

Verkenning organisatie Waterketen in omliggende landen - Resumé

Verkenning omliggende landen

In 2005 en 2006 zijn door een vertegenwoordiging van de stuurgroep Drinkwater-, Riolerings- en Afvalwaterbeleid studiebezoeken gebracht aan Zweden, Vlaanderen en Engeland. Door een delegatie onder leiding van staatssecretaris Van Geel is een kort bezoek gebracht aan Noord-Rijn Westfalen in Duitsland. In deze notitie geven wij de overall bevindingen van deze studiebezoeken weer. Eerst schetsen we kort de situatie per land, waarna een aantal specifieke onderwerpen aan de orde komen.

De landen in vogelvlucht

Duitsland

Duitsland kent circa 6000 waterleidingbedrijven en 6000 afvalwaterbedrijven. Het verschil in omvang is enorm: 1,5% van de waterleidingbedrijven zorgt voor 50% van de waterlevering. De organisatie van waterbeheer en waterketen is diffuus. Drinkwatervoorziening mag door private bedrijven worden verzorgd, maar dit gebeurt slechts voor 3,5% van de totale waterlevering. De afvalwaterverwerking is een publieke taak. Voorzichtig wordt discussie gevoerd over modernisering -niet liberalisering- van de organisatie van de waterketen ter bevordering van betrouwbaarheid, duurzaamheid, efficiëntie, klantgerichtheid en internationale ambitie. Die modernisering zou moeten bestaan uit samenwerking tussen partijen in de waterketen.

Zweden

Gemeenten in Zweden zijn sterk autonoom. Van oudsher worden publieke nutsactiviteiten op het gebied van bijvoorbeeld afval, wegen, drinkwater en afvalwater gecombineerd uitgevoerd. Men weet niet anders. Zweden kent vele kleine gemeenten. Vanuit kwaliteit- en efficiëntie-overwegingen wil men daarom de samenwerking tussen gemeenten stimuleren. Er is een wetswijziging nodig om dit mogelijk te maken.

Groot-Brittannië

In de jaren 70 en 80 kende Groot-Brittannië de zogenaamde Water Authorities. Deze overheidsorganisaties waren verantwoordelijk voor het gehele waterspectrum in een stroomgebied, dus zowel het watersysteem- als waterketenbeheer. Noodzakelijke investeringen bleven echter achterwege omdat de staatsschuld niet verder mocht toenemen. In 1988 voldeed 12% van de rioolwaterzuiveringsinstallaties niet aan de vergunningen en de waterkwaliteit in de rivieren nam aantoonbaar af. De Europese Unie vervolgde Groot-Brittannië omdat het niet aan Europese regelgeving voldeed. Dit vormde de aanleiding voor de privatisering van waterketenactiviteiten in 1989. De privatisering maakte het mogelijk de noodzakelijke investeringen te realiseren buiten de nationale rekening om. De bedrijfsmatige waterketenactiviteiten zijn nu ondergebracht bij tien grote waterketenbedrijven en twaalf drinkwaterbedrijven. Alleen de waterbedrijven in Schotland en Noord-Ierland zijn nog in publieke handen.

Ofwat is de door de centrale overheid ingestelde toezichthouder op de geprivatiseerde bedrijven die onafhankelijk van de overheid opereert. In feite maakt Ofwat de finale afweging tussen de belangen van klanten, omgeving en bedrijven. Iedere vijf jaar formuleert Ofwat prestatie-eisen voor de bedrijven en geeft aan wat de maximale prijsontwikkeling daarbij mag zijn. Als niet voldaan wordt aan de gestelde prestaties volgen hoge boetes. In vergelijkende onderzoeken constateert Ofwat overigens dat de kleinere 'water-only' bedrijven efficiënter opereren dan de 'water-and-sanitation' bedrijven, vooral omdat zij beter zicht hebben op hun infrastructuur. Door de watertekorten in de zomer van 2006 in het zuid-oosten van Engeland, in combinatie met grote lekverliezen en hoge winsten van de bedrijven is discussie ontstaan over het toezicht op de bedrijven. Er is echter zeker geen sprake van het terugdraaien van de privatisering.

Vlaanderen

In 1990 werd slechts eenderde van het huishoudelijk afvalwater in Vlaanderen gezuiverd. Daarmee stond Vlaanderen voor een enorme opgave om aan de Europese Richtlijn Stedelijk Afvalwater te kunnen voldoen. Om die reden heeft de Vlaamse overheid Aquafin opgericht. Aquafin is voor heel Vlaanderen verantwoordelijk voor aanleg en beheer van het bovengemeentelijke transport en de zuivering van afvalwater. Aquafin zorgt ook voor de financiering van de noodzakelijke investeringen.

