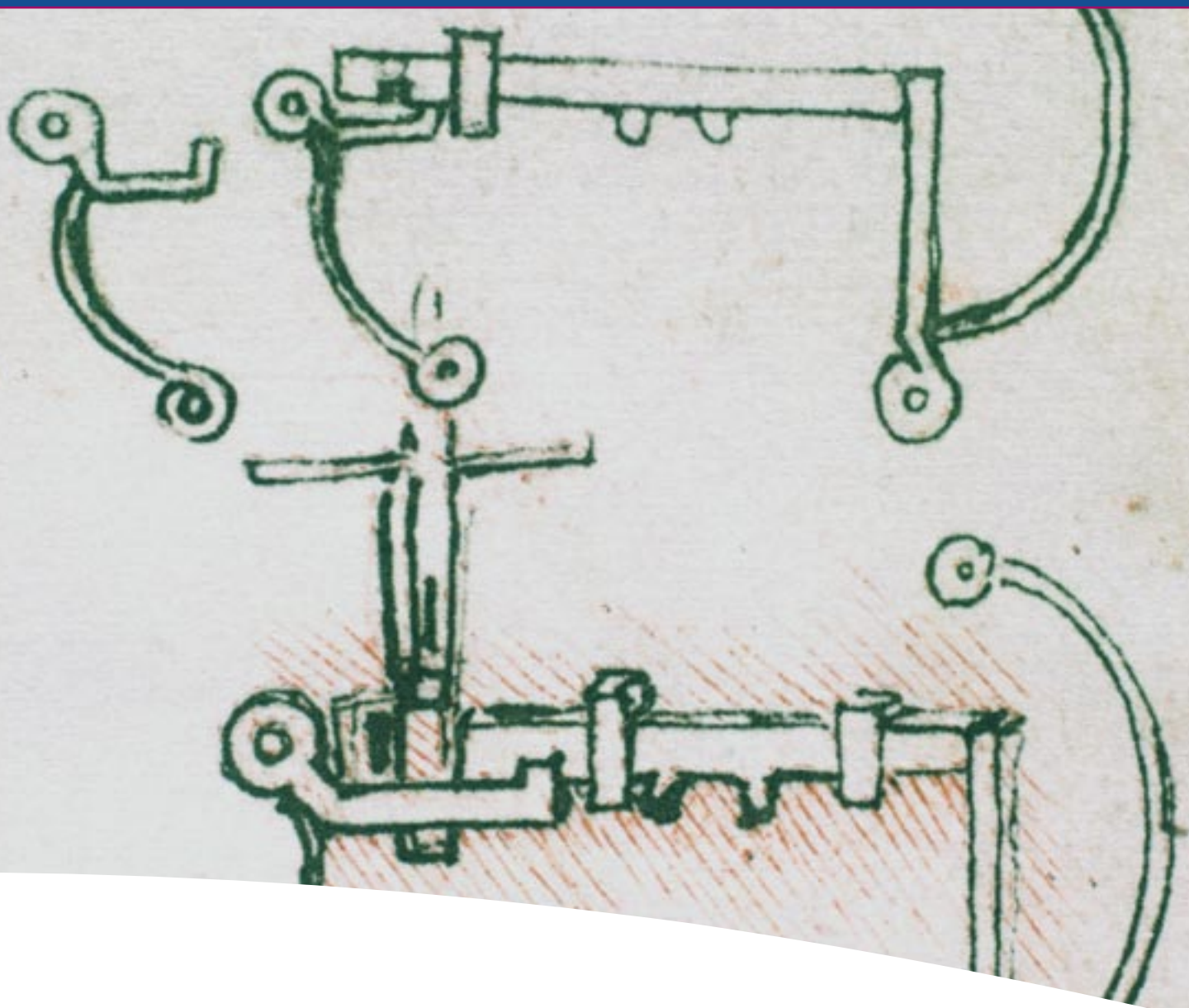


De kwaliteit van de Nederlandse waterleidingnetten

Uitgave 2008



De kwaliteit van de Nederlandse waterleidingnetten

Uitgave 2008

Ruud Hoevenagel

Jaap Korpel

Zoetermeer, juli 2008

Dit onderzoek is gefinancierd door UNETO-VNI.

De verantwoordelijkheid voor de inhoud berust bij EIM Consult bv. Het gebruik van cijfers en/of teksten als toelichting of ondersteuning in artikelen, scripties en boeken is toegestaan mits de bron duidelijk wordt vermeld. Vermenigvuldigen en/of openbaarmaking in welke vorm ook, alsmede opslag in een retrieval systeem, is uitsluitend toegestaan na schriftelijke toestemming van EIM Consult bv. EIM Consult bv aanvaardt geen aansprakelijkheid voor drukfouten en/of andere onvolkomenheden.

Inhoudsopgave

	Voorwoord	5
1	Inleiding	6
2	Verbruik van drinkwater	8
3	Waterbedrijven	10
4	Storingen en incidenten	12
5	Doelmatigheid watersector	14
6	VEWIN	18
7	Wetgeving	23
8	Innovatief water	27
9	Aandachtspunten	28

Voorwoord

Een van de activiteiten van de Vakgroep Infratechniek van UNETO-VNI is het verkennen van de markten. Een voorbeeld daarvan is deze geactualiseerde verkenning over de Nederlandse waterleidingnetten. Uit deze verkenning blijkt dat de Nederlandse watervoorziening nog steeds een wereld apart is. De sector is relatief gesloten. Er zijn weinig structurele gegevens beschikbaar. In tegenstelling tot bijvoorbeeld de stroomnetten is de watersector niet geliberaliseerd.

Met de verkenning 'De kwaliteit van de Nederlandse waterleidingnetten' geeft de Vakgroep Infratechniek van UNETO-VNI in kort bestek inzicht in de structuur en ontwikkeling van de watersector. In de diverse hoofdstukken wordt ingegaan op het verbruik drinkwater, waterbedrijven, storingen, doelmatigheid en de wetgeving.



André Boumans

Voorzitter Vakgroep Infratechniek

Bij de Vakgroep Infratechniek van UNETO-VNI zijn elektrotechnische bedrijven aangesloten die zich richten op het ontwerp, de aanleg, het onderhoud van en de service aan:

- distributie- en transportnetten voor energie (laag-, midden- en hoogspanning);
 - distributie- en transportnetwerken voor telecommunicatie;
 - kabeltelevisienetwerken van kopstation tot abonneeaansluiting;
 - openbare verlichting langs wegen, vaarwegen, terreinen, spoorwegen, emplacementen en perrons;
 - installaties voor verkeersmanagement, -regeling, -meting en wegsignalering;
 - grote infrastructurele projecten en voorzieningen zoals de Betuwelijn, HSL-lijn en voorzieningen op luchthavens.
- Belangrijke opdrachtgevers zijn onder andere Rijkswaterstaat, gemeenten, energiedistributiebedrijven, NS, kabeltelevisie-exploitanten, luchthavens, telecombedrijven en andere grote particuliere opdrachtgevers.

