

Vergaderjaar 2007–2008

28 966

Waterketen

Nr. 14

**BRIEF VAN DE MINISTER VAN VOLKSHUISVESTING, RUIMTE-
LIJKE ORDENING EN MILIEUBEHEER**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 12 februari 2008

Mede namens de Staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat stel ik u op de hoogte van de laatste stand van zaken met betrekking tot het waterketendossier. Zoals toegezegd in mijn brief van 22 augustus 2007¹, waarmee ik u het op 5 juli 2007 ondertekende Bestuursakkoord Waterketen (BWK) toezond, informeer ik u over de resultaten van de concretisering van het regionale doelmatigheidsstreven en van de uitvoering van de eerste beleidsmonitor. Tevens informeer ik u conform toezegging, gedaan tijdens het AO van 29 mei 2007 (kamerstuk 28 966/26 076, nr. 11), over hetgeen u van de tussentijdse ijking mag verwachten.

De waterketen bestaat uit drie schakels: de drinkwaterproductie en -distributie door drinkwaterbedrijven, de inzameling en afvoer van afvalwater via de riolering door gemeenten en de zuivering van het afvalwater door de waterschappen. Het voorzieningenniveau van de waterketen in Nederland is hoog. Het beleid van het rijk met betrekking tot de waterketen richt zich dan ook niet op de voorzieningen in de waterketen maar op het vergroten van de doelmatigheid en transparantie in de waterketen. De burger staat daarbij centraal. Die moet ervan uit kunnen gaan dat de waterketendiensten in een goede prijs/kwaliteitsverhouding worden geleverd.

Het waterketenbeleid is nodig om de kostenstijgingen als gevolg van de omvangrijke water(keten)opgaven zo veel mogelijk te beperken.

Met het ambitieuze BWK heeft het waterketenbeleid een krachtige impuls gekregen. Hierdoor opereren de koepels en het rijk in dit beleidsveld vanuit een gezamenlijk vertrekpunt en de in het BWK opgenomen acties dragen bij aan het verder professionaliseren en innoveren van de sector enerzijds en het informeren van de burger anderzijds. Partijen zijn nu voortvarend aan de slag. In het jaar 2007 is er veel gebeurd.

Alvorens daarop in te gaan, informeer ik u over het in het AO van 29 mei 2007 gesignaleerde verschil in kosten en opbrengsten van het rioolrecht

¹ Brief TK vergaderjaar 2006–2007, 28 966, nr. 10 herdruk.

zoals dat uit de CBS-cijfers blijkt. Op basis van de CBS-methodiek lijken de opbrengsten hoger te zijn dan de kosten waardoor de indruk zou kunnen worden gewekt dat gemeenten winst maken. Dit is niet het geval. Dit verschil heeft te maken met het innen van BTW. De kosten worden door het CBS exclusief BTW in beeld gebracht, terwijl de rioolheffing inclusief BTW wordt geïnd. Dat het verschil geen 19% is, komt doordat het geïnde rioolrecht nog niet volledig kostendekkend is.

1. Resultaten beleidsmonitor en inventarisatie doelmatigheidsstreven

Monitor:

Eind 2007 is op basis van de ontwikkelde monitorsystematiek een eerste beleidsmonitor uitgevoerd. Het rapport is als bijlage bijgevoegd.¹ Deze monitor betreft een rijksinstrument om de voortgang van het beleid te kunnen volgen. Deze eerste monitor is als het ware een nulmeting op basis van bestaand materiaal.

De monitor heeft de doelmatigheid in beeld gebracht als resultante van de prestaties enerzijds en de kostenontwikkeling anderzijds. Daarnaast is de transparantie in beeld gebracht. De monitor heeft zoveel mogelijk gebruik gemaakt van de gegevens over 1998 en 2006. Het jaartal 1998 is gekozen omdat vanaf dat jaar impulsen gericht op het bevorderen van de samenwerking in de waterketen zijn gestart.

