Voortgang en resultaat regionale uitwerking Bestuursakkoord Water, onderdeel waterketen

Stand van zaken voorjaar 2020

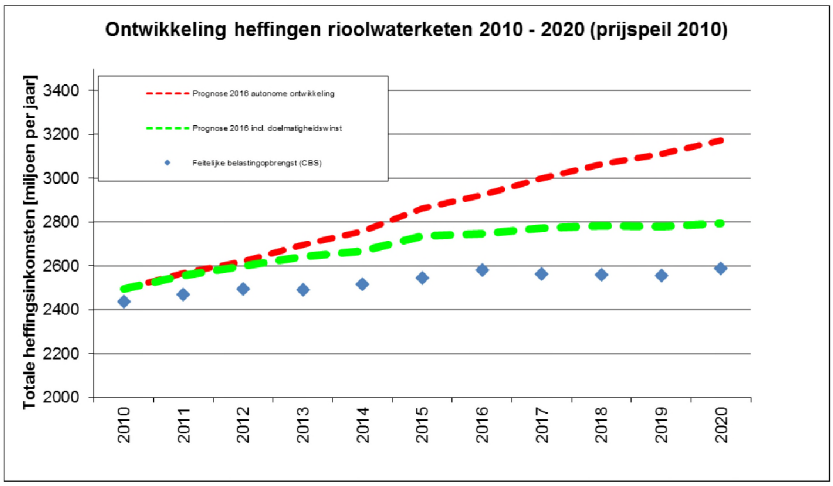
In het Bestuursakkoord Water (BAW) van mei 2011 zijn afspraken gemaakt over het vergroten van de doelmatigheid, het verminderen van de personele kwetsbaarheid en het verhogen van de kwaliteit in de waterketen. De regionale uitvoering van deze afspraken door gemeenten, waterschappen en drinkwaterbedrijven is in volle gang. Deze factsheet geeft inzicht in de voortgang en het tussentijdse resultaat (stand van zaken voorjaar 2020).

1. Doelmatigheidswinst en lastendruk waterketen

Een belangrijk doel van de afspraken over de waterketen in het Bestuursakkoord Water is het realiseren van besparingen op jaarlijkse kosten. De partijen hebben ingezet op besparingen die oplopen tot € 450 miljoen per jaar in 2020 en welke zorgen voor een beperking van de stijging van de jaarlijkse kosten. Het beoogde effect is een gematigde lastenontwikkeling in de waterketen (riool- en zuiveringsheffing en drinkwatertarieven) voor burgers en bedrijven. De € 450 miljoen aan structurele kostenbesparingen in 2020 is opgebouwd uit € 380 miljoen voor de afvalwaterketen (gemeenten en waterschappen) en € 70 miljoen voor de drinkwatervoorziening (drinkwaterbedrijven).

Ontwikkeling riool- en zuiveringsheffing

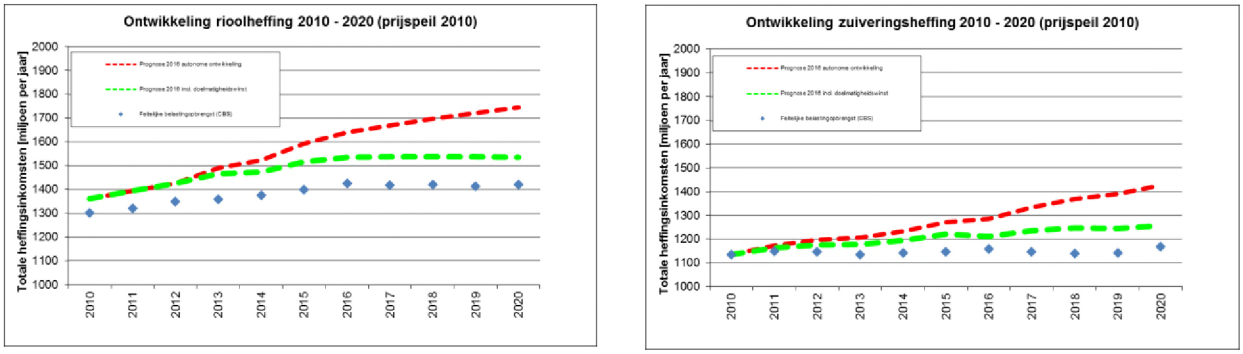
De figuren 1 en 2 tonen de gerealiseerde en verwachte ontwikkeling van de opbrengsten van de riool- en zuiveringsheffing bij de 355 gemeenten en de 21 waterschappen. Figuur 3 toont hetzelfde met betrekking tot de kosten van de 10 drinkwaterbedrijven[1]. Hierbij zijn de gerealiseerde heffingsopbrengsten en de kosten van de drinkwaterbedrijven gerelateerd aan de prognose ervan[2].