1 Inleiding

Het is moeilijk goed zicht te krijgen in de staat van de 116.000 kilometer waterleidingen in Nederland. Er zijn geen harde cijfers over waterstoringen aanwezig, of cijfers over de gemiddelde leeftijd van de leidingen. Een storingsregistratiesysteem, zoals dat voor de stroom- en gasnetten, heeft de watersector niet. Volgens de VEWIN-benchmark 2006¹ hebben de afnemers – naar hun eigen beleving – gemiddeld 6 minuten per jaar geen waterlevering gehad als gevolg van storingen en gemiddeld 8 minuten per jaar wegens gepland onderhoud.

In tegenstelling tot elektriciteit en gas is de kwaliteit van het drinkwater aan strenge eisen onderhevig. Ten aanzien van de legionellabacterie is bijvoorbeeld speciale wetgeving opgezet. En jarenlang heeft het ministerie van VROM het vervangen van loden waterleidingen in huizen gesubsidieerd. Lood in drinkwater komt nu dan ook bijna niet meer voor. De kwaliteit van het drinkwater trekt veel meer aandacht dan de kwaliteit van de transportnetten.

Grote incidenten op het gebied van waterleidingen komen haast niet voor. Juist onderzoek naar dit soort incidenten levert informatie op over de kwaliteit van de leidingen. Alleen de dijkverzakking in Stein heeft de Onderzoeksraad voor de Veiligheid in beweging gezet. Als vervolg hierop heeft VEWIN intern geïnventariseerd hoeveel incidenten er in de afgelopen 10 jaar hebben plaatsgevonden en wat de kosten daarvan waren.

Men kwam uit op een economische schade van € 4 miljoen in 10 jaar. Dit is ongeveer € 30.000 per bedrijf per jaar, of circa € 0,06 per aansluiting per jaar.

De watersector is niet geliberaliseerd. Er is ook geen onafhankelijke toezichthouder, die de tarieven en prijszetting controleert en zonodig corrigeert. De VEMW – de belangenbehartiger voor zakelijke afnemers van water – bepleit in dit verband de instelling van een ‘Waterkamer’ (als onderdeel van de NMa) die deze waakhondfunctie op zich moet nemen. De waterbedrijven zijn hierop tegen en wijzen op de corrigerende rol van hun aandeelhouders: de gemeenten en provincies waarbinnen ze opereren.

De discussie over een onafhankelijke toezichthouder is recent opgelaaid door een artikel van Van Damme in Economische Statistische Berichten (ESB), waarin hij betoogt dat de waterbedrijven te veel winst oppotten. De consument kan volgens hem € 66 per jaar goedkoper uit zijn bij een meer doelmatige wijze van werken in de gehele watersector (drinkwaterbedrijven, waterschappen en afvalwaterzuivering).

Begin 2006 is door het kabinet aan de Raad van State een wetsvoorstel aangeboden voor een nieuwe Drinkwaterwet, waarin onder andere wordt voorgesteld om de doelmatigheid van de sector via eigen benchmarking te laten vaststellen. De nieuwe Drinkwaterwet vormt de derde en laatste stap in de herziening van de huidige waterleidingwet. Het wetsvoorstel is nog in behandeling.

¹ Water in Zicht 2006 – Bedrijfsvergelijking in de drinkwatersector, VEWIN, 2007.

Er zijn sinds 2006 nog 10 drinkwaterbedrijven. Het grootste waterbedrijf ontstond uit de fusie van Vitens en Hydron Midden-Nederland en Hydron Flevoland in oktober 2006. Dit nieuwe waterbedrijf is met een omzet van € 475 miljoen marktleider en levert water leveren aan ongeveer 5,4 miljoen mensen en bedrijven.

De onderstaande tabel geeft een samenvatting van de algemene gegevens, productie-, afzet-, omzet- en financiële cijfers en de infrastructuur van de gezamenlijke leden van VEWIN over de jaren 1990 - 2006.

	1990	1995	2000	2005	2006
Algemeen					
Aantal waterleidingbedrijven	55	36	24	16	14
Werknemers (fte)	8.422	7.893	6.803	4.991	4.946
Aansluitingen drinkwater (x 1000)	5.674	6.060	7.343	7.349	7.456
% Bemeterd	91 %	92 %	96 %	97 %	-
Productie drinkwater (miljoen m³)					
Eigen productie	1.227	1.219	1.183	1.137	1.156
Importsaldo en inkoop bij derden	10	8	4	6	4
Afzet drinkwater (miljoen m³)					
Huishoudens	713	726	724	714	729
Zakelijke markt	454	445	404	373	369
Totaal	1.167	1.117	1.127	1.087	1.099
Omzet drinkwater (miljoen euro)					
Huishoudens	540	898	971	1.039	1.054
Zakelijke markt	203	307	447	407	396
Totaal	743	1.204	1.418	1.446	1.451
Financiële aspecten (miljoen euro)					
Investerings	263	484	419	459	348
Belastingen op water	-	-	350	375	386
Infrastructuur					
Transport- en hoofdleidingnet (x 1000 km)	93	101	112	116	116

Bron: VEWIN, Waterleidingstatistiek 2005 en 2006

Uit de tabel blijkt onder andere, dat in 2006 voor € 348 miljoen geïnvesteerd is in het vervangen en uitbreiden van de waterleidingen.

2 Verbruik van drinkwater

Stabilisatie waterverbruik tot 2020

In de vorige eeuw is de afzet van drinkwater in Nederland toegenomen van 300 miljoen m³ in 1950 tot 1.166 miljoen m³ in 1990. In de periode 1990-1995 bleef de afzet min of meer constant om daarna langzaam terug te lopen tot 1.099 miljoen m³ in 2006. Van dit totaal nemen huishoudens 729 miljoen m³ voor hun rekening, de rest wordt afgezet in de industrie, horeca, landbouw, enzovoorts.

De Vereniging van Waterbedrijven in Nederland (VEWIN) verwacht dat in ieder geval tot het jaar 2020 er een stabilisatie is van het waterverbruik in Nederland. Prognoses geven aan dat de vraag naar drinkwater in 2020 uitkomt op 1.106 miljoen m³. Bij extreme ontwikkelingen kan dit verbruik 180 miljoen m³ lager of 245 miljoen m³ hoger uitvallen.

Waterverbruik consumenten

Het watergebruik bij consumenten is in de periode 2001-2004 met 8 liter afgenomen, sindsdien is het weer met 3,7 liter gestegen tot bijna 127,5 liter per persoon per dag.