Doelmatigheid

Als algemene tendens wat betreft doelmatigheidsontwikkeling constateer ik dat er in de afgelopen tien jaar veel is gebeurd in de sector: de risicovolle overstorten zijn gesaneerd evenals ook de ongezuiverde lozingen in het buitengebied. Ook met betrekking tot de basisinspanning van de gemeenten en de zuiveringsprestaties van de waterbeheerders is er voortgang geboekt. Kortom: de prestaties laten een stijgende lijn zien en de kosten zijn niet sterk gestegen. Sterker nog, de kosten voor drinkwater zijn gedaald en in de afvalwaterketen zijn de kostenstijgingen tegen de achtergrond van de geleverde prestaties heel verklaarbaar. Verdere kostenstijgingen in met name de afvalwaterketen zijn nog wel te verwachten om te voldoen aan geldende eisen en toekomstige opgaven.

Transparantie:

Benchmarking heeft naast een effect op doelmatigheidsvergroting ook veel bijgedragen aan het verhogen van de transparantie. De laatste jaren is er op dat terrein veel voortgang geboekt. Inmiddels nemen alle drinkwaterbedrijven en waterschappen deel aan de benchmarks. In het najaar van 2007 zijn de resultaten over 2006 gepresenteerd¹. Inmiddels heeft ook een groot aantal gemeenten deelgenomen aan de rioleringsbenchmark. In 2006 betrof dat 30% van de gemeenten maar inmiddels is dat aantal gegroeid tot in totaal 186 gemeenten tot met het voorjaar 2008. Dit betreft 151 afzonderlijke gemeenten (35 gemeenten namen 2 keer deel). Deze gemeenten vertegenwoordigen 56% van het aantal Nederlandse inwoners.

Wat betreft de beïnvloedbaarheid van de hoogte van de rekening kan worden gesteld dat door het vaste karakter van de Wvo-heffing en meestal ook van het rioolrecht de burger tot op dit moment slechts beperkte mogelijkheid heeft om de hoogte van de rekening te beïnvloeden. Met de inwerkingtreding van de Wet modernisering waterschapsbestel kunnen waterschappen (een deel van) de zuiveringskosten koppelen aan het waterverbruik. In het kader van het middels het BWK gegenereerde budget van 4,3 miljoen euro staan een aantal projecten op stapel die gericht zijn op het bevorderen van de beïnvloed-

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

baarheid van de waterketenrekening en het verschaffen van inzicht in de totale waterketenkosten per huishouden. De resultaten van deze projecten zie ik met grote interesse tegemoet.

Doelmatigheidsstreven:

Begin oktober 2007 is naar alle drinkwaterbedrijven, gemeenten en waterschappen een vragenformulier gezonden om bottom-up zicht te krijgen op het doelmatigheidstreven van spelers in de waterketen. Om het streven naar doelmatigheid in beeld te krijgen zijn zowel vragen geformuleerd over de besparingen (in het vragenformulier gedefinieerd als «hetzelfde doen tegen lagere kosten») als over de veranderingen in prestaties. De doelmatigheid wordt immers bepaald door de verhouding tussen de prestaties en de kosten. Naast een inschatting van de te realiseren besparingen in de periode 2006–2015 is ook gevraagd naar de besparingen die in het verleden zijn gerealiseerd. Daarbij is uitgegaan van de periode 1998–2006. Er is voor 1998 gekozen omdat, zoals eerder aangegeven, vanaf dat jaar de eerste impulsen gericht op het bevorderen van de samenwerking zijn gestart.

Bij het opstellen van het vragenformulier heb ik mij gerealiseerd dat het geen eenvoudige opgave is de vragen te beantwoorden. Immers, zoals uit de nulmeting van de beleidsmonitor blijkt, heeft de sector in de afgelopen periode niet stilgezeten en zal dat ook in de toekomst niet doen. Dat betekent dat er regelmatig maatregelen worden genomen gericht op het verbeteren van de prestaties die tot gevolg hebben dat de kosten stijgen (meer doen tegen meer kosten). Tegelijkertijd zijn c.q. worden er inspanningen geleverd om kosten te besparen. Deze tegengestelde effecten maken het lastig om vast te stellen wat overall gezien de besparingen (hetzelfde doen tegen lagere kosten) zijn. Desalniettemin hebben veel partijen het vragenformulier ingevuld en een inschatting gemaakt van zowel het reeds bespaarde in de periode 1998–2006 als ook hetgeen zij nog tot 2015 denken te kunnen besparen.

