzicht van de gebruikte grondslag voor de 12 gemeenten en een samenvatting van de informatie uit de interviews over het verloop van de discussie aldaar.

⁴Dit is de Vlaamse tegenhanger van RIONED.

Gemeente	Grondslag rioolheffing 2017*		Discussie
	Eigenaar	Gebruiker	
Amsterdam	Vast bedrag	Differentiatie m3 afgevoerd leidingwater, grondwater of oppervlaktewater**	Ambtelijk en bestuurlijk. Eerst interne aanleiding o.b.v. duurzaamheid, onderzoek Hamburg; later ook door druk woningbouwcorporatie. Uitgesteld door (ambtelijke) bezwaren over perceptiekosten (Gemeente Amsterdam et al., 2016; Interview Goedbloed, 1 mei 2017).
Ede	Vast bedrag + staffel > 500m2***	Vast bedrag + staffel > 500m3***	Sinds 1991 deze grondslag. Recent opnieuw geschikt bevonden ambtelijk en bestuurlijk. Geen duurzame prikkel, geen differentiatie huishoudens. (Brackel, 8 juni 2017; Gemeente Ede, 2012)
Enschede	n.v.l.	Vast bedrag + staffel >500m3	Ambtelijk, voorbereidend bestuurlijk. Interesse, maar omdat nu eigenaren niet belast worden lang proces nodig i.v.m. woningbouwcorporatie. (Gemeente Enschede, 2016; Interview Teekens, 11 mei 2017)
Haaksbergen	n.v.l.	Woningen: vast bedrag – minder dan 60 m3 korting. Niet-woning: staffel + > 500 m3	Ambtelijk en bestuurlijk. Ambtelijk interesse, maar negatief advies van de raad op 7 april 2017 aan de wethouder (ook tegenstand van extern belastingkantoor en woningbouwcorporatie). (Gemeente Haaksbergen, 2016; Gemeenteraad Haaksbergen, 2017; Interview Prent, 11 mei 2017)
Hoogeveen	Oppervlakte (m2) perceel. Woning: vast bedrag + differentiatie vanaf 1000 m2. Niet-woning: vast bedrag + differentiatie vanaf 60 m2.	m3***. Woning: vast bedrag. Niet-woning: differentiatie per 100m3	Ambtelijk en bestuurlijk. Betrokken ambtenaar geïnspireerd door landelijke ontwikkelingen, heeft m2 oppervlakte geïntroduceerd. Is geaccepteerd en geïmplementeerd. Proceskosten en implementatiekosten vielen erg mee; maar in de praktijk worden alleen bedrijven belast en niet heel sterk. Bovendien is er geen duurzame prikkel omdat er niet wordt gekeken naar afkoppelmaatregelen/verhard oppervlakte. (Gemeente Hoogeveen, 2014; Interview Hamstra, 18 mei 2017)
Laren	n.v.l.	Vast bedrag per aantal inwoners + staffel > 500m3	Geen informatie. Na protesten is de afkoppelverplichting voor percelen stopgezet. Communicatiemedewerker wist te vertellen dat door interne tekorten er tijdelijk niemand aan werkte. Op dit moment wordt er onderzocht welke beleidsinstrumenten Laren wel in gaat zetten om klimaatbestendig te worden.
Lochem	n.v.l.	Vast bedrag m3 + differentiatie vanaf 350 m3	Ambtelijk en bestuurlijk – enkel over differentiatie afvalwater. Oud-wethouder probeerde duurzaamheidsprikkel in te bouwen maar sluitte op weerstand. (Interview de la Court, 11 mei 2017)
Nijmegen	WOZ-waarde met een maximum	n.v.l.	Ambtelijk en bestuurlijk. Dispuut over WOZ (inkomenspolitiek ja/nee) opgelopen tot in de hoge raad – gewonnen door de gemeente. Via motie Veltkamp een staart in de tweede kamer. Motie ingebracht door GroenLinks. Wel interesse, momenteel geen veranderingen i.v.m. bezwaren proces- en perceptiekosten.. (Gemeente Nijmegen, 2016; Interview van Gorkum, 3 mei 2017)
Rotterdam	WOZ-waarde. Woning: vast bedrag + staffel > €40.000. Niet-woning: vast bedrag + staffel > €40.000.- + differentiatie > €200.000.-	n.v.l.	Nauwelijks. Ambtelijk wel interesse, maar geen prioriteit en ook niet opgekomen vanuit raad of college. (Gemeente Rotterdam, 2016; Interview Bes & Bunt, 19 mei 2017)
Son en Breugel	n.v.l.	Vast bedrag m3 + staffel > 500m3	Ambtelijk en bestuurlijk. Huidige wethouder Tom van den Nieuwenhuizen (GL) wil graag om voor klimaatadaptatie al in 2018 differentiatie invoeren (30% korting bij 100% afkoppelen). Mogelijke pilot belastingdifferentiatie voor GDGD Oorspronkelijke aanleiding discussie was wens tot harmonisering rioolheffing buurgemeenten. (Gemeente Son en Breugel, 2016; Nieuwenhuizen, 15 mei 2017; Persoonlijke Communicatie de la Roy, 16 mei 2017)
Utrecht	Vast bedrag	m3 100% gedifferentieerd	Nauwelijks. Ambtelijk wordt erover nagedacht, maar nog niet op de agenda gekomen bij het college/de raad. (Gemeente Utrecht, 2016; Interview Rebergen, 19 mei 2017)
Venray	Vast bedrag. Woning: niet afgekoppeld? + 6,22. Niet-woning: niet afgekoppeld? + 6,22 per 200m2.	Aantal personen + staffel > 500m3 e.v.	Ambtelijk en bestuurlijk. Sinds 2009 differentiatie op afkoppelen ja/nee. In combinatie met subsidies sinds 2007. Aanleiding verdrogingsproblematiek. Verdere differentiatie is onwenselijk zegt de wethouder i.v.m. solidariteit. (Brackel, 8 juni 2017; Gemeente Venray, 2013, 2016; Interview Busser, 19 mei 2017)

* Dit is een versimpelde versie van de verordeningen te vinden op www.overheid.nl

** Overal bij gebruiker en m3 geldt dat dit om toegevoerd en/of opgesompt leidingwater, grondwater of oppervlaktewater gaat.

*** In de praktijk belasten gemeenten met een dergelijke >500 grens alleen bedrijven

Figuur 4.4: De discussie over de grondslag van de rioolheffing per gemeente

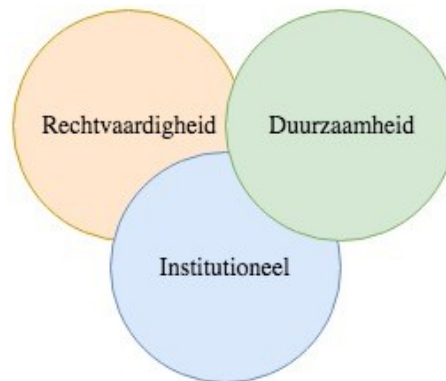
Na deze empirische beschrijving van de *case-study*, zullen nu de resultaten in de vorm van een synthese tussen de empirische bevindingen en het theoretisch kader volgen.

4.4 Resultaten: argumenten in de discussie over de rioolheffing

Door de discussie over differentiatie van de rioolheffing te analyseren kunnen de politieke dimensies uit de onderzoeksvraag achterhaald worden. Allereerst spelen de motivaties van actoren om een verandering wel of niet door te voeren een rol op het niveau van relationele macht. Deze motivatie wordt door allerlei factoren ingegeven. Enkele voorbeelden zijn: trends op landschapsniveau, normen in het regime waarin hij/zij werkt, beschikbaarheid van hulpbronnen, institutionele belangen en persoonlijke instelling. Gezamenlijk hebben deze factoren invloed op de normatieve argumenten die de actor gebruikt voor- of tegen differentiatie van de rioolheffing als beleidsinstrument voor de klimaatbestendige stad.

Het achterhalen van de verschillende argumenten is relevant omdat, zoals beargumenteerd in het theoretisch kader, de beoogde richting van de transitie en de gekozen methoden een normatieve aangelegenheid is. Meadowcroft (2011) uitte kritiek op transitietheorie omdat de politieke strijd achter transities en de normatieve aannames onvoldoende erkend werden. Over de richting van de transitie en te hanteren methoden verschillen actoren in deze casus inderdaad van mening. Dit werkt door de geprefereerde grondslag en gehanteerde argumenten – en andersom.⁵ Tabel 3, 4, 5 en 6 in Appendix B zijn een condensatie van de gebruikte argumenten in alle 21 interviews. Naast voor- en tegenargumenten en het type argument, zijn daar ook de argumenten in combinatie met afkoppelen als beleidsdoel in het algemeen opgenomen. De gebruikte argumenten kunnen gebaseerd zijn op opvattingen over duurzaamheid, rechtvaardigheid of institutionele belangen.

⁵Politieke kleur van college, raad en de ambtenaren is ook relevant. In het algemeen onderschrijven groene partijen het vervuiler-betaalt-principe. Een heffing voor de eigenaar en differentiatie op verhard oppervlakte past daarbij. Terwijl partijen als D66 en de VVD veeleer naar ‘de gebruiker betaalt’ neigen. Zij komen eerder uit bij een gebruikersheffing gebaseerd op afvalwater. Die twee kunnen uiteraard ook gecombineerd worden; maar in de politieke praktijk van de gemeenteraad wordt dit niet altijd gedaan (Interview van Gorkum, 3 mei 2017) Grofweg: Linkse partijen willen eerder de huurder ontzien, en rechtse partijen inkomenspolitiek op WOZ-waarde of voor eigenaren voorkomen. Ook hoe dicht ze bij de bedrijven staan en openstaan voor grootverbruik heffingen hangt hiermee samen (al is nader onderzoek nodig voor precieze uitspraken hierover).



Figuur 4.5: Drie typen argumenten in de discussie over de rioolheffing

4.4.1 Duurzaamheidsargumenten

Er zijn verschillende redenen voor actoren om een voorstander van differentiatie van de rioolheffing te zijn om duurzaamheidsredenen. Zij kunnen zich baseren op de financiële prikkel die mogelijk ontstaat om verstening tegen te gaan en/of het maatschappelijk verdienmodel voor klimaat adaptieve maatregelen als begroeide daken rond te krijgen. Dit alles om private actoren te prikkelen klimaatadaptieve maatregelen te nemen (Bor et al., 2016).⁶

Daarnaast kan differentiatie van de rioolheffing in de bredere duurzame ambities van de actor passen. Rotterdam heeft de ambitie een volledig circulaire stad te zijn in 2050 en zet daar veel middelen op in. Twee beleidsmedewerkers uit Rotterdam zeggen: *“Onze toekomstvisie is geen druppel regenwater meer door het riool. Als je dat wilt, ga je ook differentiëren. Wij willen het liefst dat de waterstromen gescheiden worden: 100%. Nu is het misschien 10%. Het kan helpen om onze doelstelling van een circulair Rotterdam in 2050 te halen.”* (Interview Bes & Bunt, 19 mei 2017) Het vervuiler-betaalt-principe sluit hier ook bij aan. Zie appendix E voor de waterblog Rotterdam in 2050.

Ook in Son en Breugel is duurzaamheid de voornaamste reden dat de wethouder het liefste de rioolheffing aldaar per 2018 zou differentiëren op verhard oppervlakte. Wethouder van den Nieuwenhuijzen wil duurzaamheid in al het beleid hetzelfde gewicht geven als financiën. Zijn ambitie is om klimaatprogramma's en integraal waterbeheer te promoten en 100% af te koppelen (Persoonlijke communicatie van den Nieuwenhuijzen, 15 mei 2017). Differentiatie belastingen als beleidsinstrument past goed bij het beleidsdoel afkoppelen.

De argumenten voor differentiatie van de rioolheffing als nieuw beleidsinstrument

⁶Tot wel 80% van stedelijk gebied kan uit privaat terrein bestaan. Om klimaatadaptieve maatregelen effect te laten hebben, moeten zij grootschalig worden toegepast en de hulp van private actoren is daarbij noodzakelijk. (Bor et al., 2016).

blijken sterk gelieerd aan de opvatting van de actor ten aanzien van het beleidsdoel afkoppelen. Het 'hoe', 'waarom' en 'in welke gevallen' afkoppelen noodzakelijk is staat zelf ook ter discussie (zie appendix B, tabel 5 en 6). Afkoppelen kan bijvoorbeeld gebruikt worden als motor voor stadsvergroening (verdergaand dan enkel klimaatadaptatie; bijvoorbeeld voor biodiversiteit en leefomgeving) (Interview Pötzt, 25 april 2017; Interview Rebergen, 19 mei 2017; Interview van Veen, 8 mei 2017). Het kan ook manier zijn om de kosten van de zuivering te drukken of het aantal overstorten terug te dringen (Interview Regoort, 11 mei 2017; Unie van Waterschappen, 2017).⁷ Weer een andere motivatie voor afkoppelen is het creëren van flexibele systemen.⁸ Een adviseur benadrukt dat de toekomst onvoorspelbaar is en het niet wenselijk is vast te zitten aan rioleringsystemen die nog 50 jaar moeten liggen (Interview Dekker, 18 mei 2017; Interview Slomp, 12 mei 2017).⁹

Tegenargumenten voor differentiatie van de rioolheffing kunnen ook op de visie op afkoppelen gebaseerd zijn (appendix B tabel 6). Sommige actoren willen bijvoorbeeld niet afkoppelen en decentrale/flexibele hemelwatervoorzieningen aanleggen, maar bij de collectieve voorzieningen blijven. Een collectief systeem en/of maatregelen in de openbare ruimte zouden effectiever zijn, efficiënter en makkelijker te controleren en beheren. (Interview Kunst, 9 mei 2017; Interview van Gorkum, 3 mei 2017; Stichting RIONED, 2015)

Een ander tegenargument in de discussie over differentiatie van de rioolheffing is dat het niet het meest doelmatige beleidsinstrument is om de duurzaamheidsdoelen te bereiken (appendix B tabel 4).

Welke duurzaamheidsdoelen een actor heeft en hoeveel prioriteit hij ze geeft, heeft invloed op zijn visie op differentiatie van de rioolheffing als beleidsinstrument. De uiteenlopende argumenten reflecteren dat dit een normatief geladen discussie is; bijvoorbeeld ingegeven door de toekomstvisie die de actor heeft voor de samenleving. Deze verschillende nor-

⁷Afkoppelen is het splitsen van de waterstromen boven en/of ondergronds. In oude binnensteden is het een lastig vraagstuk of de voordelen van afkoppelen opwegen tegen de (hoge) kosten aldaar. Op sommige plekken kunnen duurzaamheidsdoelen wellicht beter op een andere manier bereikt worden. Dit is relevant voor differentiatie belastingen, omdat dit een redelijk 'uniform' beleidsinstrument is. Alhoewel geografische differentiatie ook mogelijk is. (Interview Kunst, 9 mei 2017; Interview Rebergen, 19 mei 2017; Interview Slomp, 12 mei 2017)

⁸"Je weet niet hoe een wijk er over 70 jaar bijligt. Het abstracte antwoord is dat we opzoek moeten naar flexibele systemen. Maar hoe doe je dat in de praktijk? Scheiden maakt het wel flexibeler." (Interview Dekker, 18 mei 2017)

⁹"We moeten niet ongericht stimuleren en subsidiëren. Dan maken we dezelfde fout als bij de zonnepanelen. Want dan heb je 4 generaties lang de kosten van het nieuwe initiatief en die van het collectieve systeem naast elkaar. Bovendien krijg je dan de perverse prikkel dat de prijs per liter water omhoog gaat als de totale toevoer van hemelwater minder wordt, omdat de kosten voor de vaste infrastructuur gewoon gelijk blijven en wel opgebracht moeten worden. We moeten met nieuwe technieken gebouwen helemaal circulair maken en geen aansluiting meer geven op het riool. Maar hoe dat allemaal te organiseren is nog een groot vraagstuk." (Interview Slomp, 12 mei 2017)

matieve invalshoeken werken door in het type argumenten waar de actor gebruikt of ontvankelijk voor is. Dit komt nog sterker naar voren bij argumenten die over de (on)rechtvaardigheid van de (effecten van de) voorgestelde maatregel gaan.

4.4.2 Rechtvaardigheidsargumenten

Een argument voor differentiatie van de rioolheffing kan ook op een gevoel van (on)rechtvaardigheid gebaseerd zijn. Zo vinden sommige actoren, zoals de partners van de Green Deal Groene Daken, dat differentiatie belastingen private actoren gedeeltelijk kan compenseren voor de maatschappelijke baten die zij genereren door te investeren in publieke adaptatiegoederen zoals groene daken en klimaatvriendelijke tuinen (Bor et al., 2016).

Een ander argument is dat het onrechtvaardig is dat het hemelwaterdeel van de kosten voor de riolering niet terugkomt in de afrekening. Een substantieel deel van de kosten (36% van de zuivering en grofweg 50% het rioolsysteem) wordt veroorzaakt door hemelwater. Het vervuiler-betaalt-principe en/of het kostenveroorzakingsprincipe sluiten hierbij aan (Van den Bosch & Partners, 2015). Een voorbeeld is Hoogeveen waar dit argument gebruikt is om differentiatie op m² voor bedrijven te bewerkstelligen.¹⁰ In dit voorbeeld is geen duurzame prikkel ingebouwd: er wordt niet op verhard oppervlakte, maar op oppervlakte *an sich* afgerekend (Interview Hamstra, 18 mei 2017). Naast het vervuiler-betaalt-principe kunnen actoren zich ook baseren op het solidariteitsbeginsel.