De daling wordt vooral veroorzaakt doordat toiletten en (vaat-)wasmachines minder water gebruiken. Een toilet is momenteel bij tweederde van de huishoudens voorzien van een spoelonderbreker. Bedroeg het gebruik per wasbeurt in 2001 nog 80 liter, in 2006 is dat nog maar 57 liter. De vaatwasser gebruikte in 2001 gemiddeld 20 liter per keer en in 2006 nog maar 16 liter. Omdat steeds meer mensen over een vaatwasser beschikken (50% in 2004 tegen 42% in 2001) is het watergebruik door deze toepassing over het geheel genomen toegenomen. De stijging van het waterverbruik sinds 2004 komt vooral, doordat mensen vaker en langer zijn gaan douchen. Ook neemt het aantal comfortdouches, die meer water verbruiken, langzaam toe.

Prijs van drinkwater

Duizend liter drinkwater kost in Nederland ongeveer € 1,45 (inclusief belastingen). Met andere woorden: één liter water uit de kraan kost € 0,00145.

De waterprijs verschilt per regio. Zo wordt in Groningen € 1,12 per duizend liter drinkwater betaald, terwijl inwoners in Noordwijk het dubbele betalen (€ 2,28). De regi-

onale verschillen ontstaan door verschillen in grondstof (oppervlaktewater of grondwater) en distributienet (landelijk of stedelijk):

- In tweederde deel van Nederland wordt drinkwater gemaakt van grondwater. Grondwater is van nature gefilterd, maar het moet nog wel behandeld worden voordat het geschikt is als drinkwater. In het westelijk deel van Nederland is het grondwater niet geschikt voor het maken van drinkwater omdat het zoute water van de zee zich ermee heeft vermengd. Daarom wordt in dit deel van het land vooral oppervlaktewater gebruikt (de rivieren Maas en Rijn). Oppervlaktewater is vuiler dan grondwater. Het reinigingsproces is daarom in het westelijk deel van Nederland uitgebreider.
- Het ene waterbedrijf bevindt zich vlakbij een woonkern, waar veel klanten direct kunnen worden bediend; het andere moet er een wijd vertakt distributienetwerk op na houden om iedereen van water te kunnen voorzien. Hoe langer de weg die het water moet afleggen, hoe meer het waterbedrijf in het netwerk moet investeren. Deze kosten worden doorberekend in de waterprijs, net als de kosten van onderhoud en reparaties.

De prijs van drinkwater wordt voor huishoudens voor bijna een kwart (23,5%) bepaald door overheidsheffingen. Zo betalen waterbedrijven, die grondwater gebruiken, sinds 1995 de grondwaterbelasting. Vanaf 2000 zijn daarnaast de eerste 300 m³ van het drinkwaterverbruik belast met Belasting op Leidingwater (BoL). Beide belastingen zijn gebaseerd op de Wet Belastingen op Milieugrondslag.

De aandeelhouders van de waterbedrijven – veelal gemeenten en provincies – bepalen uiteindelijk de regionale prijs van drinkwater.

3 Waterbedrijven

Afname aantal waterbedrijven

Er worden momenteel 10 waterbedrijven onderscheiden die een deel van Nederland beheren (zie figuur 1). In 1994 waren er nog 37 waterbedrijven. De totale omzet van de 10 waterbedrijven bedroeg in 2006 € 1,47 miljard. Tien jaar terug ging het om een gezamenlijke omzet van € 1 miljard. Bijna driekwart van de omzet wordt behaald bij de huishoudens (73%).

Figuur 1. Waterbedrijven in Nederland



Bron: VEWIN, 2008

De afname van het aantal waterbedrijven in Nederland gaat voort. In 2006 zijn Vitens, Hydron Midden-Nederland en Hydron Flevoland gefuseerd tot het grootste waterbedrijf van Nederland. Dit nieuwe bedrijf heeft een omzet van € 475 miljoen en is daarmee marktleider: Vitens levert water aan 5,4 miljoen mensen en bedrijven.

VEMW: toezicht op watersector moet scherper

De belangenbehartiger voor zakelijke watergebruikers in Nederland (VEMW) pleit ervoor dat de kostenbesparingen die uit de bovengenoemde fusie voortkomen, terugvloeien naar de consument. Volgens VEMW is voor het borgen van dit consumentenbelang een krachtige rol van de NMa in de watersector onontbeerlijk. Momenteel heeft de consument op het gebied van de prijszetting van drinkwater niet genoeg bescherming, aldus VEMW. In 2004 ontstond uit de samenvoeging van Delta Nutsbedrijven met Waterleidingbedrijf Europort het nieuwe waterbedrijf Evides. Ondanks een nettowinst in 2004 van 23% van de omzet bleven de tarieven in 2005 onveranderd.

116.000 kilometer waterleidingen

Het Nederlandse waterleidingnet bestaat uit 116.000 km transport- en hoofdleidingen. In 1994 bestond het net nog uit 99.000 km. Tegenwoordig groeit het leidingnet met ongeveer 1.500 km per jaar, dat is 1,3%. Via het waterleidingnet wordt het drinkwater getransporteerd naar de afnemers. Bijna alle Nederlandse huishoudens zijn aangesloten op het openbare drinkwaternet. Naast transport- en hoofdleidingen zijn er dienstleidingen (tussen hoofdleiding en watermeter) en binnenleidingen (tussen watermeter en de tappunten in huis). Het gehele waterleidingnet ligt in de grond.

De druk in het waterleidingnet is meestal tussen de 2 en 6 bar. De transportleidingen en distributieleidingen zijn van staal, beton, kunststof of gietijzer. Gietijzer wordt tegenwoordig niet meer gebruikt. Leidingen van staal of gietijzer hebben een beschermlaag tegen roesten, van asfalt of PE (polyetheen). Dienstleidingen zijn doorgaans van staal, koper, gietijzer, PVC, PE (polyetheen) of asbestcement. Loden waterleidingbuizen komen alleen nog in oudere gebouwen voor.

Watertorens en -kelders

Om een watervoorraad te hebben en de druk in het waterleidingnet constant te houden, werden door waterbedrijven vroeger watertorens gebruikt. De waterdruk is dan evenredig met de hoogte van de watertoren. Thans is het gebruik van watertorens in Nederland veelal afgeschaft en wordt de druk geproduceerd door elektrische pompen.

Gezuiverd water wordt, voordat het geleverd wordt, eerst opgeslagen in reinwaterkelders. Van daaruit pompen de waterbedrijven het drinkwater het waterleidingnet in. Naast het opbouwen van een watervoorraad, vangen ze de pieken in de vraag op.

Automatische peilmetingen bewaken het niveau in deze reservoirs. Ze zorgen ervoor dat de productie omhoog gaat, wanneer het waterpeil in de kelders te laag is.