De drinkwaterbedrijven en de waterschappen hebben via de koepelorganisaties gereageerd en een landelijk overzicht gegeven omdat de spreiding in de getallen zeer gering bleek. De gemeenten hebben daarentegen afzonderlijk gereageerd. De respons bij gemeenten was 30% en de spreiding was relatief groot. Desondanks is ook voor gemeenten een betrouwbaar beeld ontstaan.

De drinkwaterbedrijven geven aan dat in de periode 1998 – 2006 ongeveer 17% besparing is gerealiseerd. Tot 2015 verwacht de sector nog 2,5 à 5% te kunnen besparen op de totale kosten.

De waterschappen schatten de reeds gerealiseerde besparingen op 12% en achten 10% extra tot 2015 haalbaar. Gemeenten schatten de gemiddelde gerealiseerde besparing op 6% en de nog te realiseren besparing eveneens 6%. Ik wijs er nogmaals op dat het om besparingen gaat bij een gelijkblijvend takenpakket. Ik werkelijkheid worden de partijen in de waterketen gesteld voor omvangrijke nieuwe wateropgaven.

Kijkend naar de resultaten kan geconstateerd worden dat de drinkwaterbedrijven een flinke slag gemaakt hebben en verdere verbetering nastreven. Eenzelfde constatering geldt de waterschappen, waarbij de besparingen ten opzichte van de drinkwaterbedrijven iets meer in de toekomst liggen. De uitgevoerde benchmarks gecombineerd met het schaalvergrotingproces bij deze bedrijven c.q. organisaties hebben een belangrijke positieve bijdrage geleverd.

De totale doelmatigheidsverbetering in de periode 1998–2015 die door gemeenten wordt nagestreefd ligt lager dan bij de drinkwaterbedrijven en waterschappen. De schaalvergroting door gemeentelijke herindeling of

door verdergaande intergemeentelijke samenwerking vindt in een lager tempo plaats dan we gezien hebben bij de drinkwaterbedrijven en waterschappen. Daar komt bij dat het instrument van de rioleringsbenchmark anders is ingezet dan die voor drinkwater en zuiveringsbeheer. Er is vanwege het relatief grote aantal gemeenten bewust gekozen voor een tranchegewijze benadering met als doel om in zes groepen 180 gemeenten te laten deelnemen. De realisatie van dit doel ligt overigens op schema.

Voor de gehele keten kan geconstateerd worden dat de inschatting is dat in 2015 bijna 20% doelmatigheidwinst kan zijn gerealiseerd ten opzichte van 1998. Voor de periode 2006–2015 wordt een doelmatigheidsverbetering van 5 à 10% nagestreefd. Ik wil daarbij opmerken dat de procentuele besparingen die door de partijen in de waterketen zijn aangegeven betrekking hebben op de totale kosten in de waterketen. Meer dan de helft van deze kosten bestaat uit afschrijvingen, vermogenskosten en belastingen en zijn niet of nauwelijks beïnvloedbaar. Gerelateerd aan de wél beïnvloedbare kosten liggen de nog na te streven besparingen in de orde van grootte van 2% per jaar.

2. Het beleid voor de komende jaren

Zoals ik al aangaf heeft het waterketenbeleid met het BWK een krachtige impuls gekregen. In de regio is men druk doende met het oppakken en intensiveren van de samenwerking in de waterketen. Zo is op 5 december 2007 op initiatief van de provincie in Noord-Holland een regionaal bestuursakkoord getekend. Ook andere provincies bereiden een regionaal akkoord voor. Zes Groningse gemeenten hebben met het lokale drinkwaterbedrijf afspraken gemaakt over het verzorgen van het rioleringsbeheer. In Noord-Brabant zijn op initiatief van het drinkwaterbedrijf en de waterschappen met financiële ondersteuning van VROM diverse samenwerkingsinitiatieven gestart en ook elders in Nederland zijn veel initiatieven genomen of worden deze voorbereid.

Het financieel stimuleren van regionale initiatieven blijkt een krachtige regionale impuls te genereren.