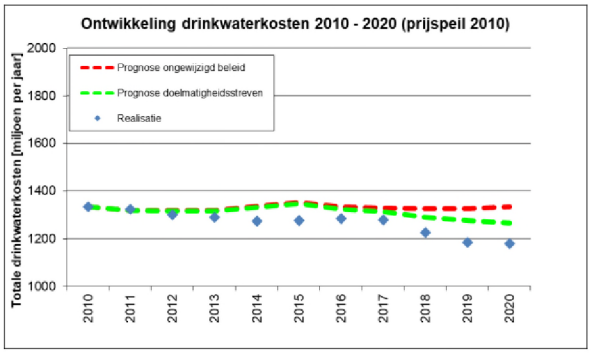
Figuur 1: Ontwikkeling van de totale heffingsopbrengsten voor de afvalwaterketen

[1] De drinkwaterkosten zijn exclusief de rijksbelastingen die bovenop het drinkwatertarief in rekening worden gebracht

[2] De gegevens over de opbrengsten van de twee belastingen van de gemeenten en waterschappen en kosten van de drinkwaterbedrijven zijn, zoals afgesproken in het BAW, weergegeven in het prijspeil van 2010.



Figuur 2: Ontwikkeling van de opbrengsten van rioolheffing (gemeenten) en zuiveringsheffing (waterschappen)



Figuur 3: Ontwikkeling van de kosten van drinkwaterbedrijven

De prognoses van de autonome ontwikkeling (rode lijnen) zijn gebaseerd op het landelijk feitenonderzoek (2010), de prognoses van de Unie van Waterschappen (2010, 2013 en 2016), de prognoses op basis van de benchmark rioleringszorg (2010, 2013 en 2016) en de bedrijfsvergelijking drinkwaterbedrijven (2010-2016)[3]. De prognoses zijn getoetst door het Centrum voor Onderzoek van de Economie van Lagere Overheden (COELO). De afspraken in het Bestuursakkoord resulteren in prognoses voor de ontwikkeling van de heffingsopbrengsten van de riool- en zuiveringsheffing en de kosten van de drinkwaterbedrijven langs de groene lijnen.

Uit de figuren 1, 2 en 3 blijkt dat de feitelijke stijging van de opbrengsten en kosten voor de (afval)waterketen gematigder is dan in 2010 was voorzien. De besparingen zijn zichtbaar en zijn sneller gerealiseerd dan bij het afsluiten van het BAW in 2011 werd verwacht[4]. De besparingen zorgen voor een beperking van de kostenstijging (minder meerkosten) en resulteren in een gematigde lastenontwikkeling in de periode tot 2020.

[3] De prognose is in 2016 gecorrigeerd (conform afspraken BAW, prognose 2013) voor met name externe ontwikkelingen zoals de rentestand en het toegenomen aandeel kwijtscheldingen en oninbaar-verklaringen.

[4] Rapportage 'Nulmeting doelmatig waterbeheer' (2012), Werkgroep Financiële Doelmatigheid (Min IenM, RWS, IPO, VNG, UvW en Vewin).

Gerealiseerde kostenbesparing voorjaar 2020

Volgens de eindrapportage van de Visitatiecommissie Waterketen (2014) hadden de regio's van gemeenten en waterschappen op dat moment een totale besparing van € 355 miljoen op de jaarlijkse kosten als ambitie vastgelegd in plannen (t.o.v. afgesproken € 380 miljoen uit BAW). Voor de drinkwaterbedrijven was dit € 85 miljoen (t.o.v. afgesproken € 70 miljoen uit BAW).

Jaarlijks brengen de VNG, UvW en Vewin in beeld in welke mate de (regionale) ambities en doelstellingen, die voortkomen uit het Bestuursakkoord Water, zijn gerealiseerd. Uit de huidige inventarisatie blijkt dat de regio's van gemeenten en waterschappen en de drinkwaterbedrijven inmiddels de regionale ambities voor 2020 hebben gerealiseerd. Begin 2020 was de besparing op de jaarlijkse kosten van de regio's van gemeenten en waterschappen samen € 385 miljoen (101% van € 380 miljoen).
Voor de drinkwaterbedrijven was de besparing op de jaarlijkse kosten begin 2020 samen € 175 miljoen (250% van € 70 miljoen).

De besparingen in de afvalwaterketen zijn mede te danken aan een andere investeringsstrategie van gemeenten en waterschappen. Deze kent een aantal aspecten. In de eerste plaats is deze inmiddels gebaseerd op intensiever meten en monitoren van afval- en regenwaterstromen. Hierdoor neemt het inzicht in de feitelijke toestand en het functioneren van de afvalwaterketen toe. Op basis van dit inzicht en het beter benutten van de beleidsvrijheid van gemeenten en waterschappen (lokaal maatwerk in plaats van het dogmatisch toepassen van (generieke) normen), worden nut en noodzaak van investeringen beter in beeld gebracht dan voorheen. In de tweede plaats is de investeringsstrategie inmiddels gebaseerd op assetmanagement. Toepassing van assetmanagement heeft geleerd dat de technische levensduur van infrastructuur vaak aanzienlijk langer is dan waarvan ten tijde van de bouw werd uitgegaan. Met risicogestuurd onderhoud kan deze technische levensduur optimaal uitgeput worden met behoud van bedrijfszekerheid. Tenslotte zijn gemeenten en waterschappen beleid en investeringsbeslissingen steeds meer op elkaar gaan afstemmen, waardoor soms ook zelfs gezamenlijke investeringsbeslissingen plaatsvinden. Zo kan het bijvoorbeeld voor een waterschap soms aantrekkelijk zijn om een financiële bijdrage te leveren aan een investering van een gemeente in zijn rioleringsstelsel als hiermee een duurdere uitbreiding van een afvalwaterzuiveringsinstallatie kan worden voorkomen.
Dit alles heeft tot heroverweging van investeringsprogramma's geleid, waarbij als uitgangspunt is gehanteerd dat bijstellingen van deze programma's geen negatieve gevolgen op de prestaties mogen hebben.

