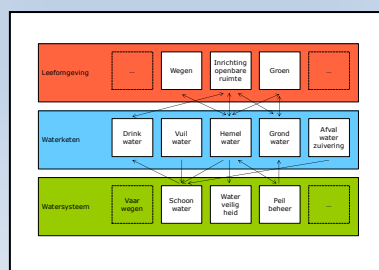
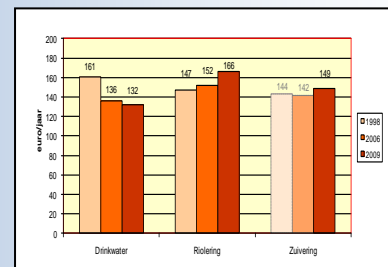
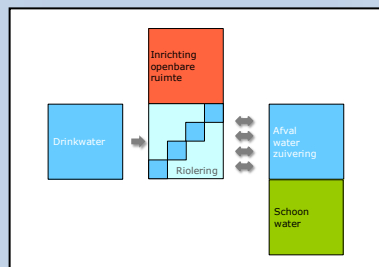


Doelmatig beheer waterketen –samenvatting-

-eindrapport commissie feitenonderzoek-



2020	Besparings-potentieel	Over	Besparing
Resumé	(mln €)	(mln €)	(mln €)
Drinkwater	± 5%	1.400	70
Riolering	± 8%	1.700	140
Zuivering	± 8%	1.300	100
Totaal sectoren			310
Integraal afvalwaterbeheer	± 5%	2.760	140
Totaal incl. integraal afvalwater			450
Integraal waterketenbeheer	± 2,5%	3.950	100
Totaal waterketen			550

Samenvatting

De kern

De commissie heeft de doelmatigheidsverbetering in de waterketen in de afgelopen tien jaar geïnventariseerd. Op basis van dit materiaal en komende ontwikkelingen heeft zij mogelijkheden tot verdere rationalisatie tot 2020 in beeld gebracht.

- 1. De commissie acht een besparing in de waterketen van 550 miljoen euro in 2020 reëel. Voor klimaatadaptatie, rioolvervangings en waterkwaliteitsverbetering is een kostenverhoging van 600 miljoen euro in 2020 voorzien. Deze kostenverhoging kan grotendeels worden gecompenseerd door efficiencyverbetering in de waterketen.**
- 2. Om de besparingen te realiseren is bundeling van kennis en capaciteit en het verder professionaliseren van het beheer nodig. Dit vergt ingrijpende veranderingen, die zorgvuldig en met oog voor regionale en lokale kenmerken moeten worden vormgegeven. De te bereiken besparingen zullen daarom de eerste jaren naar verwachting beperkt zijn, waarna zij tot 2020 geleidelijk toenemen. Van belang is om een goede en evenwichtige afstemming tussen de inrichting van de openbare ruimte en de riolering te behouden. Daarmee kunnen significante besparingen worden bereikt bij het inspelen op de klimaatveranderingen.**

De feiten

De commissie heeft de feiten over de doelmatigheidsverbetering in de waterketen over de afgelopen tien jaar verzameld en beschouwd. Zij heeft hiervoor de zorgplichten geïnventariseerd, inclusief de uitvoering ervan door drinkwaterbedrijven, gemeenten en waterschappen. Een prognose voor de kosten in 2020 is gegeven, gebaseerd op de ontwikkelingen die op de sector afkomen. Literatuur over doelmatigheidsverbetering in de watersector is verkend en informatie is verzameld over praktijkvoorbeelden waarin het waterketenbeheer anders dan gebruikelijk vormgegeven is.

- 3. De drinkwaterbedrijven zijn als publieke uitvoeringsorganisatie verantwoordelijk voor de levering van goed en voldoende drinkwater. De gemeenten dragen zorg voor de inzameling en het transport van vuilwater en overtollig hemelwater. Ook dragen zij zorg voor de aanpak van structurele grondwaterproblemen. De waterschappen zijn verantwoordelijk voor de zuivering van stedelijk afvalwater dat in een vuilwaterriool is gebracht.
De drinkwatervoorziening en afvalwaterverwerking vinden plaats binnen kaders die grotendeels op Europees, nationaal en regionaal niveau zijn vastgelegd. Voor de invulling van de hemelwater- en grondwaterzorgplicht hebben gemeenten veel eigen politieke keuzevrijheid: wanneer is sprake van**

overlast en wat is de eigen rol van burgers en bedrijven bij het verwerken van hemelwater en het voorkomen van grondwaterproblemen?