De kosten van afkoppelen die door private actoren zouden moeten worden gemaakt zorgen voor discussie. Waar sommigen wijzen op de mogelijkheid sociale correcties in te bouwen in de heffing door te letten op ruimtelijke diversiteit en/of draagkracht, benadrukken anderen dat de 'beloning' door differentiatie onvoldoende kan zijn om de gemaakte

¹⁰De beleidsmedewerker van toen zei: “ *In die discussie zijn we tot de conclusie gekomen dat als je alleen drinkwater als grondslag pakt, je daarmee grote bedrijven en percelen mist. Die percelen met veel verhard oppervlak lozen wel veel op het systeem. In Hoogeveen hebben we bedrijven met een groot verhard oppervlakte waarvan veel hemelwater afstroomt naar de gemeentelijke riolering. Deze bedrijven gebruiken daarentegen weinig drinkwater (vaak hebben ze alleen een kantoor met keuken en toilet). Als deze bedrijven alleen zouden worden aangeslagen op het drinkwaterverbruik dan zouden deze bedrijven evenveel rioolheffing betalen als een doorsnee huishouden. Terwijl er voor het inzamelen en afvoeren van hemelwater veel meer kosten moeten worden gemaakt door de gemeente. De vervuiler betaalt dan dus niet voor de afvoer. Vanuit dat principe hebben we toen de heffingsgrondslag aangepast in een heffing voor afvalwater en een heffing voor hemel- en grondwater. Het deel hemel- en grondwaterheffing is gebaseerd op basis van het perceeloppervlak dat ook het uitgangspunt is voor de OZB-belasting. Hierbij is een staffel toegepast in de perceelgrootte om de heffing te bepalen, waarin onderscheid wordt gemaakt tussen woningen en niet-woningen. (Interview Hamstra, 18 mei 2017)*’ (Interview Hamstra, 18 mei 2017)

kosten voor de maatregel en onderhoud te compenseren (Interview Busser, 19 mei 2017; Interview Francken, 16 mei 2017; Interview Mees, 3 mei 2017; Interview Slomp, 12 mei 2017). Volgens een medewerker van RIONED zouden de kosten voor adaptatie ook uit de publieke middelen kunnen worden gehaald, in plaats van individuen te compenseren met differentiatie belastingen. Extreme buien kunnen in principe overal vallen en zullen waar ze vallen hoe dan ook overlast veroorzaken. Bovendien is het sterk afhankelijk van de plek in het maaiveld en grondsoort hoeveel overlast een perceel heeft. Daarnaast worden er ook kosten gemaakt vanuit de gedeelde openbare ruimte voor de hemelwater-zorgtaak (Interview Kunst, 9 mei 2017).¹¹

Of de actor het vervuiler-betaalt-beginsel of het solidariteitsbeginsel vooropstelt is uiteindelijk een normatieve politieke keuze over wat een rechtvaardige verdeling van de kosten voor adaptatie is. De uitkomst hiervan resulteert in andere grondslagen. Waar een vast of vrij gelijk tarief bij solidariteitsbenaderingen/*carrying-capacity* past, sluit differentiatie aan bij het vervuiler-betaalt-principe/kostenveroorzakingsprincipe. Differentiatie kan bovendien op meerdere manieren: vierkante meters verhard oppervlakte, oppervlakte van het perceel überhaupt, liters afvoerend hemelwater of op basis van WOZ-waarde. Ook zijn er graduaties in de mate van differentiatie. Waar in Duitsland 100% gedifferentieerd wordt, is dit in Ede en Hoogeveen pas vanaf 500m² en/of alleen voor bedrijven (tabel 1).

Tot slot moet de invloed van institutionele belangen op deze discussie niet onderschat worden (Meadowcroft, 2009, p. 335). De afweging tussen institutionele belangen (zoals administratieve druk/perceptiekosten) en duurzaamheid of rechtvaardigheid is bovendien een politieke keuze.

4.4.3 Institutionele argumenten

De rioolheffing en het GRP zijn in de praktijk hoofdzakelijk ambtelijke stukken (Interview van der Velde, 19 april 2017).¹² Een adviseur zegt daarover: *“Die rechtvaardigheid en duurzaamheid is eigenlijk een politieke keuze en die perceptiekosten is een ander ding. Wat heel vaak gebeurt is dat het voorstel op basis van perceptiekosten strandt op ambtelijk niveau en helemaal niet op tafel komt. Hierdoor wordt de afweging tussen rechtvaardigheids- en duur-*

¹¹“Je kan ook zeggen alle bewoners betalen evenveel. De maatregelen in de openbare ruimte betalen we met zijn allen. De maatregelen in de private ruimte betalen we ook met zijn allen. Dat spreken we met jou zo af en daarom betalen wij die.” (Interview Kunst, 9 mei 2017)

¹²“Ook ambtelijk heb je verschillende belangen. “Het is zoals het is, daar werken we al jaren mee, wij willen geen nieuwe verordening maken, werklast.” Ambtelijk is een heel sterk een behoudende kracht.” (Interview de la Court, 11 mei 2017)

zaamheidsprincipes niet gemaakt tegenover de perceptiekosten.” (Interview Dekker, 18 mei 2017)¹³ In Amsterdam, Nijmegen en Utrecht is de discussie (tot nu toe) inderdaad op ambtelijk niveau blijven hangen door institutionele tegenargumenten zoals te hoge perceptiekosten, implementatiekosten en administratieve druk (appendix B tabel 3).

Ook verschillen de actoren van mening over de vraag in hoeverre de rioolheffing gebruikt zou mogen worden als sturingsinstrument. Het weegt mee dat het van oudsher een financierende heffing was en het voor gemeenten belangrijk is dat de inkomsten zeker en robuust zijn. Differentiatie maakt de heffing ingewikkelder en creëert het risico dat grootverbruikers afhaken of de inkomsten niet kostendekkend zijn (Interview Slomp, 12 mei 2017; Interview van Gorkum, 2017). Anderen noemen een beleidsarme heffing echter ‘gemakkelijk’ of zelfs ‘lui’ en willen juist alle mogelijke middelen, dus ook differentiatie van de rioolheffing, inzetten om de klimaatopgave aan te kunnen (Persoonlijke communicatie van den Nieuwenhuijzen, 15 mei 2017; Persoonlijke communicatie, 11 mei 2017).

Daarnaast spelen er ook nog andere institutionele processen mee in deze discussie. Bijvoorbeeld de moeite deze discussie überhaupt op de agenda te krijgen. Dit heeft te maken met het feit dat de grondslag van de rioolheffing (en klimaatadaptatie in mindere mate ook) niet hoog op de prioriteitenlijst staan van bestuurders, de raad en ambtenaren. Het is een hoog technisch onderwerp, waarbij geanticipeerd wordt op de zeer lange termijn en waar weinig aandacht voor is vanuit burgers en de raad. (Gemeenteraad Haaksbergen, 2017; Interview Bes & Bunt, 19 mei 2017; Interview Rebergen, 19 mei 2017)¹⁴ Een ander voorbeeld is de beperkte bestuurstermijn van 4 jaar. Ook is het beleidsproces vaak rommelig en van toevalligheden afhankelijk. Tot slot, raakt de discussie over de rioolheffing ook aan grotere institutionele discussies; bijvoorbeeld over de relatie tussen gemeenten, provincies en waterschappen.¹⁵

De invloed van institutionele belangen en alledaagse politieke processen moet dus

¹³“Intern gezien stonden ze er nou niet heel erg om te springen. Op bestuurlijk niveau vonden ze het wel boeiend.” (Interview Goedbloed, 1 mei 2017)

¹⁴Het is ook belangrijk om de contingentie van het beleidsproces niet te onderschatten. Een ambtenaar van een middelgrote gemeente gaf aan: ‘*Riolering is een issue dat eens in de vijf jaar langs komt in de raad en ook voor vijf jaar wordt vastgesteld. Als er dan geen grote problemen zijn, is de gemeenteraad er verder niet mee bezig. Het gaat veel meer over de WMO, de bibliotheek of het zwembad.*’ (Persoonlijke communicatie, 11 mei 2017) En: ‘*Iets als klimaat is moeilijk op de agenda te krijgen, legt het steeds af tegen parkeren.*’ (Interview Rebergen, 19 mei 2017)

¹⁵Themas in de discussie tussen waterschappen en gemeenten zijn: de strijd om het bestaansrecht van de waterschappen, verdeling van de kosten, rioolheffing en zuiveringsheffing integreren of deels op dezelfde grondslag heffen, nieuwe heffingen (waterheffing/ omgevingsheffing), de opbrengsten van de grondstoffenfabriek, de band van de waterschappen met de burger (in de stad). (Brackel, 8 juni 2017; Interview Bes & Bunt, 19 mei 2017; Interview Dekker, 18 mei 2017; Interview Regoort, 19 mei 2017; Interview van Veen, 8 mei 2017; Unie van Waterschappen, 2017)

niet onderschat worden. Aan de ene kant staat het onderwerp vaak niet hoog genoeg op de agenda en worden politieke beslissingen eigenlijk op ambtelijk niveau al gemaakt. Aan de andere kant, als de discussie wel gevoerd wordt, spellen allerlei institutionele belangen mee; van de wens tot een lage administratieve druk en robuuste heffing, tot de discussie over de taakverdeling tussen gemeente, waterschap en provincies.

4.4.4 Normatieve vragen in de discussie over de rioolheffing

De gebruikte argumenten in de discussie over de rioolheffing bevestigen wat Meadowcroft (2007;2011) eerder claimde. Dat meer aandacht voor de verschillende doelen die actoren hebben cruciaal is om de politieke strijd binnen transities te begrijpen. In de drie typen argumenten (duurzaamheid, rechtvaardigheid en institutionele belangen), kwamen namelijk sterk uiteenlopende normatieve overtuigingen naar voren. Bijvoorbeeld over de gewenste richting van de transitie, rechtvaardige verdeling van de kosten van adaptatie en geaccepteerde hoogte van de perceptiekosten. Maar ook de invloed van grotere institutionele belangen en alledaagse politiek moet niet onderschat worden.

Een aantal normatieve vragen zijn dus onderdeel van de discussie over de rioolheffing. Voorbeelden zijn: hoeveel overlast is geaccepteerd en tegen welke prijs zou je dat willen voorkomen? Hoeveel geld heb je over voor afkoppelen en om welke reden? Geldt solidariteit op nationaal niveau, provinciaal niveau, gemeentelijk niveau, wijkniveau, straatniveau of helemaal niet? En in welke gevallen dan? En misschien de belangrijkste: hoe zouden de kosten voor klimaatadaptatie verdeeld moeten worden?

Door de normatieve lading van de discussie over differentiatie van de rioolheffing, is het wenselijk dat er op politiek niveau (in het college, de raad en/of maatschappelijk debat) over gesproken wordt. De discussie over de rioolheffing blijkt echter lastig te agenderen, mede omdat de problematiek vrij technisch is. Deze politieke discussies lijkt daardoor (nog) weinig gevoerd te worden, al is meer onderzoek noodzakelijk om daar precieze uitspraken over te kunnen doen.

De normatieve opvattingen van actoren bepalen mede de motivatie van deze actoren om hun relationele macht, oftewel capaciteit om hulpbronnen aan te wenden, in te zetten om deze beleidsinnovatie te ondersteunen. Structurele en dispositionele macht zijn nu echter nog onbesproken, terwijl zij wel doorwerken in de mogelijkheden van actoren én hun motivatie om een beleidsverandering tot stand te brengen. In de volgende paragraaf zal de discussie over de rioolheffing in de bredere context van het socio-technische systeem worden geplaatst. Want juist in de interactie tussen relationele, dispositionele en structurele

macht liggen kansen voor systeemveranderingen.

4.5 Resultaten: interactie tussen de politieke dimensies

Relationele, dispositionele en structurele macht komen alle drie in het socio-technische systeem voor. Wat volgt is een empirisch voorbeeld van het nut structuur en agentschap in hetzelfde theoretische kader te analyseren; zoals dat mogelijk is met het MLP en Grin's *governance perspective*.

Uit de thematische analyse van de transcripten kwamen allerlei voorbeelden van de politieke dimensies naar voren. Drie trends op landschapsniveau kwamen daarbij regelmatig terug in de analyse: klimaatverandering, deregulering en de participatiesamenleving. Om de interactie tussen de politieke dimensies te laten zien, zullen deze drie trends als leidraad worden genomen.

De eerste trend is klimaatverandering. Nu extremere buien steeds vaker vallen, neemt het besef toe dat actie voor klimaatverandering noodzakelijk is.¹⁶ Bijna alle gemeenten hebben inmiddels klimaatbeleid. Door programmas als het Deltaplan Ruimtelijke Adaptatie komen er meer hulpbronnen beschikbaar voor klimaatadaptatie. Actoren kunnen deze proberen aan te wenden door middel van relationele macht. (De Staat der Nederlanden, 2010; Deltares, 2016)

Wat opviel uit de interviews is dat de persoonlijke overtuigingen van een actor op dit dossier het verschil kan maken (relationele macht). In Son en Breugel heeft de wethouder klimaat prioriteit gegeven en bepleit hij onder andere differentiatie van de rioolheffing. Een andere beleidsmedewerker beschreef het tegenovergestelde: *“Er is niet meer kennis nodig. Wel politieke en bestuurlijke wil. Perceptiekosten zijn eigenlijk schijnargumenten. Het ‘waarom’ is het issue dat hier speelt. Zolang het niet tussen de oren zit dat klimaat superbelangrijk is en meer moet kosten lukt het niet. Ik heb hier zelf een wethouder die zegt: ‘de kosten voor de burger moeten sowieso gelijk blijven’. Dan lukt het dus niet.”* (persoonlijke communicatie, 11 mei 2017) De gevoelde urgentie en politieke wil kan dus ook achterblijven, ondanks

¹⁶Slomp (12 mei 2017) geeft aan dat door de buien motivatie ontstaat om te veranderen: *“Door die buien komt het op de agenda. Dat is het lot van de rioolmensen. Ze hebben geld en niemand durft de rioolheffing te verlagen, want stel je voor dat het ding instort. Dus er is geld en is het heel veilig, er gaat ook bijna nooit iets mis. Het systeem zit gewoon erg goed in elkaar.”* Er is dus externe druk nodig om een verandering voor elkaar te krijgen. Een ambtenaar van een gemeente sprak de hoop uit dat de volgende wolkbreuk op zijn gemeente zou vallen. Dat zou het gemakkelijker maken klimaatbeleid te realiseren (persoonlijke communicatie, 11 mei 2017). Bovendien denkt een beleidsmedewerker van de gemeente Utrecht: *“Als er meer aandacht is voor klimaat, dan komen dit soort dingen als de grondslag van de rioolheffing ook weer op.”*(Interview Rebergen, 19 mei 2017)

de trend klimaatverandering.¹⁷

De volgende twee trends zijn ‘politieker’ van aard: deregulering en participatie (Driessen & van Rijswick, 2011; Sterk Consulting, 2016, pp. 56). Op structuur niveau beïnvloeden deze trends de heersende visie op wat legitiem of ‘goed’ beleid is.

Het wordt bijvoorbeeld als ‘legitiemer’ gezien als overheden samenwerken met private partijen, dan dat zij zaken voorschrijven (Interview van Veen, 8 mei 2017). Deze trend van deregulering werkt op dispositioneel niveau door in de informele normen van het regime. Mede omdat partijen die deregulering promoten, zoals de VVD, zowel landelijk als op gemeenteniveau veel invloed hebben.¹⁸

Ook de norm van de ‘participatiesamenleving’ is terug te zien in het gemeentelijk beleid. Dit uit zich in passages over participatie in de GRP’s, maar ook in de populariteit van beleidsinstrumenten als netwerkstrategieën, co-investeringen, meekoppelen en communicatie (Brackel, 8 juni 2017; Mees et al., 2013). De Green Deal Groene Daken en de watercoalitie zijn hier voorbeelden van. Zo hebben structurele macht en dispositionele macht invloed op de keuze van ambtenaren voor bepaalde beleidsinstrumenten in de klimaatopgave.¹⁹

Het is gebleken dat de interactie tussen de verschillende politieke dimensies invloed heeft op de discussie over de rioolheffing. Immers, zaken als normen over ‘wat goed beleid is’ en de beschikbaarheid van hulpbronnen scheppen het kader waarbinnen een actor handelt. Deze dispositionele- en structurele context staat niet los van de argumenten die gebruikt worden in de discussie over de rioolheffing. Zij hebben invloed op de normatieve

¹⁷ “Belangrijk is denk ik dat er een aantal keren wateroverlast in delen van Haaksbergen is geweest. Dat heeft de sense of urgency gemaakt. In de toekomst zal het vaker voorkomen. We moeten dus zorgen dat we beter zijn voorbereid. Dat is ook een van de prioriteiten in het rioleringsplan, het voorkomen van wateroverlast.” (Interview Prent, 11 mei 2017)

¹⁸ In de interviews werd over VVD-beleid gezegd: “Zelf heb ik nog geen belastingverandering meegemaakt. Het is een onpopulaire bestuurlijke maatregel. Wethouders zijn er voorzichtig mee. Zeker als het een VVD-er is zal hij dat voor de bedrijven niet zomaar doen. Ik als techneut zou graag een heffing zien naar mate van gebruik. Vierkante meter verhard oppervlakte draagt daar veel harder aan bij. Maar die krijg je er niet gemakkelijk doorheen.” (persoonlijke communicatie, 11 mei 2017). En: “In Nederland hebben we vrij lang VVD aan het roer, waardoor regelgeving wordt afgeremd. Dat is puur ideologisch in de hele westerse wereld ook in de EU geldt deze neoliberale trend.” (Interview Mees, 3 mei 2017)

¹⁹ Een aantal voorbeelden: “We hebben een trend van minder beleid, minder regels. De wethouder wil liever geen afkoppelverordening of andere verplichting. Wateroverlast doen we in eerste instantie met communicatie en voorlopers, pas als dat niet werkt misschien iets anders. Eigenlijk zelfs dan liever niet verplichten.” (Interview Rebergen, 19 mei 2017). De beleidsmedewerker in Nijmegen schat in dat het college liever wilt stimuleren door middel van communicatie, dan mensen in een bepaalde hoek te dwingen met juridische instrumenten (Interview van Gorkum, 3 mei 2017). Ook in Rotterdam neigen de ambtenaren eerder naar stimuleren, subsidies en communicatie dan verplichting of afkoppelverordeningen omdat zij verwachten dat de wethouder dit niet ziet zitten. Tot slot zegt een beleidsmedewerker van het ministerie van Infrastructuur en Milieu die betrokken is bij de watercoalitie: “Ik denk niet dat er snel wetgeving zal komen inzake afkoppeling. Vandaar ook dat er gebruik gemaakt wordt van het instrument van de watercoalitie omdat je dan op een subtielere manier probeert de mensen de goede kant op te krijgen” (Interview Regoort, 11 mei 2017).

opvatting van de actor over de gewenste richting van de transitie en geprefereerde methoden. Andersom kan de actor de organisatiestructuur van het regime en de trends op landschapsniveau zelf ook beïnvloeden, al is dat slechts mogelijk op de langere termijn.