De stijging van de rioolheffing is minder dan de verwachting was op basis van de benchmark 2013 en 2016. Naar verwachting neemt de bereikte doelmatigheidswinst verder toe. Tegelijkertijd nemen de investeringen in klimaatadaptatie en met name het beperken van wateroverlast toe. Dat leidt tot een opwaartse druk op de hoogte van de heffing.

Voor de waterschappen leveren een betere samenwerking met gemeenten en drinkwaterbedrijven en interne efficiencymaatregelen een belangrijke bijdrage aan de beperking van de stijging van de exploitatiekosten. Ook komen er in de zuiveringsheffing meer besparingen terecht dan in de prognose zijn meegenomen. In de prognose zijn alleen de besparingen meegenomen die direct gerelateerd zijn aan de infrastructuur voor de afvalwaterzuivering. Maar er zijn bijvoorbeeld ook besparingen die voortvloeien uit efficiëntere belastingheffing en een efficiënter centraal ondersteuningsapparaat van de waterschappen, die ten bate komen van de zuiveringsheffing.

Bij de drinkwaterbedrijven zijn extra besparingen gerealiseerd in de operationele kosten. Daarnaast bleven tot en met 2015 de investeringen iets achter bij de prognose. Dit kan worden verklaard door optimalisatie van investeringsplanning onder invloed van verbeteringen in het assetmanagement. Ook de drinkwaterbedrijven hebben hierbij het uitgangspunt gehanteerd dat bijstellingen van het investeringsprogramma niet tot een lagere kwaliteit van de taakuitvoering en dienstverlening mogen leiden.

De figuren 1 t/m 3 laten ook zien dat de besparingen niet kunnen voorkomen dat de kosten en daarmee de heffingsinkomsten in het beheer van de waterketen stijgen. De belangrijkste oorzaken van deze stijgingen zijn:

- opgaven als gevolg van intensieve neerslag en droogte (klimaatverandering) en milieukwaliteitseisen (o.a. EU-kaderrichtlijn water).
- de eerste aanleg van de riolering is in de meeste gevallen betaald uit de grondopbrengst en is dus in een keer ten laste gebracht van de koper van het gebouw. Voor de zuiveringsinstallaties geldt dat de eerste aanleg veelal deels door het Rijk werd gesubsidieerd. De vervanging van de infrastructuur wordt collectief en in zijn geheel betaald uit de riool- en zuiveringsheffing.
- verbreding van de gemeentelijke watertaken in 2009 van uitsluitend afvalwater naar afvalwater, regenwater en grondwater. De taken worden uit de rioolheffing bekostigd, waar deze voorheen uit andere middelen (onroerendezaakbelasting en andere algemene middelen) werden bekostigd.

Lastendruk huishoudens en bedrijven

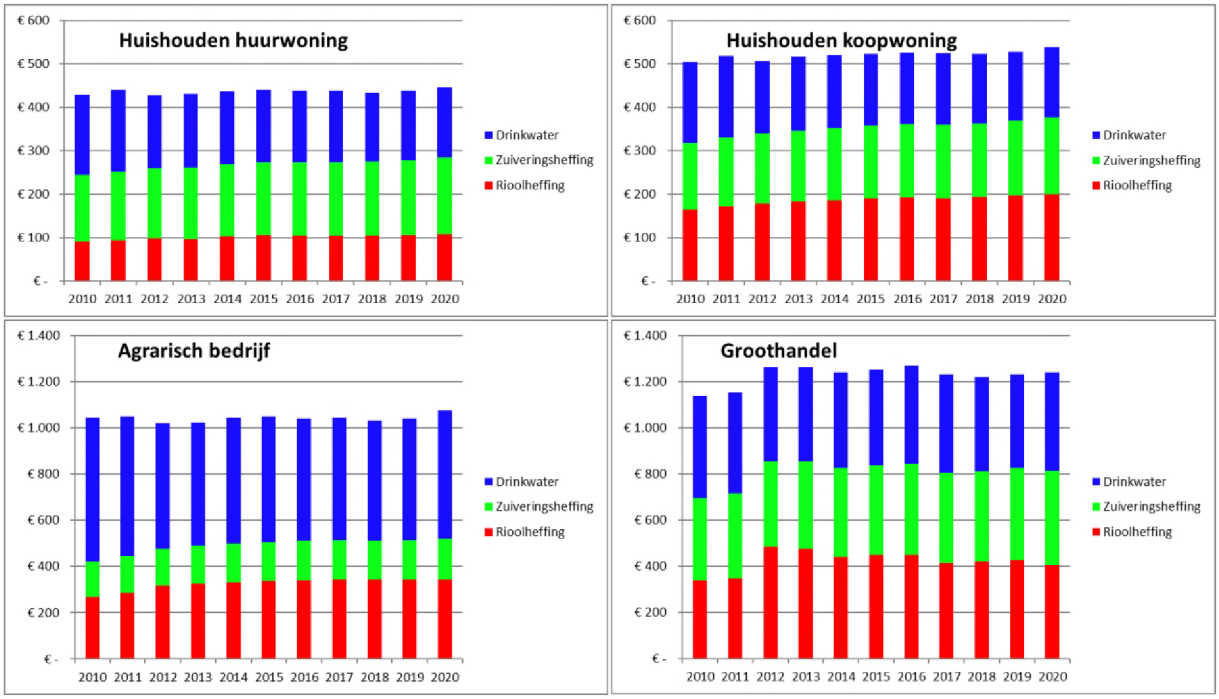
Tabel 1 en figuur 4 geven de ontwikkeling van de landelijk gemiddelde lastendruk van een aantal maatgevende situaties voor huishoudens en bedrijven weer. Deze gegevens zijn in het prijspeil van het betreffende jaar.