Bij oprichting van Aquafin veronderstelde de Vlaamse overheid dat de afvalwateractiviteiten tegen het 6% belastingtarief plaats zouden kunnen vinden, analoog aan de drinkwatervoorziening. De Europese Unie en de federale overheid waren echter van mening dat dit het hoge tarief van 21% moest zijn. Om deze extra belastingdruk te vermijden zijn de drinkwaterbedrijven met ingang van 2005 verantwoordelijk gesteld voor de inzameling en zuivering van het door hen geleverde drinkwater. Om belastingtechnische redenen zijn dus de verantwoordelijkheden in de waterketen gewijzigd en is een waterketenfactuur geïntroduceerd. Uiteindelijk leiden deze veranderingen er wel mede toe dat veel gemeenten onderdelen van het rioolbeheer bij nutsbedrijven hebben ondergebracht.

Algeheel beeld

De organisatie van de waterketentaken verschilt sterk tussen de ons omringende landen. Context en keuzes uit het verleden bepalen in sterke mate de huidige structuur.

Specifieke onderwerpen

Schaal

In alle landen zien we een tendens van opschaling van gemeentelijk naar regionaal niveau. In Duitsland speelt dit rond de modernisering van de waterketen en de huidige uitvoering van watertaken door een aantal grote spelers. In Zweden speelt de samenwerking tussen met name kleine gemeenten of de uitvoering door een grote gemeente ten behoeve van omliggende gemeenten. En in Vlaanderen heeft de afgelopen drie jaar eenderde van alle gemeenten het rioolbeheer overgedragen aan rioleringsbedrijven, die door waterleidingbedrijven of andere nutsbedrijven zijn opgericht, soms in combinatie met Aquafin. Aquafin verzorgt voor tweederde van alle gemeenten (delen van) het rioolbeheer. In Groot-Brittannië is reeds sprake van een groot schaalniveau. Daar neigt toezichthouder Ofwat er toe juist verdere fusies te voorkomen om voldoende vergelijkingsmaatstaf te behouden om de prestaties van bedrijven te kunnen beoordelen.

Belangrijkste reden voor de schaalvergroting is in de meeste gevallen het verbeteren van prestaties om te kunnen voldoen aan de wettelijke eisen. Daarnaast speelt natuurlijk ook het aspect van efficiency.

Publiek/privaat en marktwerking

De uitvoering van waterketenactiviteiten is, met uitzondering van Engeland en Wales, toch vooral een publieke taak. In Engeland en Wales is privatisering ingevoerd om financiële middelen vanuit de private sector te verkrijgen, niet om marktwerking te introduceren. De private partijen krijgen licenties voor 25 jaar. Deze lange termijn is nodig om langjarige investeringen aantrekkelijk te maken. Er wordt wel enige marktwerking geïntroduceerd in Groot-Brittannië, maar het gaat daarbij om de grote, industriële afnemers. De mogelijkheden voor marktwerking lijken voorslagnog beperkt.

Benchmarking

In Duitsland is het 'Branchenbild der deutschen Wasserwirtschaft 2005' verschenen. Het beschrijft de drink- en afvalwatersector in algemene zin. Er zijn veel benchmarkinitiatieven maar geen landsdekkende sectorbrede benchmark, wat gezien het grote aantal bedrijven ook nagenoeg onmogelijk is. In Zweden nemen Stockholm, Malmö en Göteborg deel aan een Scandinavische benchmark. In Groot-Brittannië worden de prestaties van de waterbedrijven door Ofwat blootgelegd in een groot aantal rapporten en periodieke beoordelingen. Ook vindt er een internationaal vergelijk van prestaties plaats. Ten opzichte van de ons omringende landen staat de benchmark, zoals de waterleidingbedrijven die in Nederland kennen, op een hoog niveau, zowel qua dekkingsgraad (sectorbreed) als diepgang (tot op procesniveau).

Afstemming riolering en openbare ruimte c.q. wegbeheer

Het onderwerp speelt wel, maar heeft niet het gewicht dat het in Nederland kent. Het verzelfstandigde waterbedrijf van Stockholm heeft procedureafspraken gemaakt met de gemeente Stockholm. Regelmatig treffen de netwerkbeheerders elkaar om plannen af te stemmen. In Groot-Brittannië dient het waterbedrijf formeel toestemming te verkrijgen om leidingwerkzaamheden te mogen uitvoeren. Procedures duren soms te lang waardoor bijvoorbeeld niet snel genoeg ingespeeld kan worden op geconstateerde lekkages. Er is in 2004 wetgeving ingevoerd om werkzaamheden in de openbare weg beter te coördineren. Het biedt o.a. de mogelijkheid om heffingen op te leggen om de straat open te mogen breken.