In de volgende paragraaf wordt dit inzicht in de politieke dimensies van deze discussie gebruikt om aanknopingspunten te vinden voor *reflexive*- en *dual-track governance*.

4.6 Resultaten: aanknopingspunten voor *reflexive governance*

Grin moedigt beleidsmakers aan kritisch te reflecteren op de transitie die zij proberen aan te jagen (*reflexive governance*). Voorgaande paragrafen beschreven de verschillende politieke dimensies van de discussie over de rioolheffing. Nu zal een eerste aanzet worden gemaakt voor kritische reflectie op de transitie naar de klimaatbestendige stad met behulp van differentiatie van de rioolheffing.

De trend van de participatiesamenleving gaat samen met overheveling van taken van de overheid naar de burgers en ander private partijen. De kosten voor klimaatadaptatie belanden op die manier echter ook bij private partijen. Mees vraagt zich af: “*je kunt je afvragen of het niet een ordinaire bezuinigingsoperatie is. Door burgers te stimuleren om zelf alle kosten voor klimaatadaptatie te maken. De grens tussen faciliteren en over de schutting gooien is vaag.*” Zonder correcties, dragen individuele actoren de kosten, terwijl de baten van meer water en groen in de stad voornamelijk maatschappelijk zijn (Bor et al., 2016; Tompkins & Eakin, 2012). Differentiatie van de rioolheffing kan onderdeel zijn van correctiemaatregelen voor deze individuele investeringen. Echter blijft het een feit dat private partijen kosten maken voor adaptatie op gemeenschapsniveau. Ook hangt het af van hoe de differentiatie is ingericht, of iedereen hier in gelijke mate gebruik van kan en zal maken. *Reflexive governance* is hier dus relevant omdat deze kostenverdeling voor klimaatadaptatie een bewuste politieke keuze zou moeten zijn (Driessen van Rijswijk, 2011). Monitoring hoe de beleidsplannen in de praktijk uitpakken is daarbij cruciaal.²⁰

Verder staan in Nederland verleiden, informeren en stimuleren centraal in de beleidsmix (Brackel, 8 juni 2017; Mees et al., 2013). Het is echter de vraag of zachte sturingsinstrumenten wel passen bij de uitdaging *privately provided public adaptation goods* te ge-

²⁰Ook professor Clemens uit Delft heeft bezwaren, maar vanuit een andere invalshoek: “*Eens te meer blijkt dat de overheid tracht openbare taken bij de burger terug te leggen en zich vervolgens afhankelijk te maken van de discipline van de burger: geen goed plan in mijn visie. Over dit onderwerp zou een brede discussie moeten worden opgestart.*” (Bruijns, 2016)

nereren. Differentiatie belastingen is meer ‘regulerend’ dan bijvoorbeeld subsidies, maar valt nog steeds in de categorie economische instrumenten. Een afkoppelverordening of bouweis voor groene daken zijn meer verplichtend. Door de structuur als een collectief-actieprobleem, zouden instrumenten met een meer verplichtend of structureel karakter effectiever zijn. Uit het vergelijkende onderzoek van Mees (2013) bleek dat steden (Basel en Stuttgart) waar een meer hiërarchische sturingsstrategie werd gehanteerd, beduidend meer groene daken hadden (Interview Mees, 3 mei 2017; Mees et al., 2014). Aan de ene kant is differentiatie belastingen wel structureler dan subsidies, maar het hangt af van de mate van differentiatie en de uitvoering of hij ook een verplichtend karakter heeft. Reflexiviteit op de norm deregulering, die volgens Mees in de hele EU is ingegeven door een neoliberale trend, is volgens critici dan ook gewenst (Interview Mees, 3 mei 2017).²¹

Daarnaast is het ook dat beleidsmakers zelf-kritisch zijn als zij *dual-track governance* toepassen. Eerder zijn de verschillende normatieve posities en argumenten in deze discussie behandeld. Als een actor een transitie gaat proberen te versnellen; dan is dat een normatief geladen handeling. Actoren moeten vragen over bijvoorbeeld solidariteit tussen de randstad en krimpgebieden of zand- en veenbodems, lastenverschuivingen en de kosten-baten analyse van afkoppelen blijven stellen tijdens het ontwikkelen van beleid voor de klimaatbestendige stad. Bovendien staan er ook nog een aantal institutionele vragen open die van invloed zijn op de discussie. Denk bijvoorbeeld aan de relatie tussen waterschap, gemeenten en provincie, de aankomende omgevingswet, het wegnemen van de (beleids-)schotten, de mogelijkheid van het invoeren van een omgevingsheffing voor groen en klimaat, of het integreren van de zuiveringsheffing en de rioolheffing.

4.7 Resultaten: aanknopingspunten voor *dual-track governance*

De politieke dimensies van de discussie over de rioolheffing zijn eerder beschreven aan de hand van de trends klimaatverandering, deregulering en de participatiemaatschappij. Inzicht in de relatie tussen structurele, dispositionele- en relationele vormen van macht, kan actoren helpen strategische verbindingen te leggen tussen deze verschillende lagen (Bos & Grin, 2010; Grin, 2011). Het theoretisch kader onderscheidt drie vormen van *dual-track governance*: aandrijven, legitimeren en visies opstellen.

²¹ Deze trend is niet per definitie ‘slecht’. Het is juist onvermijdelijk en zelfs noodzakelijk dat normatieve opvattingen een rol spelen in het beleidsproces. Maar zelfreflectie op de gehanteerde aannames en richtingen is wel belangrijk.

4.7.1 Voorbeelden van aandrijven

Aandrijven is het strategisch gebruik maken van dispositionele macht: de gegeven structuur van het regime en veranderingen daarin. In het volgende voorbeeld speelt een adviseur in op de veranderingen binnen het regime. Deze adviseur verwacht dat de discussie over de financiering van het werk van gemeenten in het fysieke domein over 5 – 10 jaar opnieuw zal oplaaien. *“Omdat in Den Haag niet alles tegelijk gebeurt. De omgevingswet is een heel groot traject. Maar dat gaat niet over financiering. Wij denken dat de financiering daar gewoon uit voort gaat komen.”* (Interview Dekker, 18 mei 2017). Hij gaf aan dat het moment dat het systeem omgaat door de omgevingswet, ook het moment is om de bekostiging te herstructureren. Zowel voor water als afval geldt dat als er een nieuwe infrastructuur nodig is, daar de discussie over de financiering weer uit voort kan komen.²²

Ook in het licht van de groeiende aandacht voor duurzaamheid kunnen actoren proberen verbindingen te leggen tussen deze trend in het landschap en de beleidsinnovatie (differentiatie belastingen). Platformen als de watercoalitie, het deltaprogramma ruimtelijke adaptatie, Gemeenten voor Duurzame Ontwikkeling en Operatie Steenbreek proberen de transitie naar klimaatbestendige steden aan te jagen. Dit doen zij door klimaatadaptatie te verbinden aan andere normen in het regime of hypes, zoals groene schoolpleinen en energie-neutrale woningen. In de samenwerking tussen woningbouwcorporatie Mitros en de gemeente Utrecht bleek vooral de koppeling met leefbaarheid, vergroening en gezondheid bepalend voor de doorgang van de klimaatadaptatieprojecten (Interview van Veen, 8 mei 2017). Dit is nodig omdat beleid voor de lange termijn en het creëren van *privately provided public adaptation goods* een collectief-actieprobleem is (Mees et al., 2013; Tompkins Eakin, 2012).²³ Het is heel lastig omdat de baten bij iemand anders liggen dan degene die de investeringen maakt. Meekoppelen kan op relationeel niveau actoren helpen voldoende hulpbronnen te genereren voor groene projecten.²⁴ Hierdoor zou de beleidsinnovatie dif-

²²Een alternatief voor een echte ‘schok’ zoals wateroverlast, is dat je op natuurlijke verander momenten aansluit (Interview Slomp, 12 mei 2017). Voorbeelden hiervan zijn: (1) decentralisatie: Dekker (18 mei 2017) beschrijft een plan om 4 miljard te verschuiven van Het Rijk naar Gemeenten. Gemeenten mogen misschien 4 miljard meer gaan ophalen en de inkomstenbelasting gaat 4 miljard dalen. (2) herindeling of harmonisatie: een van de aanleidingen voor de discussie in Son en Breugel was dat het samenwerkingsverband Dienst Dommelvallei de rioolheffingen voor drie gemeenten wilde harmoniseren in 2017 (persoonlijke communicatie de la Roy, 16 mei 2017). (3) de omgevingswet: Rotterdamse beleidsmedewerkers zeiden: *De tijd is nog niet rijp voor differentiatie in Rotterdam. Binnen de omgevingsvisie is het makkelijker om het te laten landen dan zomaar apart.* (Interview Bes & Bunt, 19 mei 2017).

²³*“Voor water is er nog enigszins een prikkel via de zuivering. Maar voor groen is het nog lastiger. Groen en water delven sowieso het anderspit tegenover parkeren bijvoorbeeld.”* (Interview Rebergen, 19 mei 2017)

²⁴De definitie van *nexus* is *“a connection or series of connections linking two or more things”* (Gupta, Pahl-Wösl, Zondervan, 2013). In de literatuur over waterbeheer, wordt de integratie tussen klimaat, water en

ferentiatie belastingen mogelijk ook meer legitimiteit en steun kunnen krijgen.

4.7.2 Voorbeelden van legitimeren

Legitimeren is het (deliberatief) verbinden van de innovatie aan bestaande normen in het regime of trends op landschapsniveau (Grin, 2016, p. 113). Kennisinstellingen en netwerkorganisaties verspreiden bijvoorbeeld middels publicaties en netwerkdagen informatie over belastingdifferentiatie en groene daken (Bor et al., 2016; Brackel, 8 juni 2017).²⁵ Voorbeelden van legitimeren door het aansluiten bij trends en (in)formele normen in het regime uit de interviews zijn: ruimte in regels, versterken van sociale cohesie, de participatiemaatschappij, de energieke samenleving, anti-regelgeving, anti-top-down, innovatie en het doel van vooroplopen als waterdelta (Interview Goedbloed, 1 mei 2017; Interview Pötz, 25 april 2017; Interview Slomp, 12 mei 2017; Interview Teekens, 11 mei 2017; Interview van der Velde, 19 april 2017; Interview van Gorkum, 3 mei 2017).²⁶

Drie voorbeelden uit de interviews zullen extra worden uitgelicht. Klimaatadaptatie leent zich bijvoorbeeld uitstekend voor de trend van burgerparticipatie. Een adviseur zegt hierover: *“We moeten de steden klimaatbestendiger maken. De helft van het stedelijk gebied is privaat eigendom. Dus als je dat goed wilt doen, moet je de burgers erbij betrekken. Aan de andere kant is er nu ook beleid om de burgers meer te betrekken. Ambtenaren zitten van: “we moeten de burgers betrekken.” Daar komt het samen!”* (Interview Pötz, 25 april 2017) Dit is een voorbeeld van een actor die een niche legitimeert door haar te verbinden met normen in het regime en trends in het landschap.

Een andere adviseur probeert de niche, differentiatie belastingen juist strategische

energie als een belangrijk hulpmiddel neergezet om klimaatadaptatie te bevorderen. Uit de *stakeholderanalyse* uitgevoerd voor de gemeente Rotterdam bleek ook dat het belangrijk is voor de ontvankelijkheid van een maatregel bij welke normen in het regime wordt aangesloten. De waterproblematiek spreekt minder aan dan leefomgeving, duurzaamheid, biodiversiteit en energie (Gout, 2014). Het zou dus interessant kunnen zijn deze verhalen met elkaar te verbinden. Bovendien blijkt dat groene daken zich hier heel goed voor lenen omdat het *multi-purpose-no-regrets*-maatregelen zijn (Mees et al., 2013) Door budgetten voor groen, water en ruimtelijke ordening met elkaar te verbinden is er mogelijk meer geld beschikbaar voor projecten/pilots. Bovendien is er door een integrale aanpak minder risico dat het doel klimaatbestendige stad andere duurzaamheidsdoelen zou ondermijnen.

²⁵ *“Ik vond het OESO-rapport zo goed. Ik zit te wachten totdat Den Haag het door vertaalt. Want dan gaan gemeenten het ook goed doen. Als de schakel ontbreekt, dan hangt het op de werkvloer af van een soort toeval. Van toevallige mensen. Terwijl als de smaakmakers (universiteiten, koepels, ministerie) er sturing aangeven dan hoeven ze niet eens te verplichten.”* (Interview van der Velde, 19 april 2017)

²⁶ Een ander voorbeeld van een actor die aansluit bij normen in het regime is de beleidsmedewerker van Enschede. Die beschrijft dat differentiatie zowel vanuit marktwerking is uit te leggen, wat aanslaat bij meer rechtse raadsleden en vanuit sociale correcties voor maatschappelijke baten die gegeven worden, wat een linkser thema is (Interview Teekens, 11 mei 2017).

te verbinden met de trend deregulering: *“De gedachte leeft dat mensen niet graag gedwongen worden en dat iets als differentiatie belastingen positiever is. Het is leuk om te vertellen op de buurtbarbecue dat je een paar tientjes bespaart. In een tijd van terugtrekkende overheid en minder regelgeving werkt zoiets positiefs beter.”* (Interview van der Velde, 19 april 2017) Een andere methode van legitimeren zie je in de retoriek van een medewerker van de VNG: *“Kies voor mogelijkheden schetsen, niet voor normen, eisen en certificaten.”* (Interview Slomp, 12 mei 2017) De VNG stelt beleidsvrijheid voor gemeenten centraal.

Het derde voorbeeld laat juist zien waar problemen liggen voor de niche differentiatie belastingen. Legitimeren is ook aansluiten bij in het regime gevoelde problemen. Bij deze probleemperceptie lijkt het mis te gaan (Interview de la Court, 11 mei 2017; Interview Rebergen, 19 mei 2017; Interview van Veen, 8 mei 2017). Een VVD raadslid uit Haaksbergen zei over het veranderen van de grondslag: *“If it aint broke, dont try to fix it.”* (Gemeenteraad Haaksbergen, 6 april 2017). Hier ligt dus een uitdaging voor ‘makelaars’, om de gevoelde urgentie te vergroten. Samenwerking met het waterschap kan misschien helpen het hoger op de agenda te krijgen (Interview de la Court, 11 mei 2017).

Uiteindelijk blijft de kracht van deliberatieve processen (overleg, discussie en informeren) echter beperkt. Een grote wolkbreuk met miljoenen schade zal waarschijnlijk veel meer mensen in beweging zetten – zoals het voorbeeld uit Kopenhagen wel laat zien.

4.7.3 Voorbeelden van visies opstellen

Tot slot, helpt het opstellen van visies om (institutionele) weerstand tegen te gaan. Actoren die een duidelijke duurzame ambitie tentoonstelden, konden die gebruiken tegen institutionele argumenten als te hoge perceptiekosten en administratieve druk. Voorbeelden zijn de beleidsmedewerker in Utrecht die het doel verbeterde leefomgeving en vergroening van Utrecht voor zich zag, de klimaatambities van wethouder van den Nieuwenhuijzen in Son en Breugel, en de stip op de horizon van Rotterdam als volledig circulaire stad (Interview Rebergen, 19 mei 2017; Persoonlijke communicatie van den Nieuwenhuijzen, 15 mei 2017; Interview Bes & Bunt, 19 mei 2017).²⁷ Zij lieten dergelijke lange termijn perspectieven zwaarder wegen dan korte termijn tegenargumenten. Dit biedt mogelijk ruimte voor de beleidsinnovatie differentiatie van de rioolheffing; ondanks de vele institutionele tegenargumenten (appendix B). Het experimenteren met differentiatie belastingen (zoals de pilot in Son en

²⁷Rebergen (19 mei 2017): *“Afkoppelen zie ik als een kans om aan stadsvernieuwing te doen. Als je enkel het sommetje met de zuivering en de kosten voor afkoppelen maakt, dan zou je de binnenstad niet moeten afkoppelen. Maar als je ook naar groen en leefomgeving kijkt...”*

Breugel) en het geven van voorbeelden (zoals de nieuwe modelverordeningen van de VNG), dragen allemaal bij aan het creëren van nieuwe gedeelde normen en het wegnemen van weerstand.²⁸

4.8 Reflecties op *dual-track governance*

Het is in dit geval belangrijk om te benoemen dat een aantal van de institutionele argumenten, zoals het bezwaar van hoge perceptiekosten, wel degelijk gegrond zijn (zie appendix B voor het overzicht). Het is niet alleen ‘institutionele onbeweeglijkheid’ die overwonnen moet worden. Het is immers erg belangrijk dat een belasting juridisch robuust en kostendekkend is en weinig onzekerheden kent. Ook het streven naar doelmatige beleidsinstrumenten en dus de veelgehoorde eis dat differentiatie wel aantoonbaar effect moet hebben, is begrijpelijk. De voorstanders van differentiatie belastingen zullen op deze bezwaren antwoorden moeten vinden om de kans op een succesvolle transitie groter te maken.