Tabel 1: Ontwikkeling lastendruk waterketen voor huishoudens en bedrijven[5]

Gemiddelde belastingdruk	2018			2019			2020			2019-2020			
	R	Z	DW	R	Z	DW	R	Z	DW	Riool (R)	Zuivering (Z)	Drinkwater (DW)	totaal
Huishouden huurwoning [meerpersoonshuishouden]	€ 105	€ 170	€ 159	€ 106	€ 172	€ 159	€ 107	€ 177	€ 162	1,1%	2,7%	1,8%	**2,0%**
Huishouden koopwoning [meerpersoonshuishouden]	€ 194	€ 170	€ 159	€ 197	€ 172	€ 159	€ 200	€ 177	€ 162	1,3%	2,7%	1,8%	**1,9%**
Agrarisch bedrijf	€ 342	€ 170	€ 521	€ 342	€ 172	€ 527	€ 344	€ 177	€ 556	0,4%	2,7%	5,5%	**3,3%**
Groothandel	€ 421	€ 392	€ 406	€ 428	€ 398	€ 407	€ 405	€ 409	€ 425	-5,2%	2,6%	4,4%	**0,5%**

Bron: COELO, april 2020

Voor de twee soorten huishoudens en agrarische bedrijven ligt de stijging van de lokale lasten als gevolg van de riool- en zuiveringsheffing en het drinkwatertarief boven het niveau van de inflatie (prognose inflatie in 2020: 1,4%[6]).



Figuur 4: Ontwikkeling lastendruk waterketen voor huishoudens en bedrijven (2010-2020)

[5] Belastingdruk in € per huishouden en per bedrijf. De lastendruk van de drinkwaterbedrijven is exclusief de rijksbelastingen die daar bovenop door de drinkwaterbedrijven t.b.v. het Rijk in rekening worden gebracht.

[6] CPB-raming, decemberraming 2020

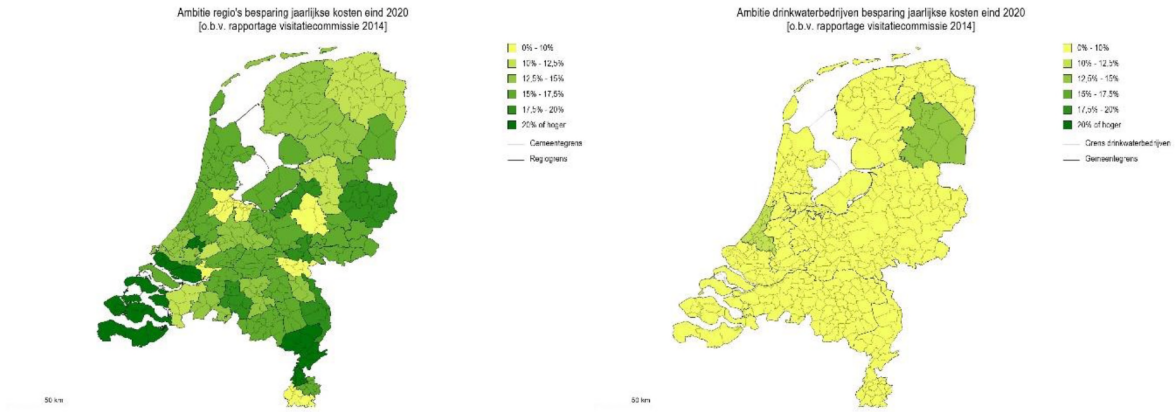
2. Voortgang en resultaat in de 49 samenwerkingsregio's van gemeenten en waterschappen en bij de drinkwaterbedrijven

De regionale uitvoering van de afspraken van het bestuursakkoord is in volle gang. De dialoog tussen gemeenten onderling, waterschappen onderling en tussen gemeenten, waterschappen en drinkwaterbedrijven wordt in het hele land gevoerd. Dit heeft geleid tot concrete (bestuurlijke) afspraken en de (gezamenlijke) uitvoering van de beheertaken. Gezien het karakter van het uitwerkingsproces zijn er regionale verschillen in tempo en diepgang. Een aantal (koploper)regio's ligt goed op koers om de doelen van het Bestuursakkoord Water te halen, terwijl andere regio's zich extra moeten inspannen om tot diezelfde resultaten te komen.