De constante waterdruk in de leidingen zorgt er voor dat er geen vervuiling in het water komt via lekkages of aftappunten. Het handhaven van de waterdruk gebeurt met behulp van reinwaterpompen. Ook zijn er zogeheten windketels, die met een soort luchtkussen de plotselinge drukveranderingen kunnen opvangen in het geval van storingen. Een windketel bestaat uit een stalen tank die deels met water en deels met lucht is gevuld. Als een pomp plotseling uitvalt, dempt de windketel de drukgolf met het luchtkussen.

4 Storingen en incidenten

Waterstoringen

Hoeveel storingen in het waterleidingnet per jaar voorkomen, is niet bekend. Er is ook (nog) geen registratie op dit gebied aanwezig. Compensatiebedragen zoals bij gas en elektriciteit worden op dit gebied nergens vermeld. X- en Q-factoren die het kwaliteitsniveau van de gas- en elektriciteitsleverantie op peil moeten houden, worden voor de watersector niet gebruikt.

Cijfers van VEWIN laten zien dat de klant in 2006 een 7,6 voor de dienstverlening van zijn waterbedrijf gaf. Hiermee scoort de sector beter dan een aantal referentiesectoren. Voor toekomstige benchmarkstudies ontwikkelt VEWIN een landelijk registratiesysteem voor leveringsonderbrekingen. Volgens het VEWIN-benchmarkonderzoek 'Water in Zicht 2006' hebben de afnemers – naar hun eigen beleving – gemiddeld 6 minuten per jaar geen waterlevering gehad als gevolg van storingen en gemiddeld 8 minuten per jaar wegens gepland onderhoud.

De dijkverzakking in Stein

Er is onvoldoende inzicht in de veiligheidsrisico's van leidingen in regionale waterkeringen. Dit is één van de conclusies van de Onderzoeksraad voor Veiligheid naar aanleiding van het onderzoek naar de verzakking van de dijk van het Julianakanaal bij Stein in 2004, die was veroorzaakt door een lekke waterleiding.

De Onderzoeksraad concludeert, dat aan deze leidingbreuk twee mechanismen ten grondslag lagen: de zetting van de dijk inclusief de bijbehorende zakking van de leiding en corrosie van de leiding. De directe oorzaak van de dijkverzakking is een leidingbreuk als gevolg van het niet tijdig waarnemen van de wanddikteafname van de leiding door corrosie. Zowel de zetting van een dijk als ook de corrosie van een oudere leiding zijn volgens de Raad bekende mechanismen voor beheerders van dijken en leidingen.

De Onderzoeksraad adviseert de Waterleiding Maatschappij Limburg (WML) dat zij naast de kwaliteit en de leveringszekerheid van drinkwater ook expliciet aandacht zou moeten schenken aan de veiligheid in de nabijheid van waterleidingen en de eventuele beschadiging van eigendommen van derden bij beschadiging van de waterleidingen. Vandaag de dag is het volgens de Raad niet meer acceptabel hier geen aandacht aan

te schenken, gezien de intensivering van het ruimtegebruik en de ouder wordende waterleidingen. Hiervoor is een veiligheidsmanagementsysteem noodzakelijk. Tenslotte beveelt de Onderzoeksraad de brancheorganisatie VEWIN aan te onderzoeken hoe de uitkomsten van dit onderzoek ook van toepassing zijn op andere waterleidingbedrijven.

Investeringsniveau neemt weer toe

Het investeringsniveau van de waterbedrijven is in de periode 1995-2004 met 5% afgenomen: van € 484 miljoen in 1995 naar € 348 miljoen in 2006. In 2005 waren de investeringen hoger: € 459 miljoen. In 2006 werd 46% geïnvesteerd in distributieprocessen, 38% in productieprocessen, 7% in informatie- en communicatietechnologie en 9% in overige investeringen.

5 Doelmatigheid watersector

De knuppel in het waterhok

Volgens de Tilburgse hoogleraar Eric van Damme (ESB, 2006) kunnen de waterbedrijven per jaar € 600 miljoen besparen door efficiënter te werken. De waterbedrijven voegen zonder noodzaak geld toe aan hun eigen vermogen. Gezamenlijk hebben zij een totaal vermogen van anderhalf miljard euro. Hiervan kan volgens Van Damme zeker de helft terug naar de consument. Hierdoor kunnen de tarieven voor drinkwater structureel met € 66 per jaar omlaag.

“De waterbedrijven werden door Paars II uitgesloten van privatisering”, aldus Van Damme. “Dat is mooi, maar de marktwerking die met privatisering gepaard gaat, verplicht bedrijven om efficiënter te functioneren.” Daarnaast hebben de waterbedrijven, volgens Van Damme een uitzonderingspositie qua toezicht: “Er is een instantie nodig die toezicht houdt op de prijsbepaling.” De waterbedrijven boekten in 2004 een netto winst van ruim 11%. Dat percentage kan met 7% omlaag, vindt Van Damme.

Een watertoezichthouder moet voor meer transparantie zorgen in de tarieven die waterbedrijven, waterschappen en de afvalwatersector in rekening brengen bij consumenten en bedrijven. Efficiënte bedrijven dienen daarin hun collega's tot voorbeeld. Volgens het

Tilburgse onderzoek kunnen de waterbedrijven (omzet € 1,5 miljard) ongeveer € 100 miljoen goedkoper werken. Van hun ‘overtollige vet’ van € 1,5 miljard kan zonder probleem de helft worden uitgekeerd. Gemeentelijke afvalwaterbedrijven zetten € 1 miljard om. Dat kan € 100 miljoen efficiënter. Met hun 400 waterzuiveringsinstallaties zetten de waterschappen € 1 miljard om. Dat zou € 300 miljoen goedkoper kunnen.

Negatieve reacties waterbedrijven

Volgens waterbedrijf Brabant Water is het niet juist dat de bedrijven geld oppotten. “Voor zover wij vermogen hebben, zijn dat de leidingen in de grond en de productiebedrijven. Door investeringen in de infrastructuur hebben wij momenteel een schuld van € 200 miljoen. Omdat er nauwelijks nog geïnvesteerd hoeft te worden in de infrastructuur, houden we nu geld over. Daarmee lossen we schulden af. Ook hebben we de tarieven verlaagd. Een gebruiker betaalt bij ons nu minder dan in het jaar 2000.”

Ook is er volgens waterbedrijf Brabant Water genoeg toezicht op de gehanteerde tarieven: “de aandeelhouders moeten onze prijs goedkeuren.” Het water-

bedrijf wijst dan ook een externe toezichthouder (een Waterkamer bij de mededingsautoriteit NMa) van de hand. Er zijn genoeg toezichthouders zoals de provincies en gemeenten. Daarnaast is er controle door het ministerie van VROM.