Een laatste tegenwerping is dat de zogenaamde schotten binnen gemeenten een risico vormen. *Dual-track* (en *reflexive*) *governance* leunen sterk op deliberatie door overleg, discussies en workshops. Aandrijven, legitimeren en visies opstellen zijn hier alle drie van afhankelijk. De verkokering van de beleidsterreinen veroorzaakt echter weerstand. In alle gemeenten kwam naar voren dat de financiële mensen binnen een gemeenten andere belangen/prioriteiten/ideeën hebben dan ‘water’ of ‘groen’ mensen. Andere mensen werken aan het gemeentelijk klimaatbeleid, dan die grondslag voor de riolering opstellen. En ook de portefeuilles water en financiën zijn lang niet altijd in het bezit van dezelfde wethouder. (Interview Bes & Bunt, 19 mei 2017; Interview Rebergen, 19 mei 2017; Interview Slomp, 12 mei 2017; Interview van Gorkum, 3 mei 2017; Interview van Veen, 8 mei 2017). Deze zogenaamde schotten zitten integraal waterbeheer in de weg.

Volgens een aantal adviseurs is meer deliberatie (workshops en interview situaties creëren) een manier om toch bruggen te bouwen en een gezamenlijke visie te vinden (Interview Hamstra, 18 mei 2017; Interview Pötz, 25 april 2017; Interview Slomp, 12 mei 2017; Interview van Veen, 8 mei 2017). Maar misschien zou naast dergelijke workshops het veranderen van de organisatiestructuur (en daarmee dispositionele macht) binnen gemeenten ook op het lijstje moeten staan. In het kader van integraal waterbeheer (en de aankomende omgevingswet) is zoiets het overwegen waard, ook al vergt het grote institutionele verande-

²⁸Volgens Grin (2010) kunnen voorbeelden van voorlopers anderen inspireren, zelfs zij die de grotere visie niet delen. Experimenten kunnen dus bijdragen aan de legitimering van de visie waarvan zij een uitdrukking zijn.

ringen en zal het op veel weerstand stuiten.

Bovenstaande tegenwerpingen zijn echter niet zo krachtig, dat de relevantie van Grins *governance perspective* voor deze casus niet bevestigd kan worden. Het is geen heilige graal, maar door de politieke dimensies van transitie te analyseren kunnen wel degelijk aanbevelingen voor beleidsmakers worden opgesteld.

4.9 Implicaties voor de theorie

Het MLP en met name de drie dimensies van macht blijken houdbaar in het beschrijven van de transitie naar de klimaatbestendige stad en verduurzaming van het stedelijk waterbeheer. Ook in deze casus is de gewenste richting van de transitie een politieke strijd gebleken tussen verschillende overtuigingen. Door zowel structurele processen, als de normatieve opvattingen van actoren in een kader te analyseren, is *reflexive governance* en *dual-track governance* van transitie mogelijk. Inzicht in de politieke dimensies van transitie kan helpen bij het versnellen van deze transitie en faciliteert kritische reflectie bij beleidsmakers.

Een kanttekening is dat het *governance perspective* sterk op deliberatieve processen berust in haar uitvoering. Dit past goed bij de focus op normen en discoursen van de auteurs, maar aandacht voor meer materiële factoren (schaarste van hulpbronnen als mankracht, tijd en geld binnen gemeente) is ook belangrijk.

Al met al vormt deze scriptie een empirische bijdrage aan het relatief nieuwe *governance perspective* binnen de transitietheorie. In vervolgonderzoek kunnen deze praktijkervaringen de theorie voeden met nieuwe voorbeelden en variaties. Concepten zijn altijd slechts hulpmiddelen om de complexe werkelijkheid te kunnen vatten. Verfijning van het conceptuele kader van het *governance perspective* is zeker mogelijk en misschien zelfs noodzakelijk.

Hoofdstuk 5

Conclusie en discussie

Deze scriptie onderzocht de vraag: *‘Wat zijn de politieke dimensies van de discussie over differentiatie van de rioolheffing als mogelijk beleidsinstrument in de transitie naar de klimaatbestendige stad?’*

5.1 Onderzoeksvraag

Klimaatverandering stelt steden van over de hele wereld voor grote uitdagingen, waaronder wateroverlast door hevige regenbuien en periodes van extreme droogte. Meer ruimte voor groen en water in de stad draagt bij aan de volgende beleidsdoelen: het verminderen van wateroverlast, van verdroging door lage grondwaterstanden en van hitte-stress; en het verbeteren van de biodiversiteit, kwaliteit van de leefomgeving, waterkwaliteit, en volksgezondheid. De transitie naar de klimaatbestendige stad is onderdeel van de bredere duurzaamheids-transitie. Een vaak genoemd principe in deze transitie is de vervuiler-betaalt- of het kosten-veroorzakingsprincipe. De transities naar klimaatbestendige steden en de verduurzaming van de financiering van het stedelijk waterbeheer, komen samen in de discussie over differentiatie van belastingen als beleidsinstrument voor de klimaatbestendige stad.

Dergelijke beleidsveranderingen zijn inherent politiek en moeten ook als zodanig geanalyseerd worden. Arts en van Tatenhove benoemen drie vormen van macht die op verschillende niveaus in het beleidsproces een rol spelen: relationele-, dispositionele- en structurele macht. Dit gelaagde machtsbegrip blijkt behulpzaam voor de analyse van de discussie over de rioolheffing omdat de overwegingen van de betrokken actoren en de onderlinge interactie in het beleidsproces (relationele macht), in hetzelfde kader geanalyseerd kan wor-

den als de context waarin zij opereren (dispositionele- en structurele macht).

Met behulp van Grins *governance perspective* op transitie, waarin hij deze drie vormen van macht naar de transitietheorie vertaalt, kunnen de politieke dimensies van de discussie over de rioolheffing beschreven worden. Transitietheorie beschrijft de veranderingen in een samenleving op verschillende niveaus tegelijkertijd. Zo kan de complexiteit van veranderingen in beleid in samenspel met andere socio-technische veranderingen bekeken worden. Door ook aandacht te hebben voor de politieke dimensies van transitie, kan tegemoet worden gekomen aan eerdere kritiek dat wetenschappers en beleidsmakers de rol van macht in transitie onvoldoende erkenden.

5.2 Bevindingen

Met behulp van een kwalitatief inventariserend onderzoek kon een beschrijving worden gegeven van de politieke dimensies van de discussie over differentiatie van de rioolheffing als mogelijk beleidsinstrument voor de klimaatbestendige stad. Dit onderzoek is een case-study van de discussie over de rioolheffing zoals die op landelijk niveau en in de specifieke context van 12 Nederlandse gemeenten gevoerd is. Door 21 interviews en een analyse van beleidsdocumenten is inzicht verkregen in de verschillende voor- en tegenargumenten en de achterliggende normatieve overtuigingen van actoren.

Uit deze analyse bleek dat de discussie over de grondslag van de rioolheffing een flink aantal normatieve twistpunten bevat. Actoren zijn het op duurzaamheids-, rechtvaardigheids- en institutionele gronden oneens over de richting van- en methoden voor de transitie naar klimaatbestendige steden. Voorbeelden van normatieve vragen in deze discussie zijn: hoe ziet een klimaatbestendige stad eruit? Wat is een rechtvaardige verdeling voor de kosten van klimaatadaptatie? En wat is de geaccepteerde hoogte van administratieve kosten voor een duurzame rioolheffing?

Daarbij moet de invloed van grotere institutionele belangen en alledaagse politiek op de discussie over de rioolheffing niet onderschat worden. Aan de ene kant lijkt het onderwerp moeilijk te agenderen te zijn. Aan de andere kant, als de discussie wel gevoerd wordt, spelen allerlei institutionele belangen mee: van de wens tot een lage administratieve druk en robuuste heffing, tot de discussie over de taakverdeling tussen gemeenten, waterschappen en provincies. Naast normatieve opvattingen en institutionele belangen, scheppen zaken als de beschikbaarheid van hulpbronnen en institutionele normen (dispositionele macht) en trends op landschapniveau (structurele macht) het kader waarbinnen actoren hande-

len.

Om de wisselwerking tussen structuur en agentschap te beschrijven is de discussie over de rioolheffing in de bredere context van het socio-technische systeem geplaatst. Want actoren kiezen hun argumenten in deze discussie onder invloed van de drie verschijningsvormen van macht en hun onderlinge interactie. Andersom kan de actor deze politieke dimensies zelf ook beïnvloeden. Denk aan de organisatiestructuur van het regime voor dispositionele macht en de trends op landschapsniveau beïnvloeden voor structurele macht. Dit machtsspel tussen de verschillende politieke dimensies stond centraal, omdat daar de kansen voor systeemverandering liggen.

Inzicht in de verschillende politieke dimensies van deze discussie leverde ook aanknopingspunten voor *reflexive*- en *dual-track governance*. *Reflexive governance* is het kritisch reflecteren op de maatschappelijke veranderingen die een transitie veroorzaakt. Dit is belangrijk voor deze casus omdat de discussie over de rioolheffing normatieve vragen bevat. Op grond waarvan de verdeling voor de kosten van adaptatie precies moet worden gemaakt, het vervuiler-betaalt-principe of het solidariteitsbeginsel, is een normatieve politieke vraag. *Dual-track governance* is een hulpmiddel voor beleidsmakers om strategische verbindingen te leggen tussen (veranderingen in) de verschillende lagen van het socio-technische systeem. Aandrijven, legitimeren en visies opstellen zijn drie manieren om door middel van deliberatieve processen de gewenste transitie te versnellen.

De discussie over de rioolheffing en transitie naar de klimaatbestendige stad bleken bol te staan bol van de politieke keuzes. Het is dus niet slechts een technische beleidsafweging. Meer aandacht voor de rol van macht in transities kan actoren helpen in te spelen op deze politieke dimensies. Al zijn meer empirische voorbeelden nodig om het *governance perspective* op transities verder te versterken.

5.3 Discussie

Door deze brede onderzoeksopzet kon een flinke reikwijdte aan argumenten voor en tegen differentiatie van de rioolheffing als beleidsinnovatie verzameld worden. Dit onderzoek pretendeert echter geen volledig beeld neer te zetten of generaliseerbare uitspraken te doen voor alle gemeenten. De selectie van gemeenten is te klein en te verschillend om dergelijke conclusies te trekken. Het gaat juist om de contextuele verschillen en hoe de politieke dimensies in de 12 verschillende situaties anders naar voren komen. Voor deze 12 gemeenten zelf, is echter met te weinig mensen gesproken om sluitende conclusies te trekken over het

besluitvormingsproces aldaar. Wat is opgeschreven is slechts de subjectieve interpretatie van de geïnterviewden. Wel kon zo een brede waaier aan argumenten worden verzameld. Dit maakte een (grove) schets van het verloop van de discussie over de rioolheffing mogelijk.

Een tekortkoming van het onderzoek is dat het conceptuele kader zoals beschreven in hoofdstuk twee nog wat 'grof' is. Daarmee wordt bedoeld dat het vrij vage en grote concepten zijn – waar veel verschillende varianten op zouden kunnen passen. Zo ontstaat het risico dat verschillende auteurs de concepten op een andere manier (gaan) gebruiken. Ook maakt dat deze theorie minder geschikt voor deductieve/toetsende onderzoeken. Dit onderzoek was exploratief van aard en gebruikte de theorie als bril om de bevindingen te ordenen. Maar door de grofheid is duidelijke classificatie lastig. Dit viel bijvoorbeeld op tijdens de analyse in Atlas.ti. Meer empirische bijdragen zouden kunnen helpen de concepten te verfijnen, waardoor miscommunicatie vermindert en de theorie ook meer zeggingskracht krijgt.

Soortgelijk kunnen met deze theorie wel uitspraken worden gedaan over de discussie, maar deze blijven nog op een redelijk abstract niveau hangen. Al bieden *dual-track governance* en *reflexive governance* wel degelijk aanknopingspunten voor beleidsmakers, die ook te vertalen zijn naar de praktijk. Daarbij moet wel de opmerking worden geplaatst dat beide methoden sterk op deliberatie berusten. Deliberatie en het veranderen van gedrag via normen is een langdurig proces, en is dus niet voor alle beleidsproblemen geschikt. Dat is tegelijkertijd de zwakte en kracht van het *governance perspective* op transities: de aandacht voor de structurele vormen van macht bieden een zeker begrip, maar het handelingsperspectief (discussie, overleg, workshops en informeren) blijft toch summier. Op die manier blijkt het structuur-agentschap debat ook hier een doorn in het oog voor wie meer praktijk georiënteerde uitkomsten zoekt. Voldoende aandacht houden voor materiële factoren en institutionele processen, die aantoonbaar ook een rol spelen, is daarom belangrijk.

5.4 Aanbevelingen

Meer empirische voorbeelden kunnen helpen het relatief nieuwe *governance perspective* op transities verder uit te bouwen. Institutionele processen en allerhande andere politieke fenomenen bleken namelijk ook van invloed op de discussie. Hier is wel ruimte voor binnen Grins *governance perspective*, maar omdat dit conceptuele kader nog vrij grof is, zijn er weinig handvaten om interne politiek van gemeenten, *agenda-setting*, *framing*, de invloed

van externe adviseurs, institutionele belangen en de interactie tussen gemeenten en waterschappen volledig te beschrijven. Terwijl dit op basis van de interviews wel relevante bleek voor deze casus. In hoeverre deze fenomenen buiten de context van de 12 gemeenten en op landelijk niveau ook een rol spelen zou nader onderzocht moeten worden. Wellicht dat toekomstig onderzoek hier meer aandacht aan kan besteden.

Tot slot is het beleidsmakers aan te raden een dubbele blik op het beleidsproces te houden met behulp van *reflexive*- en *dual-track governance*. Want de interactie tussen de politieke dimensies beïnvloedt het verloop van de discussie over de rioolheffing als beleidsinstrument voor de klimaatbestendige stad. In hoofdstuk 4 zijn een aantal aanknopingspunten beschreven voor beleidsmakers om de transitie desgewenst te versnellen.

Daarnaast is kritische reflectie op- en goede monitoring van de lastenverschuivingen die de aanpassing van de grondslag van de rioolheffing veroorzaakt aan te raden. Ook het aanjagen van het maatschappelijk debat over de besproken normatieve vragen, kan helpen deze 'politieke' kwesties uit de technisch-ambtelijke sferen te halen.

Tot slot hebben de geïnterviewden niet alleen normatieve opvattingen geuit over deze discussie, maar ook meer technisch inhoudelijke vragen. Bijvoorbeeld over de effectiviteit van differentiatie als beleidsinstrument en hoe het veranderen van de heffing administratief zou moeten worden geregeld. Pilots en nader onderzoek zouden mogelijk veel van dergelijke bezwaren kunnen wegnemen.

Bibliografie

- Anthony, G. (1979). *Central problems in social theory: Action, structure, agency, and contradiction in social analysis*. (Vol. 241). University of California Press. California.
- Arts, B., Tatenhove, J. Van. (2004). Policy and Power: A Conceptual Framework between the Old and New Policy Idioms. *Policy Sciences*, 37(37), 339 — 356.
- Avelino, F., Grin, J., Pel, B., Jhagroe, S. (2016). The politics of sustainability transitions. *Journal of Environmental Policy Planning*, 18(5), 557 — 567.
- Avelino, F., Rotmans, J. (2009). Power in Transition: An Interdisciplinary Framework to Study Power in Relation to Structural Change. *European Journal of Social Theory*, 12(4), 543-569.
- Bor, A., Mesters, C., Steegman, E. (2016). Maatschappelijk Verdienen Met Groene Daken.
- Bos, A., Grin, J. (2010). Reflexive interactive design as an instrument for dual track governance. *Workshop on System Innovations, Knowledge Regimes*, 132 — 153.
- Brackel, L. (2017). Verslag studiedag Hoe ontstenen we de stad? van de STOWA/AtelierGROENBLAUW. 8 juni 2017.
- Brown, R. R., Keath, N., Wong, T. H. F. (2009). Urban water management in cities: historical, current and future regimes. *Water Science and Technology*, 59(5).
- Bruijns, P. (2016, July 11). De riolering kan het niet meer aan. *Limburg*.
- Bryman, A. (2012). *Social Research Methods* (4th ed.). Oxford: Oxford University Press. De Staat der Nederlanden. (2010). *Klimaatakkoord Unie - Rijk*.
- Deltares. (2016). *Kennisagenda Klimaatbestendige stad Groeidocument versie 3.0*. December 2016.