In het vervolg van deze paragraaf wordt gedetailleerder inzicht gegeven in de voortgang en de doelrealisatie. Samenvattend kan worden geconcludeerd dat het uitwerkingsproces het afgelopen jaar voortvarend is voortgezet, dat de noodzaak van samenwerking breed wordt gedragen en dat er net als vorig jaar belangrijke stappen voorwaarts zijn gezet in vergelijking met de situatie in het voorjaar van 2019.

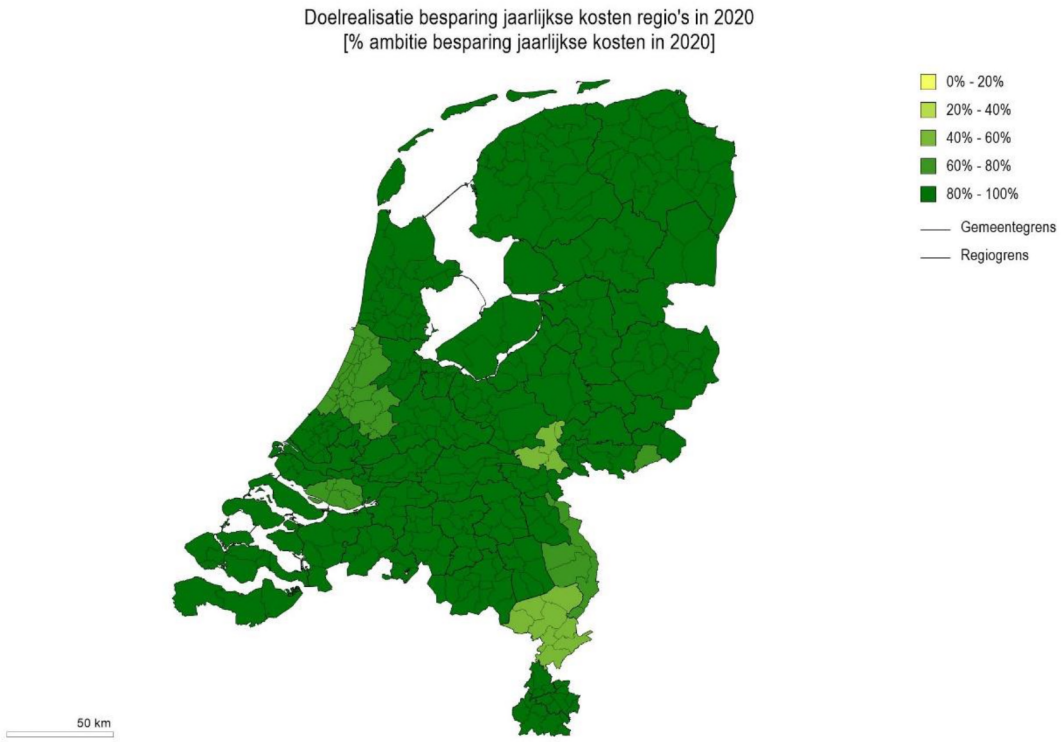
Kostenbesparing

In figuur 5 is de ambitie van de regio's en de drinkwaterbedrijven weergegeven voor de besparing op jaarlijkse kosten eind 2020, zoals deze in het najaar van 2014 is vastgelegd in (regionale) plannen. De figuur is gebaseerd op de rapportage van de Visitatiecommissie Waterketen (2014).