Afkoppelen

In alle landen zien we aandacht voor het anders omgaan met hemelwater als gevolg van klimaatverandering, toename van verhard oppervlak en de noodzaak tot terugdringen van overstortingen om te voldoen aan de eisen van de Kaderrichtlijn water. Nergens zien we een stringent beleid om bijvoorbeeld bepaalde afkoppeldoelstellingen te bereiken.

De waterfactuur

In alle bezochte landen worden de kosten voor drinkwater en afvalwater op één nota gepresenteerd. In Duitsland, Zweden en Groot-Brittannië zijn de tarieven (vrijwel) kostendekkend. In Noord-Rijn Westfalen maakt men onderscheid in een afvalwaterheffing op basis van drinkwaterverbruik en een regenwaterheffing op basis van verhard oppervlak. In Groot-Brittannië is minder dan 30% van de aansluitingen bemeterd. Het tarief bij onbemeterde aansluitingen is gebaseerd op de waarde van het perceel. In Vlaanderen is in 2005 de integrale waterketenfactuur geïntroduceerd. Het tarief voor riolering en afvalwaterzuivering is gekoppeld aan het drinkwaterverbruik en is gemaximeerd. Een deel van de kosten, globaal overeenkomend met de kosten voor regenwaterafvoer, wordt gefinancierd uit heffingen. In Vlaanderen heeft overigens iedere inwoner recht op 15 kubieke meter gratis drinkwater per jaar.

Kaderrichtlijn Water

- Ten aanzien van de implementatie van de Kaderrichtlijn Water herkennen we dezelfde vragen en trends als in Nederland: hoe kunnen we een goede maatschappelijke kosten-baten analyse

uitvoeren, op welke maatregelen zetten we in (end-of-pipe versus brongerichte maatregelen), hoe houden we de te stellen eisen haalbaar en hoe kunnen we de noodzakelijke maatregelen in de tijd spreiden? In Vlaanderen wordt de Kaderrichtlijn minder als resultaatverplichting geïnterpreteerd dan wij in Nederland doen. Men gaat er van uit dat de beleidsdoelstellingen lager zullen liggen dan de milieudoelstellingen. Fasering in de tijd zal worden gebruikt om tot haalbare doelen te komen.

Deelnemers internationale verkenningen

Aan de verkenningen hebben deelgenomen

- Pieter van Geel (VROM; alleen Duitsland)
- Hugo von Meijenfeldt (VROM)
- Ger Ardon (VROM)
- Marion Fokké (VROM)
- Willem van Douwen (namens VNG; alleen Zweden)
- Otto den Ouden (namens VNG; alleen Groot-Brittannië)
- Arjen Frenzt (VEWIN; niet Duitsland)
- Erik Kraaij (UvW; niet Duitsland)
- Jos van Dalen (VenW; alleen Vlaanderen)
- Hans van der Eem (adviseur waterketen)

Informatie

Detailinformatie is beschikbaar bij de deelnemers aan de studiereis.

Websites:

Vlaanderen

- www.vmm.be (Vlaamse Milieu Maatschappij)
- www.vmw.be (Vlaamse Maatschappij voor Water)
- www.aquafin.be (Afvvalwaterzuiveraar van Vlaanderen)
- www.aww.be (Antwerpse Waterwerken)
- www.ri-ant.be (Rioolbedrijf voor de gemeente Antwerpen)
- www.spge.be (Waals bedrijf voor riolering en afvalwater)
- www.ciwwlaanderen.be (Commissie integraal waterbeheer)
- www.lne.be (departement)
- www.adressen.vlaanderen.be (Adressen overheid algemeen)

Zweden

- www.stockholmvatten.se (Verzelfstandigd waterketenbedrijf Stockholm)
- www.svensktvatten.se (Koepelorganisatie)
- www.naturvardsverket.se (Zweedse EPA)
- www.sweden.gov.se (Zweden overheid)
- www.uppsala.se (Gemeente Uppsala; interne afdeling drink- en afvalwater)

Duitsland

- www.bgw.de (o.a.: Branchenbild)
- www.dvgv.de (Koepelorganisatie voor gas en water)

www.gelsenwasser.de (Drinkwaterbedrijf)

www.ruhrverband.de (Verzorgt o.a. riolering, afvalwaterzuivering en hoogwaterafvoer)

www.bmu.de (Milieuministerie)

Engeland

www.defra.gov.uk (Ministerie Milieu, Voedsel en Landbouw)

www.ofwat.gov.uk (Toezichthouder)

www.water.org.uk (Koepelorganisatie)

www.stwater.co.uk (Severn Trent Water)