- Driessen, P. P. J., van Rijswick, H. F. M. W. (2011). Normative Aspects of Climate Adaptation Policies. *Climate Law*, 2.
- Dryzek, J. S., Stevenson, H. (2011). Global democracy and earth system governance. *Ecological Economics*, 70, 1865 — 1874.
- Eriksen, S. H., Nightingale, A. J., Eakin, H. (2015). Reframing adaptation: The political nature of climate change adaptation. *Global Environmental Change*, 35, 523 — 533.
- Fischer, E., Gottweis, H. (2012). *The Argumentative Turn Revisited: Public Policy as Communicative Practice*. Duke University Press. Durham Londen.
- Foucault, M. (1978). *The History of Sexuality. Vol.1: The Will to Knowledge*. (R. Hurley, Ed.). New York: Pantheon Books.
- Foucault, M. (1982). *The Subject and Power*.
- Geels, F. W. (2011). The multi-level perspective on sustainability transitions: Responses to seven criticisms. *Environmental Innovation and Societal Transitions*, 1(1), 24 — 40.
- Geels, F. W., Kemp, R. (2000). *Transities vanuit sociotechnisch perspectief. Report for the Dutch Ministry of Environment Universiteit Twente, and Maastricht: MERIT*. Maastricht.
- Geels, F. W., Schot, J. (2007). Typology of sociotechnical transition pathways. *Research Policy*, 36(3), 399-417.
- Gemeente Amsterdam, Waterschap Amstel Gooi en Vecht, van Assenbergh, E., Baars, E., Dirsken, J., van Esch, K. J., Schaart, N. (2016). *Gemeentelijk Rioleringsplan Amsterdam 2016 — 2021: stedelijk afvalwater, afvloeiend hemelwater en grondwater in Amsterdam*. Amsterdam.
- Gemeente Ede. (2012). *Verbreed Gemeentelijk Rioleringsplan Ede 2013 — 2017: basis voor duurzaam doelmatig waterbeheer*. Ede.
- Gemeente Enschede. (2016). *Gemeentelijk Rioleringsplan 2016 — 2020: veilig en op maat. Gemeentelijk Rioleringsplan*. Enschede.
- Gemeente Haaksbergen. (2009). *Gemeentelijk Rioleringsplan 2013 — 2016: klaar voor de toekomst*. Haaksbergen.

- Gemeente Haaksbergen. (2016). *Gemeentelijk Rioleringsplan 2017 — 2020: Naar risicogestuurd beheer*. Haaksbergen.
- Gemeente Hoogeveen. (2014). *Verbreed Gemeentelijk RioleringsPlan 2010 — 2014*. Hoogeveen.
- Gemeente Laren. (2015). *Beleids- en actieplan wateroverlast Laren (concept)*. Laren.
- Gemeente Nijmegen. (2009). *Raadsvoorstel Gemeentelijk Rioleringsplan Nijmegen 2010 — 2016*. Nijmegen.
- Gemeente Nijmegen. (2016). *Ontwerp Gemeentelijk Rioleringsplan Nijmegen 2017 tot en met 2023*. Nijmegen.
- Gemeente Rotterdam. (2016). *Gemeentelijk Rioleringsplan Planperiode 2016 — 2020: voor een gezonde en aantrekkelijke stad met een robuust stedelijk watersysteem*. Rotterdam.
- Gemeente Son en Breugel. (2016). *Gemeente Son en Breugel - Gemeentelijk Rioleringsplan Planperiode 2016 t/m 2022*. Son en Breugel.
- Gemeente Utrecht. (2016). *Plan Gemeentelijke Watertaken Utrecht (2016 — 2019)*. Utrecht.
- Gemeente Venray. (2013). *Gemeentelijk Rioleringsplan 2013 — 2016: Meer met minder, een waterdicht plan*. Venray.
- Gemeente Venray. (2016). *Besluit van de raad: verlengen GRP en versnellen klimaatadaptatie*. Venray.
- Gemeenteraad Haaksbergen. (2017). Vergadering commissie middelen en bestuur 6 april 2017. Audiofragment uitgewerkt door Lieke Brackel. 6 april 2017.
- Gout, M. (2014). Stakeholder analyse begroeide daken Rotterdam. Gemeente Rotterdam. Rotterdam.
- Grin, J. (2011). The Politics of Transition: conceptual understanding and implications for transition management. *Int. J. Sustainable Development* (Vol. 14).
- Grin, J. (2016). Transition Studies: Basic Ideas and Analytical Approaches. In *Handbook on Sustainability Transition and Sustainable Peace*. Springer International Publishing Switzerland.

- Grin, J., Rotmans, J., Schot, J. (2010). *Transitions to Sustainable Development: New Directions in the Study of Long Term Transformative Change*. Routledge.
- Gupta, J., Pahl-Wostl, C., Zondervan, R. (2013). Glocal water governance: A multi-level challenge in the anthropocene. *Current Opinion in Environmental Sustainability*, 5(6), 573-580.
- Habermas, J. (1994). Three Normative Models of Democracy. *Constellations*, 1(1), 1 — 10.
- Hendrik Behagel, J., Arts, B., Turnhout, E. (2017). Beyond argumentation: a practice-based approach to environmental policy. *Journal of Environmental Policy Planning*, <https://doi.org/10.1080/1523908X.2017.1295841>
- Hendriks, C. M., Grin, J. (2007). Contextualizing Reflexive Governance: The Politics of Dutch Transitions to Sustainability. *Journal of Environmental Policy Planning*, 9(34), 333 — 350.
- Hommel, S., Franssen, R., Dirven, L., Mastop, J., Schyns, P. (2016). *Klimaatbestendige tuinen en daken. Deltares project 1230454-000. Opdrachtgever IM DGRW - Stimuleringsprogramma Ruimtelijke Adaptatie*.
- Interview Bes Bunt. (2017). Beleidsmedewerkers water en riolering gemeente Rotterdam. Geïnterviewd door Lieke Brackel in Rotterdam. 19 mei 2017.
- Interview Busser. (2017). Wethouder financiën en water gemeente Venray. Geïnterviewd door Lieke Brackel, telefonisch. 19 mei 2017.
- Interview de la Court. (2017). Oud-wethouder gemeente Lochem. Geïnterviewd door Lieke Brackel, telefonisch. 11 mei 2017.
- Interview Dekker. (2017). Adviseur Ambient waterketensamenwerking en financiering: o.a. werkgroep financiering stedelijk waterbeheer, VNG, Bestuursakkoord water. Geïnterviewd door Lieke Brackel in Utrecht. 18 mei 2017.
- Interview Francken. (2017). Directeur Vlario. Geïnterviewd door Lieke Brackel, telefonisch. 16 mei 2017.
- Interview Goedbloed. (2017). Projectleider Amsterdam Rainproof. Geïnterviewd door Lieke Brackel, telefonisch. 1 mei 2017.

- Interview Hamstra. (2017). oud-medewerker gemeente Hoogeveen. Geïnterviewd door Lieke Brackel, telefonisch. 18 mei 2017.
- Interview Kunst. (2017). Medewerker Stichting RIONED. Geïnterviewd door Lieke Brackel in Ede. 9 mei 2017.
- Interview Mees. (2017). Onderzoeker Universiteit Utrecht. Geïnterviewd door Lieke Brackel in Utrecht. 3 mei 2017.
- Interview Pötz. (2017). Atelier Groenblauw. Geïnterviewd door Lieke Brackel in Delft. 25 april 2017.
- Interview Prent. (2017). Wethouder financiën, economisch beleid en duurzaamheid, gemeente Haaksbergen. Geïnterviewd door Lieke Brackel, telefonisch. 11 mei 2017.
- Interview Rebergen. (2017). Beheerder & beleidsadviseur stedelijk water gemeente Utrecht. Geïnterviewd door Lieke Brackel in Utrecht. 19 mei 2017.
- Interview Regoort. (2017). Beleidsmedewerker Ministerie van Infrastructuur en Milieu. Geïnterviewd door Lieke Brackel, telefonisch. 11 mei 2017.
- Interview Slomp. (2017). Senior beleidsmedewerker financiën Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG). Geïnterviewd door Lieke Brackel in Den Haag. 12 mei 2017.
- Interview Teekens. (2017). Ontwerper water gemeente Enschede. Geïnterviewd door Lieke Brackel, telefonisch. 11 mei 2017.
- Interview van der Velde. (2017). Adviseur WATERmaat. Geïnterviewd door Lieke Brackel in Vriezenveen. 19 april 2017.
- Interview van Gorkum. (2017). Beleidsadviseur afdeling ruimtelijke ontwikkeling, Gemeente Nijmegen. Geïnterviewd door Lieke Brackel, telefonisch. 3 mei 2017.
- Interview van Veen. (2017). Ambassadeur water Gemeenen voor Duurzame Ontwikkeling (GDO) en oud-heimraad. Geïnterviewd door Lieke Brackel in Dordrecht. 8 mei 2017.
- Jackson, M., Lederwasch, A., Giurco, D. (2014). Transitions in Theory and Practice: Managing Metals in the Circular Economy. *Resources*, 3, 516 — 543.

- Kemp, R., Rotmans, J., Loorbach, D. (2007). Assessing the Dutch Energy Transition Policy: How Does it Deal with Dilemmas of Managing Transitions? *Journal of Environmental Policy Planning*, 9(34), 315 — 331.
- Kern, F., Smith, A. (2008). Restructuring energy systems for sustainability? Energy transition policy in the Netherlands. *Energy Policy*, 36(11), 4093 — 4103.
- Kern, K., Alber, G. (2006). Governing climate change in cities: modes of urban climate governance in multi-level systems. *Proceedings OECD Conference Competitive Cities and Climate Change*, Pp. 130. Paris: OECD.
- Kiers, M., Schreuders, R., Klooster, J. (2017). *Bouwstenen voor een duurzame en toekomstbestendige financiering waterbeheer - achtergronddocument fase 3.0*. Arcadis. 21 maart 2017.
- Kullberg, J. (2016). *Tussen groen en grijs: een verkenning van tuinen en tuinieren in Nederland*. Sociaal Cultureel Planbureau. Den Haag.
- Leander, E. (2016, April). Water Sensitive Rotterdam: Transitie in Stedelijk Watermanagement. *Water Governance, Themanummer Klimaatbestendige Stad*, 32 — 36.
- Locher, L., Dekker, G. (2016). De stadsbrede economische illustratie Amsterdam. *Water Governance, Themanummer Klimaatbestendige Stad*, 18 — 29.
- Loeber, A. (2003). *Inbreken in het gangbare. Transitie management in de praktijk: de NIDO-benadering*. Nationaal Initiatief Duurzame Ontwikkeling, Leeuwarden.
- Loorbach, D., Rotmans, J. (2006). *Managing Transitions For Sustainable Development*. International Center for Integrative Studies, Maastricht University.
- Meadowcroft, J. (2007). Who is in Charge here? Governance for Sustainable Development in a Complex World. *Journal of Environmental Policy Planning*, 9(3 — 4), 299 — 314.
- Meadowcroft, J. (2009). What about the politics? Sustainable development, transition management, and long term energy transitions. *Policy Sciences* 42(4).
- Meadowcroft, J. (2011). Engaging with the politics of sustainability transitions. *Environmental Innovation and Societal Transitions*, 1, 70 — 75.

- Mees, H. (2014). *Responsible Climate Change Adaptation: exploring, analysing and evaluating public and private responsibilities for urban adaptation to climate change*. Universiteit Utrecht.
- Mees, H., Dijk, J., van Soest, D., Driessen, P. P. J., van Rijswijk, H. F. M. W., Runhaar, H. (2014). A method for the deliberate and deliberative selection of policy instrument mixes for climate change adaptation. *Ecology and Society*, 19(2).
- Mees, H., Driessen, P. P. J., Runhaar, H., Stamatelos, J. (2013). Who governs climate adaptation? Getting green roofs for stormwater retention off the ground. *Journal of Environmental Planning and Management*, 56(5), 802 — 825.
- Mesters, C., Bor, A. (2016). *Hemelwater belasten of belonen. Impactproject DPRA*.
- Mesters, C., Pötz, H. (2016). *KAS: De Klimaat Actieve Stad - Hoe lokale initiatieven te omarmen, te stimuleren en de samenwerking in de stad te bevorderen*.
- Naafs, S. (2016, April). Case Study Amsterdam Rainproof: elke druppel telt. *Water Governance, Themanummer Klimaatbestendige Stad*, 2931.
- Nieuwenhuijzen, I. van den. (2017). Wethouder gemeente Son en Breugel. Verslag bijeenkomst Green Deal Groene Daken door Lieke Brackel in Son en Breugel. 15 mei 2017.
- OECD. (2014). *Water Governance in the Netherlands: Fit For The Future?* (OECD Studi). <https://doi.org/10.1787/9789264102637>-en Persoonlijke Communicatie (2017). Medewerker riolering gemeente. Geïnterviewd door Lieke Brackel, telefonisch. 18 mei 2017.
- Persoonlijke Communicatie de la Roy. (2017). Mailwisseling met medewerker planvoorbereiding afdeling veiligheid en wijkbeheer gemeente Son en Breugel. Mailwisseling n.a.v. bijeenkomst Green Deal Groene Daken met Lieke Brackel. 23 mei 2017.
- Rotmans, J., Kemp, R., van Asselt, M. (2001). More evolution than revolution: transition management in public policy. *Foresight*, 3(1), 15 — 31.
- Shove, E., Walker, G. (2007). Caution! Transition ahead: policies, practice, and sustainable transition management. *Environment and Planning*, 39, 763 — 770.
- Smink, M. (2015). *Incumbents and institutions in sustainability transitions*. Utrecht University.

- Sterk Consulting. (2016). *Beleving van succes- en faalfactoren door stakeholders bij veranderingen in de financiering van het waterbeheer*. Leiden.
- Stichting RIONED. (2013). *Riolering in beeld - Benchmark rioleringszorg 2013*. Ede.
- Stichting RIONED. (2015). *Klimaatverandering, hevige buien en riolering: visie van stichting RIONED*. Ede.
- Stichting RIONED. (2016). *Het nut van stedelijk waterbeheer - Monitor gemeentelijke watertaken 2016*. Ede.
- Tompkins, E. L., Eakin, H. (2012). Managing private and public adaptation to climate change. *Global Environmental Change*, 22(1), 3 — 11.
- Twynstra Gudde, Tauw. (2015). *Rapport Twynstra Gudde en Tauw in opdracht van het ministerie van Infrastructuur en Milieu Toekomstbestendige en duurzame financiering van het Nederlandse waterbeheer*. 30 mei 2015.
- Unie van Waterschappen. (2017). Terugkoppeling bijeenkomst CAB 16 maart 2017.
- Van den Bosch Partners. (2015). *Definitiedocument Duurzame financiering van het waterbeheer (Vol. 1)*. 23 november 2015. Sliedrecht.

Bijlage A

Interview overzicht

Appendixes

Appendix A – Interview overzicht

Appendix B – Overzicht van gebruikte argumenten

Appendix C – Selectie van gemeenten

Appendix D – Interviewgids

Appendix E – Rotterdamse waterblog 2050

Appendix F – Juridische notitie differentiatie rioolheffing

Appendix A – overzicht van geïnterviewde personen en bijeenkomsten

Naam	Functie/Organisatie	Datum/Tijd/Plek
Rob van der Velde	Adviseur WATERmaat	19 april 2017 - 10:00 te Vriezenveen
Hiltrud Pötz	Adviseur Atelier Groenblauw	25 april 2017 - 16:00 - te Delft
Ûltsje van Gorkum	Beleidsadviseur afdeling ruimtelijke ontwikkeling - Gemeente Nijmegen	3 mei 2017 - 11:30 - telefonisch
Anneke van Veen	Ambassadeur water Gemeenten voor Duurzame Ontwikkeling (GDO)	8 mei 2017 11:00 - te Dordrecht
Heleen Mees	Onderzoeker Universiteit Utrecht	3 mei 2017 - 09:00 te Utrecht
Oscar Kunst	Projectmanager Stichting RIONED	9 mei 2017 10:00 - te Ede
Ambtenaar X	Beleidsmedewerker riolering (geanonimiseerd)	14 mei 2017 - 09:00 - telefonisch
Maaïke Hamstra	Voorheen beleidsmedewerker Gemeente Hoogeveen (nu Provincie Drenthe)	18 mei 2017 - 16:00 - telefonisch
Peter Regoort	Beleidsmedewerker MinIenM	11 mei 2017 - 10:00 - telefonisch

Ellen Prent	Wethouder financiën, economisch beleid en duurzaamheid - Gemeente Haaksbergen (PvdA)	11 mei 2017 - 11:30 - telefonisch
Thijs de la Court	Oud-wethouder Gemeente Lochem (GL) (nu: secretaris Gelders-energieakkoord bij klimaatverbond NL)	11 mei 2017 - 11:00 telefonisch
Hendrik- Jan Teekens	Ontwerper Water - Gemeente Enschede	11 mei 2017 :1500 telefonisch
Daniel Goedbloed	Projectleider Amsterdam Rainproof	1 mei 2017 - 14:00 telefonisch
Jacco Slomp	sr. beleidsmedewerker financiën VNG	12 mei 2017 - 10:00 - te Den Haag
Tom van den Nieuwenhuijzen	Wethouder Gemeente Son en Breugel (GL)	15 mei 2017 - 10:30 te Son en Breugel
Jean-Paul de la Roy	Beleidsmedewerker planvoorbereiding afdeling veiligheid en wijkbeheer - Gemeente Son en Breugel	Verslag van Mailwisseling
Gert Dekker	Adviseur Ambient	18 mei 2017 - 10:00 te Utrecht
Elijan Bes & Michel Bunt	Beleidsmedewerker water en riolering/adviseur waternamangement - Gemeente Rotterdam	19 mei 2017 - 12:00 te Rotterdam
Erwin Rebergen	Beheerder en beleidsadviseur stedelijk water - Gemeente Utrecht	19 mei 2017 - 16:00 te Utrecht
Wendy Francken	Directeur VLARIO	16 mei 2017 - 13:00 - telefonisch
Ike Busser	Wethouder financiën en water - Gemeente Venray	19 mei 2017 - 14:00 - telefonisch

Jeroen Buitenweg	Sr. Beleidsadviseur waterketen - Waterschap Vechtstromen	Verslag van mailwisseling
------------------	---	------------------------------

Bijeenkomsten

Naast bijeenkomsten voor de onderzoeksstage bij de GDGD en vergaderingen met de werkgroep differentiatie belastingen, zijn een aantal (semi)openbare bijeenkomsten waar informatie is verzameld voor deze scriptie.