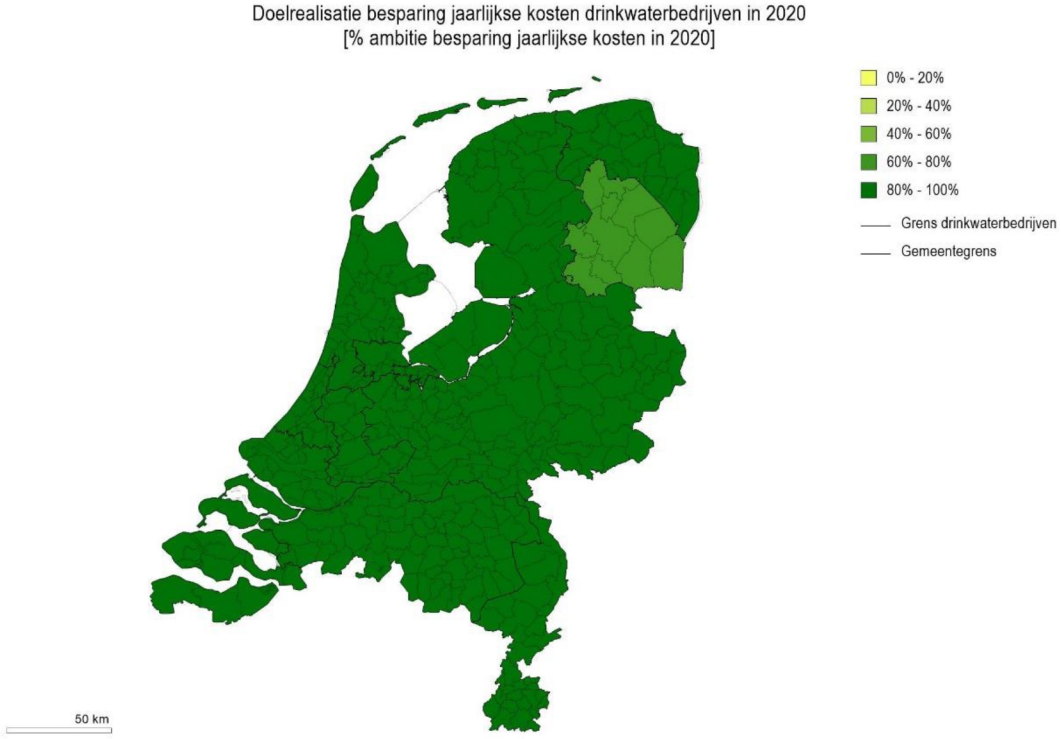


Figuur 5: Regionale ambities regio's gemeenten en waterschappen (links) en drinkwaterbedrijven (rechts) besparing jaarlijkse kosten eind 2020 [Bron: rapportage visitatiecommissie, 2014]

De figuren 6 en 7 geven de doelrealisatie van de besparing op de jaarlijkse kosten per regio en drinkwaterbedrijf weer in het voorjaar van 2020. De doelrealisatie is uitgedrukt in een percentage ten opzichte van de ambitie die de regio's en drinkwaterbedrijven hebben vastgelegd in plannen.
De gemiddelde doelrealisatie van de regio's bedraagt 108% van de door hen zelf beoogde kostenbesparing in de afvalwaterketen. De gemiddelde doelrealisatie van de drinkwaterbedrijven bedraagt 178% van hun eigen ambitie voor het jaar 2020.



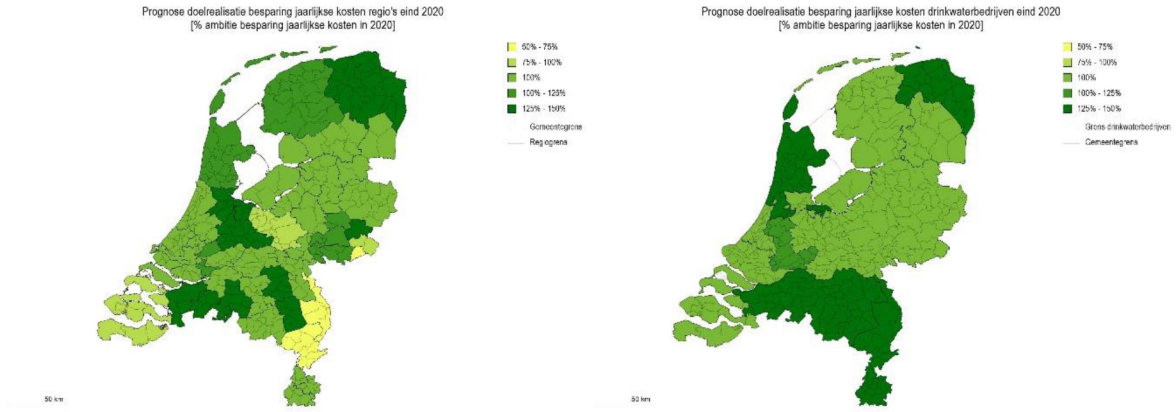
Figuur 6: Doelrealisatie kostenbesparing regio's gemeenten en waterschappen voorjaar 2020 ten opzichte van de ambitie van eind 2020 [t.o.v. vastgestelde regionale ambitie van € 355 miljoen]



Figuur 7: Doelrealisatie kostenbesparing drinkwaterbedrijven voorjaar 2020 ten opzichte van de ambitie van eind 2020 [t.o.v. vastgestelde ambitie van € 85 miljoen]

De figuren geven de relatieve vooruitgang weer ten opzichte van de eigen ambitie die in 2014 aan de Visitatiecommissie waterketen is gerapporteerd. Op koers liggen op een zeer hoge ambitie scoort slechter (lichter groen) in termen van doelrealisatie dan vooruitlopen (donkergroen) op een te laag gestelde ambitie. Met andere woorden: deze kaarten moeten worden gelezen als 'Hoe ver is een regio met de realisatie van de eigen doelstelling'.

Figuur 8 geeft de prognoses weer van de doelrealisatie van de vastgestelde ambities van eind 2020. Een percentage hoger dan 100% geeft aan dat de verwachte kostenbesparingen aan het eind van 2020 hoger zullen zijn dan de vastgestelde ambities. Een percentage lager dan 100% geeft aan dat de verwachting is dat de besparingen lager zijn dan deze ambitie.