4. Gecorrigeerd voor inflatie en belastingen zijn de kosten voor drinkwater voor een gemiddeld gezin tussen 1998 en 2009 met 18% gedaald. Dit is te danken aan schaalvergroting en interne efficiencyverbetering op basis van benchmarking. De hoogte van het tarief wordt primair bepaald door de bron (grond- of oppervlaktewater) en de bodemgesteldheid.
De tien drinkwaterbedrijven zijn publieke uitvoeringsorganisaties. Negen ervan hebben onafhankelijk extern toezicht door een Raad van Commissarissen. Waternet, dat onder andere de drinkwatervoorziening voor Amsterdam verzorgt, legt verantwoording af aan de gemeenteraad.
5. De gemiddelde rioolheffing is in de periode 1998-2009 met 13% gestegen (gecorrigeerd voor inflatie en kostendekkendheid) als gevolg van het realiseren van de basisinspanning, sanering van lozingen in het buitengebied en rioolvervangingswerkzaamheden.
De verschillen in heffing tussen de 430 gemeenten zijn groot. De hoogte van de heffing wordt beïnvloed door factoren als de aard en ouderdom van het stelsel, lengte van het riool per woning en de bodemgesteldheid. Ook hebben afschrijvingstermijnen en het al dan niet activeren van investeringen en aanleggen van reserves invloed op de hoogte van de heffing.
Gemeenten kleiner dan 100.000 inwoners besteden ten opzichte van de grotere gemeenten relatief veel geld aan milieu-inspanningen.
Landelijk gezien is er geen grootschalige vervangingsachterstand. Wel zal gezien het moment van aanleg van de riolering intensivering van vervanging nodig zijn.
6. De verontreinigingsheffing is in de periode 1998-2008 met 6% gestegen (gecorrigeerd voor inflatie) onder verbetering van de zuiveringsprestaties. De hoogste en laagste heffing verschillen bijna een factor twee. De hoogte van de heffing wordt beïnvloed door factoren als bodemgesteldheid, ouderdom van installaties, heffingen op lozingen van effluent, inzet van reserves, grootte van de rioolwaterzuiveringsinstallaties en de verhouding tussen de regenwaterafvoer en droogweerafvoer.
7. Benchmarking is een belangrijk instrument om tot efficiencyverbetering te komen. De drinkwaterbedrijven hebben sinds 1997 vier benchmarks uitgevoerd; de waterschappen sinds 1999 drie bedrijfsvergelijkingen zuiveringsbeheer. Aan de benchmark rioleringszorg heeft 40% van de gemeenten een of meerdere keren deelgenomen. Er is nu een nieuwe systematiek ontwikkeld, die een landsdekkende deelname mogelijk maakt. De nieuwe benchmark rioleringszorg vindt plaats over 2009, net als die voor drinkwater en zuiveringsbeheer.
8. De verwachtingen voor de komende jaren zijn:
 - De kosten voor drinkwater blijven bij gelijke belastingdruk vrijwel constant.
 - De kosten voor rioleringsbeheer nemen met 30% toe.
 - De kosten voor zuivering laten een stijging van bijna 20% zien.De gehele waterketen wordt geconfronteerd met nieuwe vraagstukken ten aanzien van:
 - Duurzaamheid (klimaat, verzilting, energie, etc.)
 - Hogere kwaliteit product en dienstverlening
 - Toenemend personeelsgebrek

9. De kosten in de waterketen zijn onder te verdelen in operationele kosten, kapitaallasten en kosten voor nieuwe opgaven, zoals klimaatadaptatie, afkoppelen, de aanpak van grondwaterproblemen en verdergaande zuivering.

Het aandeel van de operationele kosten in de totale kosten ligt voor drinkwater en zuivering hoger dan bij riolering (55% versus 20% tot 25%). Het bedienen van installaties, het gebruik van energie en chemicaliën en het verwerken van reststoffen zorgen voor het hogere aandeel. Bij riolering maken de kapitaallasten de grootste kostenpost uit (62% in 2020). Ook de kosten voor nieuwe opgaven liggen bij riolering hoger dan bij drinkwater en zuivering (17% versus 5% en 10% in 2020).

10. Praktijkervaringen van beschouwde verzelfstandigde uitvoeringsorganisaties in de waterketen zijn als volgt:

- Aquario verzorgt het rioleringsbeheer voor zes Friese gemeenten. Het ontzorgt en versterkt deze en heeft 12% besparing gerealiseerd op operationele kosten.
- Waternet is het enige watercyclusbedrijf in Nederland. Naast alle waterketentaken verzorgt het ook het stedelijk waterbeheer, beheer ondiep grondwater, watersysteembeheer en vaarwegbeheer.
 - Het afvalwaterbeheer in Amsterdam wordt sinds 1920 integraal uitgevoerd. De kosten ervan liggen 10% lager dan in andere grote steden.
 - Met integraal waterketenbeheer is sinds 2006 een kostenreductie van 6% bereikt op de operationele kosten.
- Waterschapsbedrijf Limburg (WBL) is sinds 2004 de uitvoeringsorganisatie voor onder meer het zuiveringsbeheer van de twee Limburgse waterschappen. WBL voert ook operationele taken voor gemeenten uit en werkt op diverse onderwerpen samen met Waterleidingmaatschappij Limburg. Kostenbesparingen worden eerst in de toekomst verwacht.