Datum	Wat	Plek
16 maart 2017	Commissie Aanpassingen Belastingen (UvW) technisch-juridische verrijkingssessie	Het Waterschapshuis Amersfoort
6 april 2017	Vergadering commissie middelen en bestuur gemeente Haaksbergen	Haaksbergen – online audiofragment teruggeluisterd en getranscribeerd
8 juni 2017	Studiedag 'Hoe ontstenen we de stad?' STOWA/Atelier GROENBLAUW met o.a. Herman Havekes (UvW), Erik Weijzen (Venray), Koen Claassen (Ede)	De Unie, Culemborg

Bijlage B

Overzicht van gebruikte argumenten

Appendix B - Overzicht van de gebruikte argumenten in de discussie over de rioolheffing

Eerst is een thematische concepten analyse gedaan aan de hand van de concepten uit het theoretische kader met behulp van Atlas.ti. Toen bleek onder andere dat ze tot drie grote thema's te herleiden zijn: duurzaamheid, rechtvaardigheid en institutionele belangen. Onderaan staan een aantal quotes ter illustratie.

Tabel 2. Gebruikte 'voor' argumenten in de 22 interviews t.a.v. discussie over de rioolheffing

Type argument	Argument voor differentiatie rioolheffing
Duurzaamheid	Het is een manier om incidentele subsidies/communicatie acties te bestendigen. Een structurele beloning voor goed gedrag. Differentiatie moet juist in combinatie met deze maatregelen.
	Het kan een financiële prikkel geven voor eigenaren om te investeren in de 'ontharding' van hun perceel
	Privaat terrein beslaat, zeker in stedelijk gebied, 40 – 70%. Er zijn veel mogelijkheden voor waterberging op privaat terrein.
	Het past in de klimaatambities
	Het gaat vooral om 'symbolisch' of het bewustzijn dat erdoor vergroot wordt op de aanslag
	Alle instrumenten die er zijn moeten we gebruiken om de water/klimaat opgave aan te kunnen
	Bedrijven en grote projectontwikkelaars worden, als de heffing voldoende stuurt, creatief in het verminderen van verharding
	Je moet tegelijkertijd het collectieve systeem uifaseren zodat de kosten niet dubbel worden
	We moeten op zoek naar flexibele systemen om voorbereid te zijn op de toekomst. Het scheiden van de waterstromen is daar onderdeel van.
Rechtvaardigheid	Een substantieel deel van de kosten (36% van de zuivering, inclusief dimensionering en infrastructuur tot wel 50% kosten rioolsysteem) wordt veroorzaakt door hemelwater. Het is onrechtvaardig als dit niet terugkomt in de rioolheffing.
	Het is onrechtvaardig dat in sommige gevallen een 'gamma' evenveel betaalt als een huishouden – terwijl de gamma veel meer oppervlakte heeft

	Een overheid kan m.b.v. financiële instrumenten de balans tussen collectieve baten en individuele kosten van klimaatadaptieve maatregelen recht trekken.
	i.v.m. andere beleidsinstrumenten: een verordening zou de kosten helemaal bij de private investeerder leggen. Door differentiatie belastingen wordt er nog iets genivelleerd. In combinatie met subsidie of co-investering kan deze investering op privaat terrein worden gecompenseerd.
	100% vervuiler betaalt is makkelijker uit te leggen aan burgers
	In Basel was de korting op de rioolheffing van 50% een extra legitimering voor de verordening die daar was ingesteld voor groene daken. Zo hielp het de verplichting in te masseren en maakte zij haar rechtvaardiger.
Institutioneel	Technieken als satellieten, modellen en luchtfoto's maken monitoren gemakkelijker
	Een beleidsarme verordening is lui/gemakkelijk
	We zijn er niet om het administratief makkelijk te hebben
	Verandering is altijd moeilijk
	Van een gebruikersheffing naar een eigenarenheffing maakt de heffing makkelijker inbaar (minder kwijtscheldingen etc.)
	Het is 'leuker' dan verplichten. Past beter bij minder regels.
	Als je regels gaat voorschrijven, ga je problemen creëren die er niet zijn. En als je ongericht gaat subsidiëren, ga je geld uitgeven op plekken waar geen probleem is. Er is niet overal een probleem. Daar kun je met differentiatie, geografisch wel op inspelen

Volledige transcripten en codering argumenten is beschikbaar in een externe database. Een greep uit de quotes ter illustratie:

“In die discussie zijn we tot de conclusie gekomen dat als je alleen drinkwater als grondslag pakt, je daarmee grote bedrijven en percelen mist. Die percelen met veel verhard oppervlak lozen wel veel op het systeem. In Hoogeveen hebben we bedrijven met een groot verhard oppervlakte waarvan veel hemelwater afstroomt naar de gemeentelijke riolering. Deze bedrijven gebruiken daarentegen weinig drinkwater (vaak hebben ze alleen een kantoor met keuken en toilet). Als deze bedrijven alleen zouden worden aangeslagen op het drinkwaterverbruik dan zouden deze bedrijven evenveel rioolheffing betalen als een doorsnee huishouden. Terwijl er voor het inzamelen en afvoeren van hemelwater veel meer kosten moeten worden gemaakt door de gemeente. De vervuiler betaalt dan

dus niet voor de afvoer. Vanuit dat principe hebben we toen de heffingsgrondslag aangepast in een heffing voor afvalwater en een heffing voor hemel- en grondwater. Het deel hemel- en grondwaterheffing is gebaseerd op basis van het perceeloppervlak dat ook het uitgangspunt is voor de OZB-belasting. Hierbij is een staffel toegepast in de perceelgrootte om de heffing te bepalen, waarin onderscheid wordt gemaakt tussen woningen en niet-woningen.” (Interview Hamstra, 18 mei 2017)

“We zijn het er niet om het administratief makkelijk te hebben” (Interview van den Nieuwenhuijzen, 15 mei 2017)

“Ik vind dat het de goede kant op stuurt, eerlijker is en helpt met bewustwording. Maar maak niet direct een koppeling met het reduceren van kosten voor de gemeente als perceel- en gebouweigenaren minder regenwater lozen. De vaste kosten van de infrastructuur vormen het grootste deel van de jaarlijkse kosten die met de rioolheffing worden gedekt. De levensduur van de infrastructuur is lang. Minder lozingen van regenwater op de riolering, zorgt gewoon niet direct voor lagere kosten voor de gemeente. Dat gebeurt alleen op lange termijn en als grootschalig wordt afgekoppeld. Voor waterschappen ligt dat anders. Minder water op de zuivering, betekent lagere exploitatiekosten.” (Interview Dekker, 18 mei 2017)

“Ik ben op voorhand geen grote voorstander van veel beleid in de rioolheffing stoppen. Het is een belasting om in de basis de middelen te genereren. Maar de verdere verstedelijking van de randstad betekent dat we tegen de grens van de technische oplossingen aangelopen zijn. We kunnen niet meer pompen, bijna overstromende rivieren... dat is echt een bewustwordingsproces, van met voortschrijdende technische oplossingen gaan we dit niet langdurig oplossen. Er is echt een omslag nodig dat er meer ruimte komt voor water in Nederland.” (Interview Slomp, 12 mei 2017)

“Perceptiekosten zijn eigenlijk schijnargumenten. Het beseft moet er zijn dat klimaatadaptatie geld gaat (moeten) kosten. Politieke en bestuurlijke wil is daarvoor belangrijk.” (Persoonlijke communicatie, 11 mei 2017)

“Stimuleren, reguleren, verplichten.. we hebben alle drie nodig om bewustzijn te creëren.” (Interview Slomp, 12 mei 2017)

“Het is een fantastisch beleidsinstrument. Zo’n 10 jaar geleden in Den Haag is het hele kader al geschapen. Juridisch ligt het best al een tijdje, maar dat mensen er ook aan gewend raken duurt langer. Want de civiele wereld is traditioneel, de waterwereld is traditioneel en de belastingwereld

nog veel meer. Zet al die traditionelen bij elkaar en dan gaat het maar langzaam.” (Interview van der Velde, 19 april 2017)

Tabel 3. Gebruikte ‘voor’ argumenten in de 22 interviews t.a.v. discussie over de rioolheffing

Type argument	Argument tegen differentiatie rioolheffing
Duurzaamheid	Effect prikkel onbekend en/of financiële prikkel te klein om effect te hebben
	Het is niet doelmatig
	Andere beleidsinstrumenten zoals communicatie en subsidies zijn effectiever
	Positieve prikkels en instrumenten werken beter
	Gebrek aan urgentie en/of gedeelde probleemperceptie
	Risico oversimplificatie/er moet wel maatwerk zijn voor specifieke lokale situaties
Rechtvaardigheid	Solidariteitsbeginsel
	Grote lastenverschuivingen zijn onwenselijk (politiek)
	Risico: als het goed loopt moet een steeds kleinere groep mensen steeds meer gaan opbrengen
	‘verdeel en heers’- financiële instrumenten hebben een risico voor de overheid omdat de 10% die achteruit gaat altijd protesteert
	Mensen moeten zo vooraf zelf investeren in klimaatadaptatie
Institutioneel	Perceptiekosten zijn te hoog
	Implementatiekosten zijn te hoog (inclusief te verwachten proceskosten door de verandering)
	Eenvoud maakt de heffing juridisch robuuster
	Het is een bestemmingsheffing: bedoeld als financiering voor een taak met als doel volksgezondheid. Het is niet bedoeld als sturingsinstrument.
	Grote lozers arresteren: een partij een te groot deel van de heffing laten opbrengen maakt de inkomsten onzekerder
	De grondslag ‘verhard oppervlakte’ is te moeilijk te meten en/of controleren
	Het veroorzaakt extra werklast voor het ambtenarenapparaat
	Angst voor bureaucratie

	Van gebruikersheffing naar een eigenaren heffing veroorzaakt weerstand bij woningbouwcorporaties/vve's/perceeleigenaren/bedrijven
--	---

Volledige transcripten en codering argumenten is beschikbaar in een externe database. Een greep uit de quotes ter illustratie:

“Als al ooit de politieke geesten rijp worden voor differentiatie van de rioolheffing, gaat het nog een hele tijd duren. Het gaat toch om een gelijke behandeling en het gelijk dragen van de lasten. Er zijn ook huishoudens en woningeigenaren met een kleine beurs, die je dan verder zou benadelen. Want die zijn niet in staat de investeringen te doen. Dan ga je zeggen van: “u mag niet meedoen en u wordt er nog voor gestraft ook.” Uit solidariteitsbeginsel wordt dat niet gedaan. Daar is Nederland niet op gebouwd en dat is in ieder geval in Venray nog heel belangrijk.” (Interview Busser, 19 mei 2017)

Meneer Briggeman (VVD) zegt: “If it ain’t broke, don’t fix it.”. Er is in het algemeen voldoende draagvlak bij de inwoners voor de huidige heffing; ik hoor niemand daarover klagen. Het levert voldoende inkomsten op. Als je er nu aan begint te sleutelen, levert dat een hele hoop gedoe en onrust op. En volgens mij hebben andere zaken prioriteit op dit moment in Haaksbergen.” (Gemeenteraad Haaksbergen, 6 april 2017)

“In mijn ogen is de heffing echt een paardenmiddel om in te zetten voor beleidsdoelstellingen zoals het verduurzamen van de watertaken. Het subsidiëren of stimuleren van afkoppelen is ook niet effectief, maar heeft nog wel enig effect. En ik vrees dat het differentiëren van de heffing geen enkel effect zal hebben. Dat is mijn mening gebaseerd op mijn ervaring van de afgelopen jaren.” (Interview van Gorkum, 3 mei 2017)

Meneer Vonkeman (D66) zegt: “We zijn bezig met een reorganisatie en er staat veel druk op het personeel. Als het draagvlak voor de huidige systematiek groot is, dan houden we dat. Ten aanzien van duurzaamheid moeten we op termijn er misschien wel wat mee, maar nu even niet. We zijn met teveel dingen tegelijkertijd bezig.” (Gemeenteraad Haaksbergen, 6 april 2017)

“Conservatieve procesargumenten zijn mainstream. Die kunnen komen vanuit ambtenaren, bestuurders en raadsleden. Het zijn in principe ook best goede overwegingen. Want inderdaad, als je aan belastingen morrelt heb je altijd gedoe. Zij die minder moeten betalen zijn blij, zij die meer moeten betalen pakken hun geweren en gaan schieten.” (Interview van der Velde, 25 april 2017)

Tabel 4. Argumenten 'voor' afkoppelen

Argumenten voor en tegen differentiatie i.c.m. afkoppelen (scheiden hemelwater en afvalwater boven- of ondergronds). Differentiatie rioolheffing op grond van verhard oppervlakte zou mensen stimuleren minder tegels aan te leggen en bijvoorbeeld groene daken om zo hemelwater te infiltreren op eigen terrein. Dit 'afkoppelbeleid' is echter ook niet onomstreden. (Bor et al., 2016; Stichting RIONED, 2015)

Type Argument	Voor afkoppelen
Duurzaamheid	De zuivering kan efficiënter en kosteneffectiever werken als er een geconcentreerdere watertoevoer is d.m.v. afkoppelen.
	Afkoppelen kan wateroverlast helpen tegengaan, waardoor minder schade ontstaat bij particulieren.
	Er is een trend van verstening die afkoppelen kan tegengaan
	Het stimuleert hergebruik van water
	Het stimuleert de grondstoffenfabriek
	Het aantal overstorten wordt verminderd door afkoppelen. Dat is goed voor de waterkwaliteit.
	Afkoppelen gaat gepaard met meer groen en blauw in de stad. Dat is goed voor biodiversiteit, leefomgeving, hitte-stress, klimaatadaptatie, gezondheid, etc.
	Afkoppelen d.m.v. infiltratie op de plek waar de regen valt draagt bij aan verhoging grondwaterstand in gebieden met verdroging en voorkomt overstromingen van rivier door piek-vertraging
Rechtvaardigheid	Sociale correcties kunnen worden ingebouwd om onrechtvaardigheid te voorkomen
	Maatregelen om af te koppelen kunnen ook simpel en goedkoop (tegels eruit, samenwerking tuincentra, subsidies, creativiteit)
	Afkoppelmaatregelen zijn duur, maar in nieuwbouwwijken hebben eigenaren deze kosten al betaald in de prijs voor het perceel
Institutioneel	Grote publieke investeringen zoals het verbreden van rioolbuizen of bergbezinkbassins bouwen is mogelijk niet meer nodig als het afkoppelbeleid succesvol is

Tabel. 5 Argumenten tegen afkoppelen

Type Argument	Tegen afkoppelen
Duurzaamheid	Afkoppelen wordt te veel als dé oplossing gepresenteerd. Bij de extreme buien zijn afkoppelvoorzieningen onvoldoende om wateroverlast te voorkomen. Dit komt onvoldoende naar voren in de communicatie hierover.
Rechtvaardigheid	Het is oneerlijk omdat niet iedereen de mogelijkheid heeft tot afkoppelen
	Maatregelen om af te koppelen kosten veel geld (groene daken, terrein veranderingen, tuincentrum spullen, onderhoud is duurder)
	Het is rechtvaardiger de kosten voor afkoppelen en adaptatiemaatregelen te betalen en te organiseren vanuit collectieve middelen
Institutioneel	Je moet als overheid niet afhankelijke willen zijn van de discipline van particulieren
	Afkoppelen is in feite een tweede systeem aanleggen (ondergronds in gescheiden riolering of bovengronds met watersysteem/wadi's e.d.) – dat levert netto geen besparing op maar kost juist veel geld. Je moet niet willen afkoppelen omdat de zuivering dan goedkoper wordt. Daarvoor zijn de kosten van afkoppelen en het tweede systeem (boven of ondergronds) te hoog.
	Op bepaalde plekken (zoals oude binnensteden) kunnen duurzaamheidsdoelen beter en kosteneffectiever bereikt worden via andere wegen dan afkoppelen.
	Een collectief systeem is makkelijker te controleren en beheren dan decentrale oplossingen

Door deze verschillende normatieve visies kijken actoren niet alleen anders tegen differentiatie van de rioolheffing aan; ze stellen ook verschillende vormen voor. Omdat er ontzettend veel verschillende mogelijkheden zijn om de grondslag van de rioolheffing op te baseren, spreken actoren onderling soms langs elkaar heen in deze discussie. Twistpunten zijn: 100% vervuiler betaalt versus een staffel of forfaitaire heffing, hemelwater én afvalwater differentiëren in een eigenaren- en een gebruikersdeel, zoals in Duitsland, of alleen de eigenaar/gebruiker belasten, het inzetten als een 'korting'/beloning voor goed gedrag of een 'straf' voor slecht gedrag, tekort verhogen in de heffing of aanvullen vanuit andere middelen, en sturend versus financierend differentiëren: *“Een overtuigingsstrijd bij de afdeling belastingen van gemeenten is of je instrumenten ook kunt gebruiken om te sturen op beleid, of enkel voor het bekostigen van taken. Van oudsher was het bekostiging. Eenvoud en robuustheid staan dan voorop.”* (Interview Dekker, 18 mei 2017)

Bijlage C

Selectie van gemeenten

Appendix C – Selectie van gemeenten

Een volledige inventarisatie van de 388 gemeenten die Nederland telt zou het mooiste zijn, maar dat is onmogelijk. Hier is wat aanvullende informatie over de gemeenten gegeven, afkomstig uit de GRP's en uit interviews (buiten wat al in de methodologie sectie beschreven is).