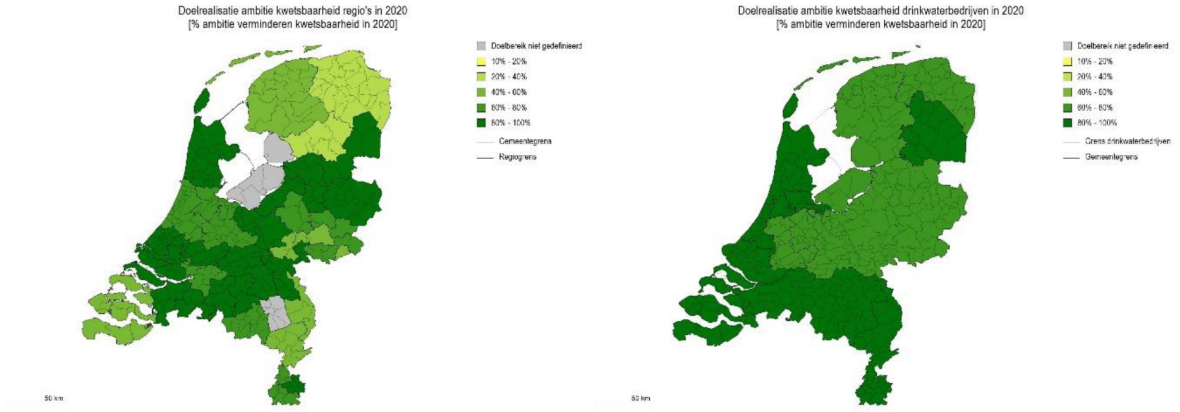
Figuur 8: Prognose doelrealisatie besparing jaarlijkse kosten regio's gemeenten en waterschappen (links) en drinkwaterbedrijven (rechts) aan het eind van 2020
[t.o.v. vastgestelde regionale ambitie van respectievelijk € 355 en 85 miljoen]

Investeren in het verminderen van personele kwetsbaarheid en verhogen van kwaliteit (professionaliteit)

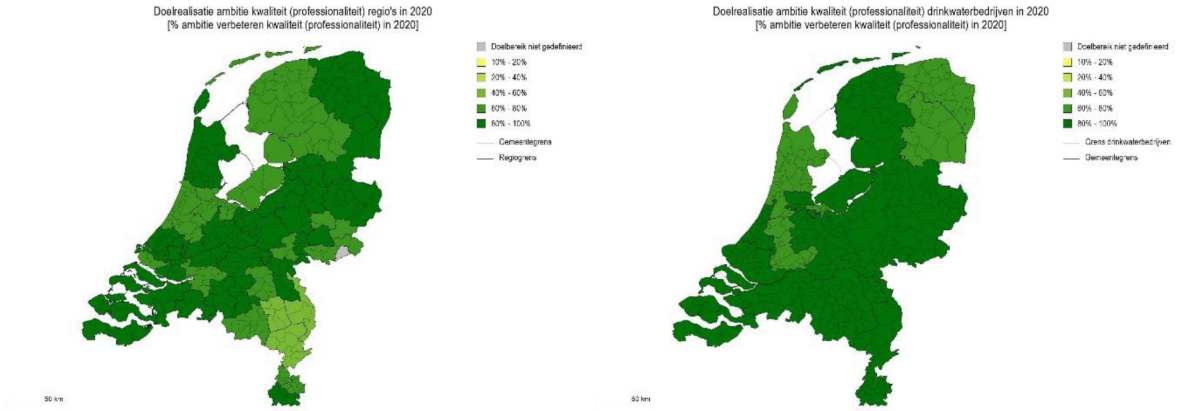
Naast de doelstelling voor kostenbesparing zijn in het Bestuursakkoord Water ook doelstellingen geformuleerd voor het verminderen van de personele kwetsbaarheid bij en het verhogen van de kwaliteit (professionaliteit) van de uitvoering van de beheertaken in de waterketen. Ook op deze thema's zetten gemeenten, waterschappen en drinkwaterbedrijven concrete stappen. Het thema kwaliteit van de uitvoering van de beheertaken (en keuzes die daarbij aan de orde zijn) vormen belangrijke bouwstenen voor de te realiseren kostenbesparingen. Inzicht in de feitelijke toestand en het functioneren van de waterketen leidt tot optimalisering van beheers- en investeringsbeslissingen. Ook op het gebied van duurzaamheid en innovatie zijn in het land aansprekende voorbeelden te zien[7].

[7] Http://www.samenwerkenaanwater.nl/inspiratie/kansenkaart

De regio's van gemeenten en waterschappen en de drinkwaterbedrijven hebben ook voor de thema's personele kwetsbaarheid en kwaliteit eigen ambities geformuleerd. De figuren 9 en 10 geven de doelrealisatie weer van deze ambities in het voorjaar van 2020. Ook uit deze kaartbeelden blijkt dat een aantal regio's en de drinkwaterbedrijven goed op koers liggen om de eigen doelstellingen in 2020 te realiseren.



Figuur 9: Doelrealisatie verminderen personele kwetsbaarheid bij uitvoering beheertaken regio's gemeenten en waterschappen (links) en drinkwaterbedrijven (rechts) in 2020
[t.o.v. geformuleerde regionale ambitie voor 2020]