“Het middel is erger dan de kwaal. Het zal veel bureaucratie oproepen, waar voornamelijk de advocaten- en consultancybureaus aan zullen verdienen,” zegt Duinwaterbedrijf Zuid-Holland. Als bestuurder van de Europese waterbranche EUREAU heeft men daar inzicht hoe het elders gaat. “In Engeland heb je zo een waakhond. Daar werken 200 personen, die vervolgens op hun beurt weer 450 mensen bij de 40 waterbedrijven aan het werk houden. Dat kost ongelooflijk veel geld.” DZH wijst er ook op dat er in Engeland – ondanks het toezicht – meer onderhoudsachterstand en ‘lekverlies’ is dan in Nederland. Bovendien is kwaliteit van het drinkwater minder. DZH: “Als de samenleving echt ergens winst wil behalen dan moeten we kijken bij het rioolbeheer en de afvalwaterzuivering. Daar is weinig samenhang in het beleid.”

Negatieve reacties VEWIN

De kwaliteit van Nederlands drinkwater is in 2003 verder verbeterd, de milieubelasting is verder gedaald en de goede dienstverlening van waterbedrijven is gehandhaafd. Ook zijn drinkwatertarieven en kosten voor de klant in reële termen gedaald. Dat blijkt uit de derde VEWIN benchmark ‘Water in Zicht 2003’. De uitkomsten tonen volgens VEWIN aan dat benchmarken zijn vruchten afwerpt in de watersector. Zo blijkt uit onderzoek van de Erasmus Universiteit dat sinds de invoering van de benchmark in 1997 een efficiencywinst is geboekt van 12%. Met de benchmark hebben de provincies en gemeenten daarom een krachtig instrument in handen om het decentrale toezicht op de waterbedrijven verder vorm te geven.

VEWIN reageert dan ook met verbazing op het artikel de Tilburgse hoogleraar Van Damme. Volgens VEWIN hanteert Van Damme voor het drinkwaterdeel verwarrende efficiëncynormen. Waar Van Damme in zijn artikel nog rept over 8% efficiencyverbetering tot 2002, is de feitelijke ontwikkeling 17,6% tot en met 2004. Zijn normen zijn dus niet alleen al gehaald, maar ook al overtroffen.

Ook de opmerking van Van Damme dat drinkwaterbedrijven de efficiencywinsten vooral ten goede laten komen aan de winst en niet van het publiek acht VEWIN onvoldoende onderbouwd. Van Damme laat het kwaliteitsaspect volledig buiten beeld. En dat terwijl waterbedrijven bij voortduring fors investeren in kwaliteitsverbeteringen. En dat tegen drinkwaterprijzen, die al jaren beduidend onder de inflatie blijven. Voor deze publieke belangen heeft een bedrijf winsten en liquiditeit nodig, ook drinkwaterbedrijven.

Van Damme acht vervolgens de eigen vermogenspositie van de drinkwaterbedrijven te hoog. De realiteit is dat de solvabiliteit van de waterbedrijven lager is dan vele industriële bedrijven. Niet alleen het type afzetmarkt is bepalend voor solvabiliteit. Waterbedrijven moeten als goed huisvader aan risicomanagement en beveiliging doen. Voldoende weerstandsvermogen is nodig voor onverwachte tegenvallers, technische risico’s en het stabiel houden van de tariefontwikkeling.

De drinkwatersector heeft in de afgelopen jaren een belangrijke bijdrage geleverd aan efficiencyverbetering in de gehele waterketen en zal daar ook de komende tijd mee doorgaan. Een centrale toezichthouder is daarbij niet nodig. Onderzoek van de Erasmus Universiteit in Rotterdam heeft uitgewezen, dat de kosten van een dergelijk toezichthouder niet opwegen tegen de verwachte baten. Bovendien voldoen de decentrale toezichthouders (provincies en gemeenten), die in 2005 bij wet zijn aangewezen.

Positieve reacties Nederlandse waterbond

De Nederlandse Waterbond - de onafhankelijke consumentenorganisatie op het gebied van water - steunt het voorstel om een Waterkamer binnen de NMa op te richten als onafhankelijke toezichthouder voor waterbedrijven. Een Waterkamer kan ervoor zorgen dat de monopolieposities in de watersector de keuzevrijheid van consumenten niet onnodig beperken. En dat al te grote tariefverhogingen en tariefverschillen worden voorkomen. De Waterbond wijst op het voorbeeld van Engeland. Daar bestaat een toezichthouder voor de watersector. Een Brits waterbedrijf besloot recent nog tot lagere tarieven, nadat de toezichthouder had vastgesteld dat deze waterleverancier nieuwe tarieven had vastgesteld op basis van slecht onderbouwde financiële prognoses.

Ook is de Waterbond er voorstander van dat een Waterkamer wordt opgenomen in de nieuwe Drinkwaterwet, die aan de Tweede Kamer is aangeboden. In het wetsvoorstel wordt van drinkwaterleveranciers nu slechts verlangd dat zij hun prestaties onderling vergelijken. Zulke benchmarks zijn volgens de Waterbond echter onvoldoende om tot een transparant en vooral onafhankelijk oordeel te komen over het functioneren van de waterbedrijven. Provincies en gemeenten zijn momenteel veelal aandeelhouders van de drinkwaterbedrijven. De Waterbond roept om die reden lokale en regionale politici op zich in te spannen voor de vorming van een Waterkamer.

Positieve reacties VEMW

Gelet op het belang van een adequate borging van consumentenbelangen, pleit ook VEMW voor onafhankelijk toezicht op de watersector. In het kader van de Mededingingswet vervult de NMa een belangrijke toezichthoudende rol. Een Waterkamer, belast met het toezicht op de waterleidingbedrijven, kan naar het oordeel

van VEMW het noodzakelijke effectieve toezicht op de watersector invullen. In aanvulling op OPTA en de DTe, vormt een dergelijke Waterkamer dan ook een sluitstuk op het stelsel van regulering van netwerksectoren als telecommunicatie en energie.

Er is bij water sprake van leidinggebonden leveringen, die in de regel in beheer zijn bij een monopolist. Een probleem van monopolie is, dat prikkels voor efficiencyverbetering ontoereikend zijn of zelfs geheel ontbreken. De monopolist kan zelf zijn eigen winstopslag bepalen en heeft geen enkele prikkel om overwinsten ten goede te laten komen aan de consument. Het naar eigen goeddunken bepalen van winstopslag en besteding van overwinsten door drinkwaterbedrijven acht VEMW dan ook onacceptabel.

Monopolisten hebben weinig oog voor de belangen van de consumenten. Dit laat zich illustreren aan de hand van de solvabiliteitsontwikkelingen van drinkwaterbedrijven. Toen in 1998 een discussie werd gevoerd over de introductie van marktwerking in deze sector, besloten de bedrijven hun financiering drastisch te wijzigen, met alle gevolgen voor de watertarieven. Het aandeel eigen vermogen binnen het totale vermogen (de solvabiliteit) werd vergroot, met als argument dat in het geval van liberalisering er meer risico zou ontstaan in de bedrijfsvoering. Inmiddels hebben regering en parlement nadrukkelijk gekozen voor handhaving van het publiek monopolie van de drinkwaterbedrijven, hetgeen bij wet geregeld is. Desondanks besteden de bedrijven hun bedrijfsresultaat grotendeels aan het vergroten van hun reserves.