- Venray: differentieert op verhard oppervlakte, tot nu toe als enige in Nederland, kleine gemeente in Limburg, actief qua klimaatbeleid
- Ede: differentieert op m2 voor grote bedrijven sinds 1990, middelgrote gemeente, midden/oost Nederland, zowel zand als veen – grote verschillen tussen hoog en laag
- Enschede: top 50 meeste inwoners gemeente, lid van de GDGD, onlangs experiment met groene leges, waterproblemen in het centrum
- Haaksbergen: differentiatie rioolheffing is besproken in de gemeenteraad, maar afgewezen op basis van solidariteitsbeginsel, kleine gemeente, oosten van het land, kleine gemeente
- Hoogeveen: differentieert op m2 voor grootverbruik zonder duurzame prikkel, kleine gemeente
- Laren: heeft afkoppelverordening ingevoerd – verplichting i.p.v. belonen, hier zijn protesten tegen gekomen, dit n.a.v. hoogteverschil in maaiveld en wateroverlast, midden Nederland
- Lochem: oud-wethouder vertelde over discussie in deze landbouwgemeente over differentiatie, kleine gemeente, oosten, sterk agrarisch
- Nijmegen: bezwaren tegen huidige grondslag rioolheffing WOZ tot in de hoge raad, middelgrote gemeente, rioolheffing is regelmatig onderwerp van politieke discussie (GL heeft onlangs een motie ingediend)
- Rotterdam: ambitie een watercirculaire stad te worden en al lang klimaatbeleid, een van de grote vier, zuiden/westen van Nederland
- Son en Breugel: wethouder overweegt een pilot met differentiatie van de rioolheffing, kleine gemeente, zuiden van het land, zandgrond, veel groen/ruimte, mogelijk pilot project voor de GDGD
- Utrecht: klimaatprojecten met woningbouwcorporaties en typische problemen voor een oude binnenstad, een van de grote vier, wateroverlast, veel veen
- Amsterdam: Amsterdam Rainproof programma, recent differentiatie afvalwater ingevoerd en haalbaarheidsstudie naar differentiatie belastingen gedaan en onderzoek in Hamburg, een van de grote vier, randstad/west Nederland, grote duurzaamheidsambities

Bijlage D

Interviewgids

Appendix D – Interviewgids

Voor alle interviews is een aparte interviewgide gemaakt. Die zijn in een externe database beschikbaar. Om een idee te krijgen van de gestelde vragen, is voor gemeenteambtenaren de ‘basis’ van de interviewgides gedeeld. Bij dit type actoren is geprobeerd zo veel mogelijk dezelfde vragen te stellen. Maar vooraf is steeds het GRP en de verordening van de desbetreffende gemeente gelezen op aan te sluiten op de lokale context. Die aanpassingen zijn niet zichtbaar in deze interviewgide.

Standaardvragen voor ambtenaren

- 1) Huidige grondslag van rioolheffing is (X)
 - Wanneer is deze heffing tot stand gekomen?
 - (afhankelijk van antwoord) op welke manier/hoe de besluitvorming gegaan?
 - Wordt de discussie over deze grondslag gevoerd binnen uw gemeenten? Zo ja, op welke manier en/of door wie?
 - Hoe is het onderwerp op de agenda gekomen?

- 2) Specifiek over differentiatie van de rioolheffing
 - Wat is uw persoonlijke visie op de mogelijkheid de grondslag te baseren op vierkante meters verhard oppervlakte?
 - Verschillende varianten / tegenargumenten bespreken (als ze al niet worden opgeworpen door de geïnterviewde zelf): korting heffingen vs differentiatie, implementatiekosten/perceptiekosten, eigenaar/gebruiker, afvalwater ook differentiëren, waterlabel, ruimtelijke diversiteit en risicogebieden, doelmatigheid, rechtvaardigheid, Duitsland 100%, sociale consequenties en kosten investering, de investeringen/kapitaallasten van de riolering
 - Uit welke hoek zou u weerstand verwachten als de rioolheffing zou worden gedifferentieerd?
 - Indien u het zou willen, wat zou u nodig hebben om een dergelijke verandering teweeg te brengen?
 - Zo nee; In het algemeen binnen uw gemeenten: hoe zou een verandering in de heffings-systeem tot stand kunnen worden gebracht? (Mogelijke vervolgvragen: Wat is het proces precies? Met wie zou u dan moeten spreken? Zijn er interne of externe trekkers? Interne schotten tussen beleidswereld? Hoe kijkt het college/de raad/ambtelijk apparaat ertegenaan?

Betrokkenheid van andere actoren:

 - Zouden de koepelorganisaties hier een rol in kunnen spelen?
 - Zouden kennisorganisaties hier een rol in kunnen spelen?
 - Zou het MinIenM hier een rol in kunnen spelen?
 - Zou uw waterschap hier een rol in kunnen spelen?
 - Wat zou een organisatie als de GDGD (+uitleg) kunnen betekenen?
 - Als de GDGD een pilot organiseert, waar moeten zij dan op letten? (risico's en kansen)

- 3) Lokaal klimaatbeleid
 - “Vragen gebaseerd op het GRP”
 - Wie zijn er allemaal betrokken bij het totstand komen van het GRP binnen uw gemeente?

- Welke beleidsinstrumenten voor de klimaatbestendige stad hanteren jullie allemaal nu? (indien niet volledig duidelijk uit GRP) Vervolgvraag: waarom?
- Hoeveel draagvlak is er voor klimaatadaptieve maatregelen bij de raad/college/?
- Ziet u een plek voor differentiatie van de rioolheffing binnen het bredere klimaatbeleid van uw gemeente? Waarom wel/niet?
- Hoe is het contact met het waterschap?

Bijlage E

Rotterdamse waterblog 2050

Appendix E – Rotterdamse waterblog 2050

Rotterdamse WaterBlog 7 juli 2050

Speciale editie | Circulaire Afvalwaterketen afgerond | Terugblik 2015 - 2050

2015 Lancering strategie LTV 2015 - Hoe het begon

De afvalwaterketen is een van de belangrijkste thema's in de LTV 2015. Het is de kern van de waterstrategie van Rotterdam. De strategie is gericht op het behouden van de kwaliteit van het water en het terugkoppelen van nutriënten in de keten. Dit wordt gedaan door middel van innovatieve technologieën en samenwerking met de industrie en de landbouw.

2016 Zomerhofkwartier haalt massaal tegels uit de tuin

2017 Rotterdamse zuiveringen winnen 100% fosfaat terug

De zomerhofs in Rotterdam zijn nu volledig fosfaatloos. Dit is een belangrijke stap in de richting van een circulaire afvalwaterketen. De zuiveringsinstallaties in Rotterdam zijn nu in staat om 100% van het fosfaat terug te winnen uit het afvalwater. Dit fosfaat wordt gebruikt voor de productie van meststoffen, wat helpt om de landbouw te ondersteunen en de nutriënten terug in de keten te krijgen.

2018 Rotterdams Medisch Centrum krijgt een Pharmafilter

2018 Woningen Heijplaat krijgen een "Smart-Pot"

De Rotterdams Medisch Centrum (RMC) heeft nu een speciale filter voor farmaceutische afvalstoffen. Dit helpt om de omgeving te beschermen van schadelijke stoffen. In Heijplaat zijn de woningen nu uitgerust met een "Smart-Pot", een slimme afvalwaterbehandelingsinstallatie die het water zuivert en het kan teruggeven aan de tuin.

2020 Masterplan ROSA gepresenteerd

Hoge ambities voor een klimaat- en energieneutraal Rotterdam

2021 Er stroomt weer water door de Coolsingel

2022 Waterakkoord Woningbouwcorporaties over hergebruik hemelwater

De Coolsingel in Rotterdam is nu weer open voor water. Dit is een belangrijke stap in de richting van een duurzame waterketen. De waterbouwcorporaties in Rotterdam hebben nu een akkoord getekend over het hergebruik van hemelwater. Dit helpt om de waterdruk te verminderen en de afvalwaterketen te sluiten.

2023 RWZI hoek van Holland voorziet Westland van schoon zoet water

2024 Tweede generatie regenradar op Euromast

2025 Rotterdamse gemalen volledig energieneutraal

De RWZI van de hoek van Holland voorziet nu Westland van schoon zoet water. Dit is een belangrijke stap in de richting van een duurzame waterketen. De tweede generatie regenradar op de Euromast helpt om de regen beter te meten en te gebruiken. De gemalen in Rotterdam zijn nu volledig energieneutraal, wat helpt om de CO2-voetafdruk te verminderen.

2027 Nieuwe Kuip volledig waterneutraal

2028 Rotterdam heeft schoonste zwemwater van Nederland

Door koude anammox Dokhaven in 2027 energieneutraal

Rotterdam heeft nu het schoonste zwemwater van Nederland. Dit is een belangrijke stap in de richting van een duurzame waterketen. De Dokhaven in Rotterdam wordt nu energieneutraal door middel van koude anammox. Dit helpt om de CO2-voetafdruk te verminderen en de afvalwaterketen te sluiten.

2029 Geen ijzel meer op Rotterdamse wegen

riothermie een succes

2030 Rotterdam stopt bodemdaling door water vast te houden

2032 Nauwelijks meer regenwater in het riool

Rotterdam heeft nu geen ijzel meer op de wegen. Dit is een belangrijke stap in de richting van een duurzame waterketen. Rotterdam stopt met bodemdaling door water vast te houden in de afvalwaterketen. Dit helpt om de bodem te beschermen en de afvalwaterketen te sluiten. Nauwelijks meer regenwater in het riool helpt om de afvalwaterketen te sluiten.

2033 Rotterdam stopt zoutwatertong door Zoetwaterfabriek

2035 Rotterdam heeft nu 1 miljoen vierkante meter aan groen/blauwe daken

2036 AWZI's in Rotterdam produceren 6000 ton recyclebaar plastic

Rotterdam heeft nu een zoetwaterfabriek die de zoutwatertong stopt. Dit helpt om de afvalwaterketen te sluiten. Rotterdam heeft nu 1 miljoen vierkante meter aan groen/blauwe daken. Dit helpt om de afvalwaterketen te sluiten. De AWZI's in Rotterdam produceren nu 6000 ton recyclebaar plastic. Dit helpt om de afvalwaterketen te sluiten.

2038 Postbedrijf iPak gebruikt voormalige riolering als transportmiddel

2039 Grootste Bio-Syngasfabriek van Europa op 2e Maasvlakte

Postbedrijf iPak gebruikt nu voormalige riolering als transportmiddel. Dit helpt om de afvalwaterketen te sluiten. De grootste Bio-Syngasfabriek van Europa is nu op de 2e Maasvlakte. Dit helpt om de afvalwaterketen te sluiten.

2045 Massale productie van proces- en drinkwater uit afvalwater

2050 Rotterdam schaft rioolheffing af

© 2015-2050 De Persgroep Media & Mediahuis. Alle rechten voorbehouden. Het materiaal is uitsluitend bestemd voor de pers en kan vertrouwelijk of anderszins beschermd zijn. Het verspreiden van dit materiaal is strafbaar.

Bijlage F

Juridische notitie differentiatie rioolheffing

Appendix F – Juridische notitie differentiatie rioolheffing

Fragmenten uit notitie van Rob van der Velde (WATERmaat) voor het impactproject 'hemelwater belasten of belonen' voor de GDGD/DPRA. Onderstaande fragmenten dienen ter extra achtergrond voor de mogelijkheden van differentiatie binnen de rioolheffing.

2 – Juridisch kader van de rioolheffing.

Gemeenten hebben de mogelijkheid tot een heffing om de kosten voor de gemeentelijke watertaken te bestrijden. Zie bijgaand kader met de wetstekst.

Artikel 228a Gemeentewet:

1. Onder de naam rioolheffing kan een belasting worden geheven ter bestrijding van de kosten die voor de gemeente verbonden zijn aan:
 - a. de inzameling en het transport van huishoudelijk afvalwater en bedrijfsafvalwater, alsmede de zuivering van huishoudelijk afvalwater en
 - b. de inzameling van afvloeiend hemelwater en de verwerking van het ingezamelde hemelwater, alsmede het treffen van maatregelen teneinde structureel nadelige gevolgen van de grondwaterstand voor de aan de grond gegeven bestemming zoveel mogelijk te voorkomen of te beperken.
2. Ter zake van de kosten, bedoeld in het eerste lid, onderdelen a en b, kunnen twee afzonderlijke belastingen worden geheven.
3. Onder de kosten, bedoeld in het eerste lid, wordt mede verstaan de omzetbelasting die als gevolg van de Wet op het BTW-compensatiefonds recht geeft op een bijdrage uit dat fonds.

Bijgaand kader schetst enkele wetenswaardigheden rondom de rioolheffing en mogelijke varianten. Voor meer achtergrondinformatie over de rioolheffing wordt verwezen naar module D1200 van de Leidraad Riolerings van Stichting RIONED.

Enkele wetenswaardigheden rondom de rioolheffing.

Voorheen betrof de heffing een rioolrecht, dat is een retributie, waaraan in de praktijk nadelen kleefden vanwege knellende jurisprudentie. Sinds de Wet gemeentelijke watertaken is het een belasting met ruimere mogelijkheden om de activiteiten zoals verwoord in het GRP te bekostigen vanuit de vernieuwde heffing.

De rioolheffing kan gericht zijn op de eigenaar of de gebruiker van een perceel. Beide worden veel toegepast in Nederland. Sommige heffingsmaatstaven passen beter bij eigenaar, andere juist bij gebruiker.

De wet geeft de mogelijkheid voor een gesplitste heffing, dat is een aparte heffing voor alleen het afvalwater en daarnaast een heffing voor hemel- en grondwater. De gedachte is dat de heffing dan klaar is voor een waterketenbedrijf dat zich alleen richt op afvalwater. In de praktijk is het lastig omdat oude rioolstelsels meestal van het gemengde stelseltype zijn. Daarnaast moeten bij een gesplitste heffing ook de kapitaalslasten van oude investeringen alsnog worden opgesplitst. Zie de MvT, memorie van toelichting.

De rioolheffing mag niet worden gebaseerd op inkomen, winst of vermogen. Wel op het profijtbeginsel of het kostenveroorzakingsbeginsel. Verder mag de heffing worden gebruikt ter ondersteuning van beleidsdoelen, mits er geen sprake is van willekeur of onredelijkheid.

Redelijke maatstaven volgens de MvT zijn: een vast bedrag per perceel, bedrag naar waterverbruik, bedrag naar huishoudgrootte, bedrag naar verhard oppervlak, bedrag naar WOZ-waarde van het eigendom:

- Een vast bedrag per perceel is de eenvoudigste heffingsmaatstaf. Het past zowel bij heffing van eigenaren als gebruikers.
- Een bedrag naar waterverbruik sluit aan bij het profijtbeginsel, want wie veel gebruikt betaalt extra. Het komt ook sympathiek en eerlijk over. Het sluit echter niet aan bij de kostenveroorzaking omdat de kosten voor de riolering nauwelijks worden beïnvloed door de mate van afvalwater. Perceptiekosten zijn hoger doordat informatie van het drinkwaterbedrijf benodigd is. Het past alleen bij een gebruikersheffing.
- Een bedrag naar huishoudgrootte lijkt impliciet op waterverbruik. Daarnaast doet het recht aan het profijtbeginsel omdat iedereen persoonlijk belang heeft bij de bescherming van de volksgezondheid. Perceptiekosten zijn laag doordat het bevolkingsregister goed op orde is en bij de gemeente. Het past alleen bij een gebruikersheffing.
- Een bedrag naar verhard oppervlak. Dit sluit aan bij het kostenveroorzakingsbeginsel. De kosten van de dimensionering van de riolering worden grotendeels bepaald door de hoeveelheid hemelwater en dus door het aangesloten verhard oppervlak. Perceptiekosten hoger doordat extra gegevens benodigd zijn, bijvoorbeeld op basis van luchtfoto's. Het past vooral bij een eigenarenheffing.
- Een bedrag naar de WOZ-waarde. Dit sluit aan indirect bij zowel profijt- als kostenveroorzakingsbeginsel. De eerste gedachte is dat een kostbaar perceel meer waardevermeerdering heeft door de aansluiting op de riolering. De tweede gedachte is dat hogere kosten vooral worden veroorzaakt door uitgestrekt wonen vanwege extra meters riolering in de weg en door groot wonen vanwege meer verhard oppervlak. Indirect horen uitgestrekt en groot wonen meestal bij een hoge WOZ-waarde. Het past vooral bij eigenarenheffing, maar komt ook voor bij gebruikersheffing. Perceptiekosten laag.
- Combinaties van genoemde heffingsmaatstaven zijn ook toegestaan.
- Koppeling met het hemelwaterlabel is een optie om duurzaamheid te bevorderen.
- Bij alle heffingsmaatstaven anders dan een vast bedrag is het verstandig een minimum en een maximum te definiëren om disproportionaliteit te voorkomen.

Kwijtscheldingsbeleid richt zich op degenen die niet in staat zijn hun rioolheffing te betalen. Dit kan worden bekostigd vanuit een sociale geldstroom bij de gemeente of vanuit de rioolheffing. Het laatste impliceert dat de anderen dan meer moeten betalen. Boekhoudkundig kan het worden genoteerd als kostenpost of als vermindering van de inkomsten. Kwijtschelding komt meer voor bij gebruikers dan bij eigenaren.