De Interpretatie van de feiten

De commissie heeft op basis van het verzamelde feitenmateriaal en de eigen ervaringskennis een aantal beschouwingen uitgewerkt rond thema's als de mogelijke synergie in werkprocessen en het scheiden van politieke keuzes en uitvoering. Vervolgens zijn de voorwaarden geduid om tot professioneel beheer in de waterketen te komen. Tenslotte heeft de commissie op basis van het verzamelde feitenmateriaal en indicaties van mogelijke besparingen op deelprocessen, ramingen gemaakt van het besparingspotentieel in de waterketen.

11. Voorwaarden voor doelmatig en efficiënt beheer zijn:

- Professionele kennis en inzicht
- Structureel asset management en voldoende handelingsvrijheid om de laagste kosten over de levensduur van de bezittingen te kunnen realiseren
- Focus op bedrijfsmatig management
- Voldoende innovatiekracht
- Continuïteit in uitvoering

- Goed opdrachtgeverschap
- Klantgerichtheid

Deze voorwaarden eisen schaalgrootte. Voor het rioleringsbeheer kan dit op verschillende wijze worden gerealiseerd, bijvoorbeeld in de vorm van een regionaal rioleringsbedrijf, een (afval)waterketenbedrijf, intergemeentelijke samenwerking of een centrumgemeente constructie. Daarnaast blijkt een sectordekkende en uitdagende benchmark de grootste stimulans voor efficiencyverbetering te zijn. Het is daarbij van belang dat er voldoende deelnemers zijn en dat de benchmark een competitief element bewerkstelligt.

12. Per sector wordt een besparing op de jaarlijkse kosten in 2020 mogelijk geacht.

- Drinkwater:
 - Voortgaande kostenreductie met 5% op alle kostenposten (70 miljoen euro)
- Riolering:

Bundelen van kennis en capaciteit en professionaliseren van de uitvoering moet kunnen leiden tot:

 - Besparing van 25% op nieuwe opgaven bij een deel van de gemeenten (50 miljoen euro)
 - Besparing van 15% op kapitaallasten door slimme vervanging en renovatie (55 miljoen euro)
 - Verbetering en besparing van 15% op operationeel beheer bij een deel van de gemeenten (35 miljoen euro)
 - Een totale besparing op rioleringsbeheer van circa 8% (140 miljoen euro)
- Zuivering:

De ingezette doelmatigheidsverbetering zal verder worden voortgezet, mede ondersteund door de ontwikkelingen aan de kant van het rioleringsbeheer.

 - Besparing van 10% op nieuwe opgaven (15 miljoen euro)
 - Besparing van 10% op kapitaallasten (15 miljoen euro)
 - Besparing van 10% op operationele kosten (70 miljoen euro)
 - Een totale besparing op zuiveringsbeheer van circa 8% (100 miljoen euro)
- Totaal voor de sectoren: 310 miljoen euro in 2020, ofwel 7% van de totale waterketenkosten.

13. Van integratie van riolering- en zuivering tot een uitvoeringsorganisatie voor afvalwaterbeheer wordt een verdere 5% kostenreductie verwacht over de totale afvalwaterketenkosten: 140 miljoen euro in 2020.

14. Verdere integratie tot een uitvoeringsorganisatie voor waterketenbeheer moet in 2020 tot 2,5% additionele kostenreductie over de totale waterketenkosten kunnen leiden: 100 miljoen euro.

15. De totaal te behalen besparing in 2020 bedraagt 550 miljoen euro. De stijging van de kosten in de waterketen is bij ongewijzigd beleid geraamd op 600 miljoen euro in 2020. Door de besparingen is deze stijging nagenoeg op te vangen. Aanvullende kostenbesparingen op het terrein van de belastingheffing kunnen zelfs zorgen voor een netto vermindering van de kosten in 2020 (huidig prijspeil).
16. De sector, en met name de rioleringssector, staat voor grote opgaven. De investeringen, die nodig zijn om heviger regenval te kunnen verwerken door aanpassen van het rioolstelsel, worden geschat op 12,5 miljard euro. Het optimaal benutten van de inrichting van de openbare ruimte voor het tijdelijke bergen van overtollig regenwater, kan besparingen opleveren in de orde van grootte van 75%. Het is van het grootste belang dat gemeenten een zorgvuldige afweging (kunnen) maken tussen investeringen in de openbare ruimte en investeringen in de riolering.
17. De huidige, vernieuwde regelgeving stimuleert de samenwerking in de waterketen en vormt geen belemmering voor het realiseren van de geschetste besparingen.
18. De oplossing om de besparing te bereiken hoeft niet overal dezelfde te zijn. Regionale verschillen in omgevingsfactoren en historische ontwikkelingen kunnen tot verschillende keuzes leiden.