Er zijn ook steeds meer provincies die als uitvloeisel van het BWK (financieel) actief worden op dit beleidsveld. De provincie Gelderland levert al enkele jaren een financiële bijdrage aan het project Toekomst Waterketen Gelderland. De provincie Utrecht heeft eind vorig jaar een conferentie voor bestuurders georganiseerd en recent is bekend geworden dat de provincie een budget van 5 miljoen euro ter beschikking stelt voor het ontwikkelen van een regionaal stimuleringsprogramma dat zich in belangrijke mate richt op de waterketen.

In het BWK is aangegeven dat de monitor van de doelmatigheid en transparantie de provincies informatie verschaft om het samenwerkingsproces te stimuleren en faciliteren. De huidige monitor betreft een nulmeting op landelijke schaal. Komend jaar zal worden bekeken of het mogelijk is op een eenvoudige wijze de monitor te regionaliseren en ontwikkelingen op provinciale schaal inzichtelijk te maken, zodat deze daadwerkelijk kan worden benut om regionale initiatieven te stimuleren. Overigens staan daarvoor ook de resultaten uit de diverse benchmarks ter beschikking.

Vanuit de gedachte dat het wenselijk is om kennis en capaciteit te bundelen zoeken ook steeds meer gemeenten naar samenwerkingsmogelijkheden die verder gaan dan het onderling afstemmen en optimaliseren van investeringen. Vanuit uw Kamer is op dit punt onlangs een motie¹ aangenomen.

In deze motie wordt gevraagd budget te reserveren voor het uitvoeren van quick scans door gemeenten en voor kennisontwikkeling. Voor het

¹ Motie Koppejan, Vermeij TK, vergaderjaar 2007–2008, 31 200 XII, nr. 40.

jaar 2008 kan aan het doel van deze motie worden tegemoetgekomen binnen het voor de uitvoering van het BWK gereserveerde budget door het meer gestuurd inzetten van de beschikbare middelen. Voor de jaren daarna zal ik bezien of het voor de uitvoering van het BWK en de motie wenselijk is om extra budget beschikbaar te stellen. Het doel is om beschikbare gelden daar in te zetten waar maximale milieu- en doelmatigheidswinst te bereiken is. De meest effectieve impulsen kunnen per regio verschillen. Quick scans maken mogelijkheden voor individuele gemeenten zichtbaar maar bieden ook kansen voor samenwerking tussen gemeenten en waterschappen in de afvalwaterketen.

Met het oog op doelmatigheid en transparantie wil ik één instrument waarover in het kader van het BWK afspraken zijn gemaakt er extra uitlichten: de benchmark riolering.

Op dit moment wordt conform de afspraak in het BWK gewerkt aan het uitbouwen van de rioleringsbenchmark tot een instrument waarmee in één tranche alle gemeenten kunnen worden gebenchmarked. Met VNG en Stichting RIONED is afgesproken om in 2010 over 2009 voor de eerste keer een dergelijke benchmark uit te voeren. Daartoe worden de eerder gehouden benchmarks geëvalueerd en wordt een nieuwe systematiek ontwikkeld, tevens rekening houdend met de ervaringen in de beide andere sectoren. Een belangrijk onderdeel van de systematiek-ontwikkeling is het toegroeien naar een eenduidige wijze waarop kengetallen door gemeenten worden geregistreerd.

Bij de waterschappen en de drinkwatersector is gebleken dat van benchmarking een groot effect uitgaat, vooral als het gaat om het vergroten van de doelmatigheid in de bedrijfsvoering. Ik heb dan ook hoge verwachtingen van deze ontwikkeling binnen de gemeenten.

De afgelopen periode is er heel wat voor de waterketen relevante nieuwe regelgeving ontwikkeld. Een belangrijk deel daarvan is op 1 januari 2008 van kracht geworden. Dit betreft ondermeer de Wet gemeentelijke watertaken, het Activiteitenbesluit en het Besluit huishoudelijk afvalwater. De Wet modernisering waterschapsbestel en de Waterwet zullen op een later tijdstip in werking treden.