Reactie gewenst vanuit de politiek

Naar aanleiding van het artikel van Van Damme heeft de Tweede Kamer aan de minister opheldering gevraagd over de te hoge waterprijs. De toenmalige coalitiepartijen CDA en VVD vroegen de bewindsman in te grijpen als de studieresultaten worden gestaafd. De politiek was vervolgens aan zet om in het belang van burgers en zakelijke gebruikers maatregelen te nemen, bijvoorbeeld met de inrichting van een krachtige Waterkamer bij de NMa. VROM gaf opdracht aan SEOR om de mogelijkheden voor het reguleren van de winsten in de watersector en de effecten daarvan op de tarieven te onderzoeken².

Het hoofdredactionele commentaar in het Financiële Dagblad van 27 maart 2006 stelt, dat de forse winst van de waterbedrijven niet meer of minder is dan een indirecte lokale belastingheffing. Van de € 1,38 die een kubieke meter water in Gouda kost, is € 0,44 belasting. “Een kabinet”, aldus het Financiële Dagblad, “dat de lokale lastendruk wil beperken, moet deze natte lastendruk in het oog houden.”

In reactie op kamervragen hierover (november 2007) antwoordt de minister van VROM in februari 2008 echter onder andere:

- “Ten tweede geldt dat, zoals ook door SEOR wordt opgemerkt, de benchmark een prikkel tot doelmatigheidsbevordering vormt. Deze benchmark wordt in de Drinkwaterwet verplicht gesteld.”
- “Na recent overleg met de sector ben ik voornemens op een andere wijze de winsten van de waterleidingbedrijven te reguleren. Kern hiervan is dat het toegestane bedrijfsresultaat wordt gemaximeerd door het stellen van een grens aan de vermogenskostenvergoeding die de drinkwaterbedrijven mogen hanteren.”

- “De invulling van de door mij voorgestelde wijze van winstregulering vergt geen uitvoerig toezicht door de Nederlandse Mededingingsautoriteit.”
- “Bij het vaststellen van de tarieven voor drinkwater zal vooraf bij de begroting en daarop gebaseerde tariefstelling rekening moeten worden gehouden met een maximaal toegestaan bedrijfsresultaat. Op de naleving hiervan zal worden toegezien. De aandeelhouders blijven in eerste instantie verantwoordelijk voor de tariefstelling binnen de gestelde regels.”

2 Winstregulering als waarborg voor redelijke tarieven, SEOR, 2007.

6 VEWIN

Organisatie

VEWIN is opgericht op 18 november 1952. De afkorting “VEWIN” stond destijds voor “Vereniging van Waterleidingbedrijven”. Toen VEWIN werd opgericht, telde ons land 198 waterleidingbedrijven, waarvan er 177 lid waren van de VEWIN. De 22 bedrijven, die geen lid waren, waren klein: samen waren ze goed voor anderhalf procent van de totale wateromzet. De belangrijkste taak van de Vereniging was in die beginperiode het behartigen van de belangen van de waterleidingbedrijven in relatie tot de overheid.

In 50 jaar tijd is het aantal bedrijven letterlijk gedecimeerd en de totale levering met een factor 3,5 gestegen. Inmiddels staat VEWIN voor “Vereniging van Waterbedrijven in Nederland”. Nog steeds is de belangrijkste taak van de Vereniging “de belangenbehartiging van de leden”. De kerntaken van VEWIN zijn intussen echter wel veranderd: van faciliterend naar public affairs en lobby.

Benchmark activiteiten

Sinds 1997 voert de watersector vrijwillig een bedrijfsvergelijking uit, waarin de prestaties van de waterbedrijven op het gebied van waterkwaliteit, dienstverlening, milieu en financiën transparant worden gemaakt voor burgers, beleidsmakers en andere belangstellenden.

Naast extra transparantie beoogt de studie bedrijven instrumenten in handen te geven om hun bedrijfsprocessen verder te verbeteren. De vrijwillige benchmark heeft daarmee een centrale plek verworven in de aansturing van en het toezicht op de waterbedrijven. Het kabinet heeft het voornemen de VEWIN-benchmark als verplichting op te nemen in de Waterleidingwet, die op het moment wordt herzien.

De waterbedrijven zijn niet alleen transparant naar hun omgeving, ook onderling is sprake van openheid. Sinds 1997 hebben de waterbedrijven al veel procesverbeteringen ingevoerd en nog altijd zoeken zij naar mogelijkheden voor procesoptimalisaties. VEWIN organiseerde in de afgelopen jaren branchebrede workshops waarin zogenaamde best-in-class bedrijven hun collega-bedrijven informeren. Elk jaar stond telkens één bedrijfsproces - productie, distributie, verkoop, etc. - centraal. Zo konden waterbedrijven in een informele setting van elkaar leren.

Tijdens de workshop ‘Effectiviteit Benchmark’ in december 2004 stond het waterbedrijf als geheel centraal. Enkele VEWIN-leden maakten op deze dag duidelijk hoe zij de afgelopen zeven jaar met de benchmark zijn omgegaan en tot welke veranderingen dit heeft geleid. Uit de daaropvolgende discussie bleek dat de benchmark een steeds belangrijker rol speelt bij de bedrijfsaansturing.

Risicoanalyse van externe effecten

Naar aanleiding van de gebeurtenissen bij Stein heeft WML het initiatief genomen om de bedrijfstak te consulteren over de noodzaak van landelijke aandacht voor externe risico's van leidinglekkage en bijbehorende maatregelen. De reactie van de waterbedrijven was dat een structurele benadering van risicobeheersing van externe effecten van leidinglekkages gewenst is. Deze wens heeft geresulteerd in een opdracht van VEWIN aan Kiwa Water Research om een eerste verkenning van dit onderwerp uit te voeren.

Uit de verkenning komt naar voren dat het Nederlandse transport- en distributienet in een relatief goede staat verkeren. Er komen slechts op zeer beperkte schaal incidenten voor, waarbij leidinglekkage leidt tot schade aan derden (externe effecten). Dit komt mede door de beheersmaatregelen die in het verleden al zijn getroffen. Ter illustratie is in het rapport een overzicht opgenomen van beheersmaatregelen die (mede) kunnen dienen voor de beperking van externe effecten. Door een aantal ontwikkelingen, onder andere door de Wet op de Waterkering en invoering van de NEN 3650 en NEN 3651, neemt de druk op waterbedrijven toe om zich meer rekenschap te geven van risicovolle situaties.