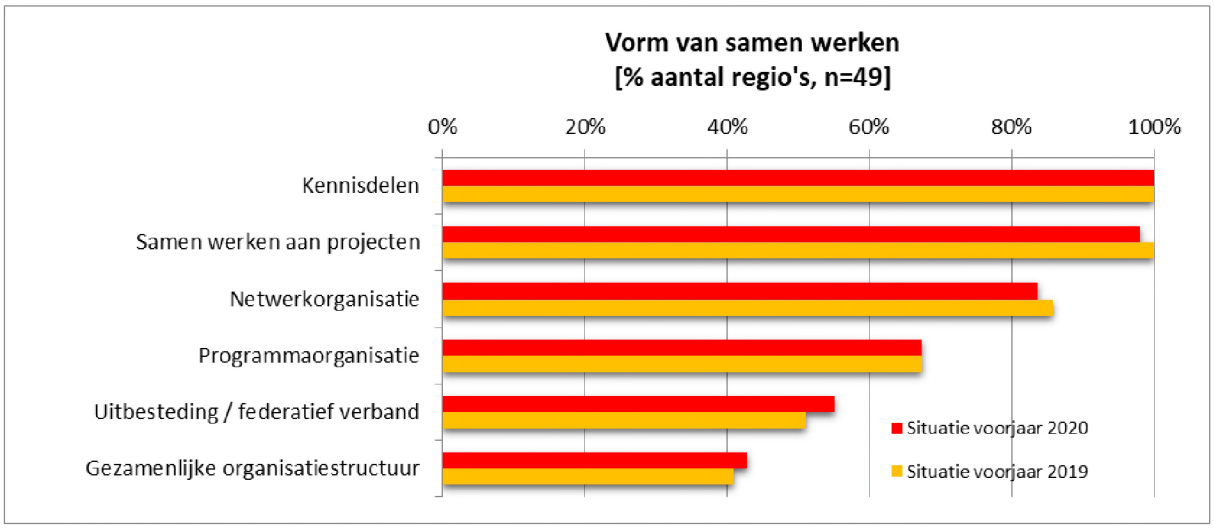


Figuur 10: Doelrealisatie verhogen kwaliteit (professionaliteit) van uitvoering beheertaken regio's gemeenten en waterschappen (links) en drinkwaterbedrijven (rechts) in 2020
[t.o.v. geformuleerde regionale ambitie voor 2020]

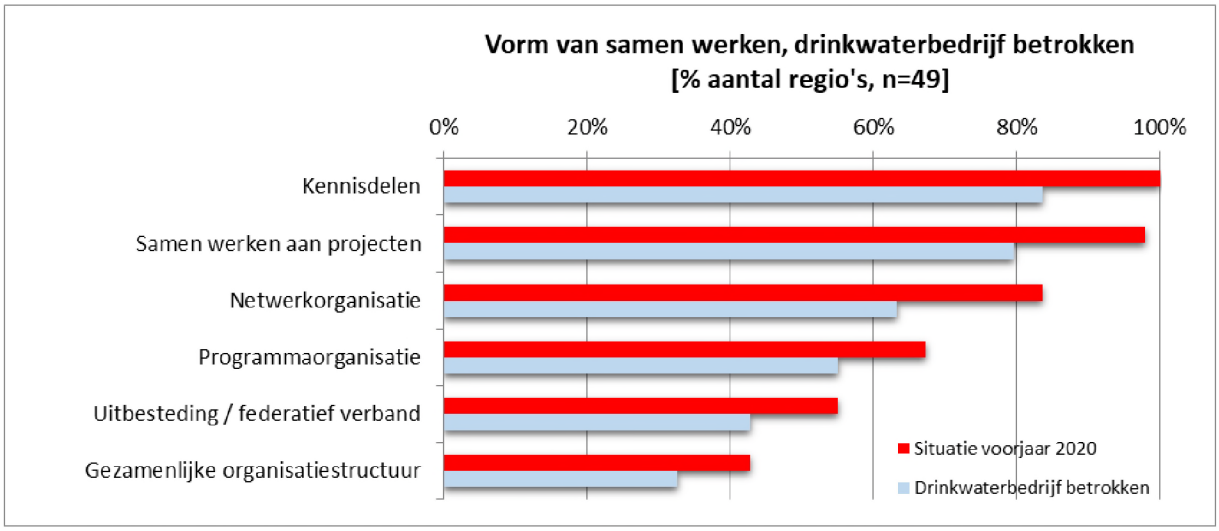
De regio´s hadden gemiddeld 75% gerealiseerd van de ambitie op het gebied van personele kwetsbaarheid. Bij de drinkwaterbedrijven was dat gemiddeld 89%.Voor kwaliteit geldt dat de regio's gemiddeld inmiddels 80% van de eigen ambitie hebben gerealiseerd. Voor de drinkwaterbedrijven is die gemiddelde realisatie 86%.

Structuur regionale samenwerking

De regionale samenwerking wordt op verschillende manieren ingevuld en verankerd. Het uitgangspunt hierbij is altijd: (organisatie)structuur volgt de inhoud van het werk. De figuren 11 en 12 geven een overzicht van verschillende vormen, waarin gemeenten en waterschappen samen werken en de mate waarin de drinkwaterbedrijven hierbij zijn betrokken, uitgedrukt als percentage van het totaal aantal regio's. Uit de monitoring blijkt dat in toenemende mate structuur ontstaat in de regionale samenwerking. Drinkwaterbedrijven sluiten in toenemende mate vanuit inhoudelijke werkprocessen aan bij de samenwerkende gemeenten en waterschappen.



Figuur 11: Vormen van samen werken tussen gemeenten en waterschappen in regio's



Figuur 12: Vormen van samen werken regio's en mate van betrokkenheid drinkwaterbedrijven