Deze wetten en regels spelen wat betreft de waterketen in op het vergroten van de doelmatigheid en transparantie. Zo geeft bijvoorbeeld de Wet gemeentelijke watertaken de gemeenten de mogelijkheid om hun gemeentelijke watertaken adequaat en in onderlinge samenhang op te pakken. In dat kader is het in deze wet geïntroduceerde verbrede gemeentelijke rioleringsplan (GRP) een belangrijk instrument. De waarde van dit GRP zit er bijvoorbeeld in dat gemeenten en waterschappen worden gestimuleerd of wellicht sterker nog «gedwongen» tot het maken van keuzen in gezamenlijkheid. Dit vergroot de zoekruimte naar optimale oplossingen.

Kortom:

Middels het BWK zijn de randvoorwaarden voor een goede impuls aanwezig, de regelgeving is aangepast en grotendeels in werking getreden en de partijen in de regio zijn gestimuleerd door rijk, provincies en koepelorganisaties aan de slag om door te pakken en de volgende stap te zetten.

Van gemeenten verwacht ik binnen de rioleringssector een intensivering van de bundeling van kennis en capaciteit om de complexe en kostbare wateropgaven professioneel en efficiënt te kunnen oppakken. Deze bundeling kan door onderlinge samenwerking via intergemeentelijke verbanden ontstaan of door samenwerking te zoeken met het waterschap en/of het drinkwaterbedrijf.

Ten aanzien van de afvalwaterketen is in het BWK is afgesproken dat partijen de riolering en de afvalwaterzuivering gaan beheren als ware er sprake van één systeem en één verantwoordelijke partij. Dit kan doordat

de betrokken partijen niet alleen de investeringen onderling afstemmen maar ook (onderdelen van) het beheer gezamenlijk oppakken. Dit betekent dat de samenwerking steeds meer de vorm van «samen doen» gaat krijgen. Een aantal regionale initiatieven dat in 2007 uit het beschikbare budget een financiële ondersteuning heeft gekregen, heeft betrekking op het zoeken naar dit soort kansen in de afvalwaterketen.

3. Tussentijds ijkmoment 2009

Er is overeengekomen om in 2009 een tussentijds ijkmoment in te lassen teneinde op weg naar ijking in 2011 een extra bijsturingsmoment te creëren.

Ik heb al tijdens het overleg met uw Kamer op 29 mei 2007 aangegeven dat de verwachtingen omtrent een dergelijke tussentijdse ijking niet te hoog gespannen moeten zijn omdat veranderingen niet in een korte periode tot resultaten kunnen leiden.

In 2009 zal een monitorronde plaatsvinden die betrekking zal hebben op gegevens uit 2008. Dat is amper twee jaar na de resultaten die in de huidige monitor zijn beschreven en één jaar na het ondertekenen van het BWK. De periode vanaf het in werking treden van de relevante nieuwe regelgeving is zelfs nog korter. De resultaten die in 2008 worden waargenomen zullen dus vooral een gevolg zijn van reeds ingezette acties eerder dan van de extra impuls middels het BWK en de nieuwe regelgeving.

Ik stel derhalve voor om naast een volgende monitor in 2009 vooral te kijken naar de *inspanningen* die vanaf het tekenen van het BWK en het in werking treden van de voor dit beleidsterrein relevante nieuwe wetgeving zijn verricht en in 2011 nadrukkelijker naar de geboekte *resultaten*.

Ik denk hierbij bijvoorbeeld aan de uitkomsten van de benchmarking, de mate waarin gemeenten onderscheid maken tussen kosten voor afvalwater en voor hemelwater/grondwater, de kostendekkendheid van het rioolrecht en de mate waarin gemeentelijke samenwerkingsverbanden worden onderzocht c.q. zijn ontstaan en de mate waarin invulling is gegeven aan permanente samenwerking tussen partners in de afvalwaterketen. Een uitgebreidere lijst van te evalueren onderwerpen is opgenomen in bijgevoegde bijlage.¹

4. Conclusie:

Ik constateer dat de afgelopen periode veel in gang is gezet. Veranderingsprocessen vergen echter tijd. De partijen van het BWK tonen aan daarin gemaakte afspraken serieus te nemen. Ik kijk met vertrouwen uit naar de tussentijdse ijking in 2009 en naar de resultaten van de voortgang die in 2011 worden gemeten.

De minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,
J. M. Cramer

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.