In het rapport is een opzet gegeven voor een risicoanalyse van externe effecten bij leidinglekkage. Een eerste stap hierin is inventariseren bij welke leidingdelen leidinglekkage kan leiden tot grote externe effecten. Om

praktische redenen is voorgesteld dat deze inventarisatie zich in eerste instantie zal richten op leidingen in de nabijheid van: primaire waterkeringen, boezemkades, waterkerende dijken, spoorwegen en autosnelwegen.

Aanbevolen wordt om naast de inventarisatie nadere expertise te ontwikkelen (in de vorm van een checklist) waarmee risicosituaties kunnen worden beoordeeld, om zodoende te kunnen schatten of de geïnventariseerde leidingdelen voldoen of dat aanvullende constructieve of beheertechnische maatregelen nodig zijn.

VEWIN-enquête onder de leden

Aan alle waterbedrijven zijn vragen gesteld over het optreden van breuken met schade voor derden en de door de waterbedrijven genomen maatregelen om de gevolgen hiervan te minimaliseren.

1) Welke leidingbreuken met grote gevolgen zijn binnen uw bedrijf de afgelopen 10 jaren opgetreden?

Door 8 van de 13 waterbedrijven is opgegeven dat zich in de afgelopen 10 jaar geen grootschalige leidingbreuken hebben voorgedaan. De andere 5 bedrijven melden de volgende incidenten waarbij zich aanzienlijke gevolgschade heeft voorgedaan:

- PWN (februari 2004): een lek in een leiding in Beverwijk (Duinwijklaan), de aan derden te vergoeden schade bedroeg ca. € 300.000.
- BW (1995): een breuk in een 400 AC, leveringsproblemen in nagenoeg heel Boxtel, geschatte schade ca. € 200.000.
- WML (1998): onderspoeling van woning in Leunen door buisbreuk in waterleiding 250 mm. Voorgevel ingezakt en herbouw woning. Leiding lag ca. 70 cm van gevel. Kosten door herbouw woning en tijdelijke huisvesting ca. € 200.000.
- WML (2004): verschuiving van deel van dijklichaam Julianakanaal Stein. Leiding (100 mm staal, jaar van aanleg 1932, ingestort in beton, jaar van aan-

leg 1932) ligt ter plaatse onder het kanaal en lekt. Kosten aanvullen dijk, evacuatie bewoners en stagnatie scheepvaart geschat op € 1.500.000.

- DZH (2003): breuk 1.400 mm, schade groot voor waterleidingbedrijf i.v.m. moeilijke bereikbaarheid. Overlast voor derden doordat uitvoering werkzaamheden deels op een golfbaan (cultuurschade € 50.000).
- DZH: meldt een drietal lekkages (1999, 2003 en 2004) in Den Haag waarbij de kosten van reparatie gering waren, maar waarbij hulp van de politie is ingeroepen i.v.m. afzetting.
- DZH (2002): in Den Haag een lekkage nabij een bouwkuip van een parkeergarage, schade aan bouwwerk circa € 1.000.000.
- DZH (afgelopen 4 a 5 jaar): in Zoetermeer vijf lekken in 500 mm PVC-leidingen, waarbij in alle gevallen sprake van ernstige overlast door uittredend water en veel schade aan straatwerken en aan woningen en bedrijven.
- WMD (na 1994): in 3 breuken in Emmen aan 400 mm AC-leidingen, waarbij in alle gevallen kelders onderliepen van het gemeentehuis Emmen, een verzorgingstehuis en een woonhuis/kantoor. Totaal geschatte schade € 75.000.

Wanneer wordt aangenomen dat de bovengenoemde gevallen de enige incidenten waren waarbij aanzienlijke externe schade optrad, dan bedroegen de totale kosten in de laatste 10 jaar circa € 4 miljoen. Dit is ca. € 30.000 per bedrijf per jaar, of ca. € 0,06 per aansluiting per jaar.

2) Tot welke maatregelen ter voorkoming of beperking heeft dit geleid?

Door 7 van de 13 bedrijven is aangegeven dat, afgezien van het vervangen van slechte leidingen, geen specifieke maatregelen zijn getroffen.

- WM: geeft aan dat naar aanleiding van de gebeurtenissen bij Stein een inventarisatie risicovolle leidingen gaande is.

- HYDRON Flevoland: heeft onlangs het crisishandboek aangescherpt en heeft een inventarisatie uitgevoerd van het al of niet sluiten van afsluiters. Tevens wordt in het kader van leveringszekerheid potentiële risico's geïnventariseerd, wat heeft geleid tot het verdiept aanleggen van bestaande leidingen.
- Evides Europoort heeft de volgende risicobeperkende maatregelen genomen op materiaalgebied: preventief vervangen verdachte gewapend betonnen leidingen in staal; preventief vervangen verdachte PVC-leidingen met grotere diameters (250 t/m 300 mm in PVC en 400 mm en groter in staal); invoeren bedrijfsstandaard leidingmateriaal staal voor leidingen met een diameter groter of gelijk aan 400 mm.
- PWN: met betrekking tot het voorkomen van schade zijn de volgende maatregelen genomen: kruisingen en parallelleggingen met spoorwegen en waterkeringen zijn deels gesaneerd; in risicovolle situatie zoals belangrijke wegen worden mantelbuizen toegepast of sterkere buizen dan de landstrekking; bij vergunningverleners wordt een "vrij" tracé gevraagd; bij particuliere grondeigenaren een "vrij" tracé vastgelegd in een recht van opstal; interne procedures (storingsdienst, opschaling e.d.)

3) Heeft er een risico-inventarisatie plaatsgevonden en zo ja wat zijn criteria om een combinatie van leiding en omgeving tot risicovol te bestempelen?

Van de 12 bedrijven geven er 6 aan geen risico-inventarisatie toe te passen op structurele wijze.

- WML: inventariseert momenteel alle leidingen in nabijheid van waterkeringen, spoorwegen en auto-wegen en beschouwt de leidingen langs gebouwfuncties als twijfelachtig.
- Vitens: geeft aan enkel een risico-inventarisatie uit te voeren voor dijk kruisingen van zeeweringen en de wadleidingen.
- DZH, BW, PWN, Evides Europoort: geven aan dat voor nieuwe waterleidingen risico-inventarisaties worden uitgevoerd voor leidingen die werken kruisen van de NS en waterkeringen. Dit zal ook gelden voor de andere waterbedrijven.