Vrijstelling van de heffing wordt soms verleend voor garageboxen, ventwagens en religieuze instellingen vanuit praktische of levensbeschouwelijke overwegingen.

3 – Quick scan van bestaande verordeningen en jurisprudentie.

Gemeenten hebben een grote beleidsvrijheid voor het vormgeven van de rioolheffing. In de praktijk worden uiteenlopende vormen toegepast. Een beeld hiervan wordt gegeven in de benchmarkrapportage 2013 van Stichting RIONED “Riolering in beeld” in hoofdstuk D1. Enkele delen van dit rapport zijn overgenomen in bijgaand kader.

Onderstaand enkele alinea's en figuren uit hoofdstuk D1 van de benchmarkrapportage 2013 van RIONED. Dit illustreert dat gemeenten de rioolheffing op sterk uiteenlopende wijzen hebben vormgegeven.

Rioolheffing en kostendekking

De kosten die een gemeente voor de rioleeringszorg maakt, kan zij dekken door eigenaren en/of gebruikers van woningen en bedrijven rioolheffing op te leggen. Daarnaast kan zij een deel uit de algemene middelen bekostigen. Met de rioolheffing betalen gemeenten zowel de kosten van investeringen in de riolering (zie D3) als de jaarlijkse beheerkosten voor de gemeentelijke zorgplichten voor afval-, hemel- en grondwater (zie D5). Gemeenten hebben keuzemogelijkheden in hoe zij investeringen tot kosten berekenen. Gemaakte keuzes in het verleden bepalen (deels) welke ontwikkeling het tarief nu en in de toekomst maakt.

Rioolheffing 2012

De totale opbrengst aan rioolheffing in 2012 van alle gemeenten is 1,41 miljard euro. Dat is vrijwel gelijk aan de prognose van het CBS¹ en 60 miljoen euro lager dan de prognose voor 2012 uit de benchmark 2010. De totale inkomsten aan rioolheffing vormen 17% van de totale gemeentelijke heffingsopbrengsten. De gemeentelijke belastingen vormen op hun beurt 3,4% van de totale belastingen van alle overheden. De rioolheffing is voor een gemiddeld huishouden 0,6% van de belastingdruk.

Tariefsystemen

Gemeenten kunnen zowel gebruikers als eigenaren van gebouwen aanslaan voor de rioolheffing. 42% van de gemeenten hanteert alleen een gebruikerstarief en 36% alleen een eigenarentarief, 22% slaat beide aan. Zowel de eigenaren- als gebruikersheffing is voor de meeste huishoudens een vast bedrag. Van de aangeslagen eigenaren (inwoners en bedrijven) betaalt 10% een heffing gerelateerd aan de woz-waarde. In 2010 was dit 9%. Dit systeem komt relatief veel voor in grote gemeenten.

Bij de tariefsystemen voor de gebruikersheffing is weinig veranderd. De omvang van het huishouden en van het waterverbruik hebben elk een aandeel van circa 15%. Een klein deel (8%) van de gemeenten past de heffing naar woz-waarde toe. Veel gemeenten hanteren staffels op het waterverbruik, zodat grote lozers meer rioolheffing moeten betalen.

D1.1 Rioolheffing: tariefsystemen gebruikers



D1.2 Rioolheffing: tariefsystemen eigenaren



4 – Differentiatie van de rioolheffing, gericht op duurzaamheid.

Vanuit de wet en vanuit de praktijk is kenbaar dat de rioolheffing op veel verschillende manieren kan worden vormgegeven. In de tekst van voorgaande paragrafen is hierop ingegaan. Voor het project “Green deal – groene daken” wordt gezocht naar een vormgeving die duurzaamheid van hemelwaterafvoer bevordert.

Voorstel voor een differentiatie van de rioolheffing die duurzaamheid bevordert:

1. De rioolheffing is gericht op het vergaren van voldoende opbrengsten om de kosten van de rioleringszorg te kunnen bestrijden.
2. Er wordt uitgegaan van de volgende beginselen:
 - a. Iedereen die profijt heeft van de riolering, dient in principe bij te dragen.
 - b. De mate van gebruik van de voorzieningen mag doorwerken in de heffing.
 - c. De mate van kostenveroorzaking mag doorwerken in de heffing.
3. De volgende begrenzungen worden in acht genomen:
 - a. Er wordt niet geheven op inkomen, winst of vermogen.
 - b. Disproportionaliteit, willekeur en rompslomp worden vermeden.
4. De voorgestelde rioolheffing is een gecombineerde heffing voor zowel afvalwater enerzijds als hemelwater en grondwater anderzijds. Het is dus geen gesplitste heffing omdat dit veel extra administratie teweeg brengt. Maar de heffing wordt wel opgebouwd uit twee gedeelten:
 - a. Het eerste gedeelte richt zich vooral op het afvalwater en wordt opgelegd aan gebruikers van percelen.
 - b. Het tweede gedeelte richt zich vooral op het hemelwater en wordt opgelegd aan de eigenaren van percelen.
 - c. Tussen beide gedeelten wordt een 50% - 50% verdeling aangehouden. De gedachte hierachter is dat ruwweg de helft van de kosten van de rioleringszorg zijn gerelateerd aan afvalwater en de andere helft aan hemelwater en grondwater.
5. Het gedeelte van de rioolheffing dat zich vooral richt op het afvalwater wordt opgelegd aan de gebruikers van percelen. De gedachte is dat afvalwater samenhangt met het gebruik van het perceel. Deze gedachte laat zich verder uitwerken tot de mate van gebruik. Hierbij worden twee redelijke opties gegeven:
 - a. De eerste optie is om te heffen op basis van de geloosde hoeveelheid afvalwater en deze in beginsel gelijk te stellen aan de ingenomen hoeveelheid drinkwater. Enkele kanttekeningen bij deze optie:
 - i. Voor bedrijven die drinkwater opnemen in het proces (denk bijvoorbeeld aan frisdrank) moet een afwijkende clause worden opgenomen.
 - ii. Voor opgepompt grondwater, ingenomen oppervlaktewater en hergebruikt hemelwater kan een clause worden opgenomen.
 - iii. Administratief ben je afhankelijk van gegevens van het drinkwaterbedrijf.
 - iv. De inkomsten schommelen mee met het drinkwaterverbruik. Deze is in de praktijk vrij constant, maar dat kan veranderen.

- v. Boven bijv. 5000 m³ per jaar verdient een degressief tarief aanbeveling omdat anders disproportionaliteit ontstaat voor grote lozers.
- b. De tweede optie is om bij woningen te heffen op basis van het aantal mensen dat op een adres staat ingeschreven. Enkele kanttekeningen bij deze optie:
 - i. Heffen op basis van het aantal bewoners past bij de gedachte dat elk individu baat heeft bij riolering doordat het je behoed voor ziekten.
 - ii. Het feit dat je ergens woont impliceert dat je waarschijnlijk veel gebruik maakt van de riolering op die plek.
 - iii. Voor niet-woningen moet worden teruggegrepen op de eerste optie.
- 6. Het gedeelte van de rioolheffing dat zich vooral richt op het hemelwater wordt opgelegd aan de eigenaren van percelen. De gedachte is dat de afvoer van hemelwater samenhangt met het vastgoed. Deze gedachte laat zich verder uitwerken tot de mate van kostenveroorzaking. Hierbij worden drie redelijke opties gegeven:
 - a. De eerste optie is om te heffen op basis van de WOZ-waarde. De gedachte is dat kosten voor de rioleringsvoorzieningen veelal worden veroorzaakt door uitgestrektheid en door verhard oppervlak en dat beide enige samenhang vertonen met de hoogte van de WOZ-waarde. Enkele kanttekeningen bij deze optie:
 - i. Het verband tussen kosten voor de rioleringsvoorzieningen en hoogte van de WOZ-waarde is weliswaar uitlegbaar, maar niet aangetoond.
 - ii. Deze optie geeft minder ruimte voor heffingskorting bij duurzame maatregelen omdat dan snel willekeurig ontstaat. Subsidies kunnen wel.
 - b. De tweede optie is om te heffen op basis van m² afvoerend verhard oppervlak. Enkele aantekeningen bij deze optie:
 - i. Sommige verharding kan infiltreren.
 - ii. Soms wordt hemelwater vanaf verharding hergebruikt.
 - iii. Er is dus meer nodig dan alleen de simpele aanduiding verhard oppervlak. In Duitsland is een bruikbaar systeem ontwikkeld.
 - c. De derde optie is om uit te gaan van het perceeloppervlak en het toegekende hemelwaterlabel. Toelichting:
 - i. Bij een G-label is sprake van vrijwel volledige verharding van het perceel waarbij vrijwel al het hemelwater wordt afgewenteld op de openbare ruimte met een ondergrondse aansluiting op het gemengde rioolstelsel. Dit is de slechtste situatie. Het leidt ertoe dat (voor het hemelwater gedeelte) de volle rioolheffing wordt opgelegd.
 - ii. Bij een A-label komt er zelfs bij zware buien geen hemelwater vanaf het perceel naar de openbare ruimte. Het wordt hergebruikt of verdampt of geïnfiltreerd. Dit is de beste situatie voor de gemeentelijke riolering. Het leidt tot besparing op de kosten. Daarom wordt (voor het hemelwater gedeelte) slechts 50% van de heffing opgelegd.
 - iii. De heffingskorting kan geen 100% bedragen omdat de gemeente blijft zitten met hemelwater dat valt op de openbare ruimte en omdat dikwijls al sprake is van oude investeringen die nog worden afbetaald.
 - iv. De bewijslast wordt gelegd bij de eigenaar van het perceel.

- v. Het hemelwaterlabel heeft nog geen erkende status.
- vi. Het hemelwaterlabel lijkt goed uitlegbaar evenals een differentiatie van de rioolheffing de hierop wordt gebaseerd. Het zet aan tot actie.

De twee beschreven opties voor het afvalwater en de drie beschreven opties voor het hemelwater laten zich combineren tot zes varianten, naast het feit dat er nog oneindig veel andere mogelijkheden denkbaar zijn.

In deze verkennende notitie worden drie voorstellen gedaan als kansrijke duurzame mogelijkheden:

- A. Combinatie van afvalwater optie 2 en hemelwater optie 3.
 - i. Voor afvalwater wordt uitgegaan van het aantal bewoners in een woning. Voor niet-woningen wordt uitgegaan van drinkwaterverbruik.
 - ii. Voor hemelwater wordt uitgegaan van de perceeloppervlakte en het hemelwaterlabel waarbij een A-label leidt tot 50% korting op dit gedeelte van de heffing.
- B. Combinatie van afvalwater optie 1 en hemelwater optie 3
 - i. Ten opzichte van A is het verschil dat voor het afvalwater ook bij woningen wordt uitgegaan van het drinkwaterverbruik.
- C. Combinatie van afvalwater optie 2 en hemelwater optie 2.
 - i. Ten opzichte van A is het verschil dat voor het hemelwater wordt uitgegaan van m² verharding zoals bekend uit Duitsland.

In alle drie voorstellen A, B en C wordt het gebruik van groene daken beloofd op een wijze die past binnen een totaalplaatje.

Belangrijke kenmerken:

- ❖ Duurzame omgang met hemelwater wordt bevorderd;
- ❖ De vormgeving van de heffing lijkt juridisch haalbaar;
- ❖ Het totaalplaatje is goed uitlegbaar en komt redelijk over;
- ❖ De noodzakelijke inkomsten voor de zorgplichten riolering zijn gewaarborgd;
- ❖ Er wordt niet geheven op inkomen, winst of vermogen;
- ❖ Disproportionaliteit en willekeur worden vermeden;
- ❖ Rompslomp en perceptiekosten lijken overzichtelijk, gezien de stand van de techniek.

Kanttekening: het betreft een nieuwe ontwikkeling waarmee ervaring moet worden opgedaan. Starten met een groep pilot gemeenten lijkt verstandig.

5 – Rekenvoorbeelden aan de hand van geselecteerde pilots.

Voor enkele situaties wordt bekeken hoe de voorgestelde heffing uitpakt. Dit kan slechts in ruwe bewoordingen worden geschetst omdat de situatie sterk verschilt per gemeente. Met name het vertrekpunt verschilt, omdat gemeenten momenteel sterk uiteenlopende vormgeving van de rioolheffing kennen.

Voorbeeld 1 – Modaal gezin in een gekochte tussenwoning.

Dit voorbeeld van een modaal gezin in een tussenwoning staat model voor een gemiddelde situatie van afvalwaterlozing en een gemiddelde situatie van hemelwaterlozing.

In de huidige situatie kan het voorkomen dat ze worden aangeslagen als gebruiker of als eigenaar of allebei. Het kan gaan om een vast bedrag per aansluiting, om een bedrag gerelateerd aan het werkelijke drinkwaterverbruik, aan drinkwaterverbruik met een soort vast bedrag door een vaste heffing voor de meeste lozers of aan de WOZ-waarde van de woning.

Het te betalen bedrag voor de rioolheffing voor deze veel voorkomende situatie varieert fors, van zo'n € 100 tot € 300 in het jaar 2012. (bron: RIONED benchmark 2013). In onze fictieve gemeente anno 2012 gaan we uit van € 200.

In de nieuwe situatie zal de voorgestelde nieuwe heffing ook niet altijd gelijk uitpakken doordat gemeenten aankijken tegen uiteenlopende kostenplaatjes voor de riolering. Een compact gebouwde stad op zandgrond is goedkoper af dan een gemeente met uitgestrekte bebouwing op slappe grond.

Onder voorbehoud de volgende analyse voor een goed denkbare situatie:

- ❖ Afvalwater € 40 per inwoner. Dit is gebaseerd op de helft van € 200 bij een gemiddelde woonbezetting van 2½.
- ❖ Hemelwater € 0,40 per m² perceeloppervlakte. Dit is gebaseerd op de helft van € 200 bij een gemiddelde perceelgrootte van 250 m².

Voor het afvalwatergedeelte gaat het gezin betalen voor bijvoorbeeld 4 personen. Dit is meer dan de gemiddelde woonbezetting en komt dus wat hoger uit dan gemiddeld, bijvoorbeeld € 160.

Voor het hemelwatergedeelte pakt de tussenwoning gunstig uit doordat de perceeloppervlakte niet zo groot is. Bij een G-label bijvoorbeeld € 80. Door duurzame maatregelen is hiervan maximaal 50% te reduceren ofwel € 40.

De nieuwe situatie wordt dan totaal € 240 bij een G-label en € 200 bij een A-label.

Voorbeeld 2 – Alleenstaande in een huurappartement.

De alleenstaande in een huurappartement scoort zeer verschillend onder de huidige rioolheffingen van de verschillende gemeenten. Om te beginnen wordt de heffing soms opgelegd aan de eigenaar. Het is dan maar de vraag of het doorwerkt in de huurprijs. Als de heffing wordt opgelegd aan de gebruiker dan moet in ons voorbeeld wel worden betaald. Bij een gemeente met een vast bedrag per aansluiting betaalt deze alleenstaande hetzelfde als het modale gezin of als een bedrijf. In onze fictieve situatie € 200.

In de beschouwde nieuwe situatie voor onze fictieve gemeente wordt de heffing voor het afvalwater slechts € 40.

Het hemelwatergedeelte gaat via de eigenaar, veelal de verhuurder. Vanwege de compacte bouw wordt het een beperkt bedrag per appartement, bijvoorbeeld € 50 bij een G-label.

De nieuwe situatie varieert in totaal tussen € 40 en € 90 afhankelijk van de vraag of het eigenarendeel wordt verdisconteerd in de huur en eventuele verbetering van het label.

Voorbeeld 3 – Stel in een villa.

Een villa verschilt in de meeste huidige heffingen niet van een andere woning, terwijl qua kostenveroorzaking de villa veel hoger scoort. Immers, er is sprake van een grote lengte van de riolering die kan worden toegerekend aan de villa omdat er minder villa's in een straat passen dan bij compacte woningen. In de huidige situatie is de heffing dus veelal € 200.

In de nieuwe situatie wordt het afvalwatergedeelte gebaseerd op 2 bewoners, dus € 80. Het hemelwatergedeelte pakt fors duurder uit door het grote perceel, bijvoorbeeld € 400 bij een G-label. Hiervan is de helft te reduceren door een A-label.

De nieuwe situatie komt in totaal uit op € 280 tot € 480.

Overigens zal een G-label niet gauw voorkomen bij een villa omdat vaak reeds veel groen aanwezig is op het grote perceel.

Voorbeeld 4 – Bedrijf in een hal.

Neem in gedachten een kleine bouwmarkt. Dat betreft een hal met een parkeerterrein. Het waterverbruik tikt nauwelijks aan. De rioolheffing zal in bestaande situaties sterk verschillen per gemeente. In sommige gemeenten wordt gewoon het vaste bedrag in rekening gebracht, in ons voorbeeld € 200. Maar het kan ook een veel hoger bedrag zijn.

In de nieuwe situatie wordt het afvalwaterdeel gebaseerd op het waterverbruik. Bij 100 m³ per jaar is dit het equivalent van 2 bewoners ofwel € 80.

Het hemelwaterdeel pakt veel hoger uit. Uitgaande van een perceel van 1500 m² gaat het om € 600 bij een G-label of € 300 bij een A-label.

De nieuwe situatie komt in totaal uit op € 380 tot € 680.

Dit voorbeeld maakt duidelijk dat de voorgestelde systematiek de rekening daar neerlegt waar de meeste kosten worden veroorzaakt.