- BW: een eerste toets heeft plaatsgevonden met betrekking tot de uit 1995 stammende “wet op de waterkeringen” die de waterschappen verplicht een 5-jaarlijkse rapportage uit te brengen aan de provincie, en waarin onder andere de objecten (buizen, leidingen) in waterkeringen aan een beoordeling worden onderworpen.
- Vitens: dijkkruisingen van zeeweringen en de wadleidingen voor de voorziening van Terschelling en Ameland.
- Evides Europoort: belangrijke wegen, waterkeringen, kades, kritische bebouwing (in het algemeen tevens afhankelijk van leiding- en maaiveldconfiguraties).
- BW: leidingen in of nabij waterstaatswerken (waterkeringen, bruggen, viaducten), leidingen nabij spoorwegen, leidingen nabij drukke verkeerswegen, leidingen te dicht bij gebouwen.
- WML: leidingen in nabijheid van waterkeringen, spoorwegen, autowegen (leidingen langs gebouwfunderingen zijn twijfelachtig).
- DZH: leiding nabij (lager gelegen) woningen; leiding ter plekke van zware infrastructuur; leiding nabij parkeerkelders; leiding ter plaatse van andere ondergrondse infrastructuur; meerdere leidingen in één tracé (rioolpersleiding).
- WMD: gebieden met een variabele belasting; aanwezigheid van puin en stenen in de bodem; gebouwen die lager zijn gelegen dan een leiding.

4) Is er een beheerplan om dergelijke leidingen periodiek te inspecteren/onderhouden c.q. bestaande leidingen te vervangen?

De bedrijven hebben geen beheerplan voor het periodiek inspecteren, onderhouden en vervangen van de leidingen zelf. Wel vindt er controle plaats op brandkranen, afsluiters en KB. Bij het beslissen over het wel of niet vervangen van leidingen, voeren enkele bedrijven leidingonderzoek uit.

- DZH: spreekt over een transportleidingbewakingssysteem zonder dit nader te specificeren.

- BW: heeft een beleidsplan preventief onderhoud hoofdleidingen en transportleidingen. Dit houdt in eens in de 4 jaar alle afsluiters en brandkranen controleren. Transportleidingen eens in de 2 jaar schouwen. Kathodische Bescherming van installaties (KB) jaarlijkse controle. Er is geen specifieke controles bij kruisingen. Bij dergelijke constructies is wel vaak KB van toepassing.
- Vitens: controleert en waar nodig corrigeert jaarlijks de kathodische bescherming van de dijk-, spoorwegen waterkruisingen. De ligging van de wadleidingen en de meandering van de geulen op het tracé worden jaarlijks ingemeten.
- TWM: voert een hoofdleidingonderzoek en een tracécontrole uit (niet nader omschreven wat dat inhoudt).
- WML: inspecteert afsluiters in strategische leidingen 1 keer per jaar op vindbaarheid en gangbaarheid.
- HZH: legt storingsinformatie van leidingen systematisch vast. Dit is de basis voor investeringsbeslissingen, soms in combinatie met materiaalonderzoek. Sinds 2003 wordt van slechte leidingen vastgelegd of er bij lekkages sprake kan zijn van externe schade.

5) Wat zijn de ervaringen met de toegepaste technieken?

- HZH: representativiteit is een probleem bij deze technieken (bijvoorbeeld materiaalonderzoek vindt in beperkte mate plaats, problemen met koppelingen komen niet in beeld). Door groter worden van bedrijven wordt het steeds belangrijker gegevens structureel en langjarig vast te leggen.
- Vitens: er zijn tot heden geen zaken geconstateerd die hebben geleid tot specifieke onderhoudsacties. De genoemde technieken geven niet een volledig beeld van de toestand van de leiding.
- BW: visuele inspecties relatief goedkoop, onderhoud nadien duur. Geen representatief beeld van kwaliteit leiding.

- TWM: kosten zijn wat moeilijk uit te splitsen maar met het hoofdleidingonderzoek wordt een redelijk beeld gegeven van de kwaliteit van de leiding en dit in combinatie met de ligging en het type klant dat erop zit geeft een beeld van de het leidingsegment.
- DZH: i.v.m. de vele werken in nabijheid van leidingen, veel aandacht aan borging liggingzekerheid door tracé-inspectie.
- WMD: vooral de fenoltaleinetest geeft een redelijk representatief beeld van de hoedanigheid van de leiding.

6) In hoeverre is het beheerplan afgestemd met de vergunningverlener?

- Vitens: normaal gesproken is met de vergunningverlenende instanties overleg over de aanleg, de voorwaarden van de te leggen leidingen, locatie, materiaal keuze en eventuele aanvullende eisen. Bijvoorbeeld na de hoogwaterperikelen zijn o.a. in Gelderland praktisch alle dijken verhoogd en de leidingen in en om de dijken vervangen en aangepast volgens de nieuwste eisen. Dit is in nauw overleg gebeurd met de vergunningverlenende instanties zoals Provincie en Waterschappen. Met het hoogheemraadschap in Zuid-Holland is er o.a. ook een jaarlijkse inspectie van leidingen in de dijken, gelegen in het concessie gebied van Vitens Gelderland.
 - PWN: beheerplan is nog niet met vergunningsverleners afgestemd. Met NS en Waterschappen zijn er eenmalig projecten geweest om de situatie van leidingen met spoorwegen en waterkeringen te verbeteren, echter geen structurele controle. Er is een tendens dat vergunningsverleners bij nieuwbouw of wijzigingen aan het leidingnet steeds meer eisen stellen.
 - Evides Europoort: in vergunningsgebieden (waterschap, RWS, Provincie, NS, Stichting buisleidingstaat Z-W-Ned) en toestemmingsgebieden (gemeenten/leidingstroken) wordt gewerkt conform vergunningc.q. toestemmingsvoorwaarden. De periodieke meetgegevens worden geïnterpreteerd en toegestuurd naar vergunning en toestemmingverlener.
- De leidingeigenaar blijft zelf verantwoordelijk voor de toegestuurde gegevens en de interpretatie van de gegevens. In het kader van het op veiligheid toetsen van leidingen (wet op de waterkering) is er vanaf 1998 tot heden intensief overleg gevoerd met vergunningverleners. De laatste jaren is er ook overleg met Prorail over de liggingssituatie van leidingen langs spoorbanen.
- BW: vergunningverlener geeft wel eisen in de vergunning, echter terugkoppeling is vaak niet aan de orde.
 - TWM: er zijn afspraken over leidingen onder open versus gesloten verharding en over leidingen op openbaar versus particulier terrein.
 - DZH: contact met vergunningverleners bij storingen en reconstructies. Het beheerplan is (nog) niet afgestemd met de vergunningverlener. Meldingsplicht (meting peilbuizen, controle lekdetectie etc.) aan de vergunningverlener wordt thans onderzocht d.m.v. het schouwen van het vergunningbestand.
 - HZH en HFL: beheerplan is niet afgestemd met de vergunningverlener, die echter wel een aantal maatregelen verplicht, zoals toepassen van een bepaalde materiaal soort en eventueel zakbakens en/of KB-metingen. Handhaven van de vergunningsbepalingen gebeurd zeer sporadisch waardoor vergunningen in het stoffige archief terechtkomen. Momenteel worden de vergunningen van de afgelopen 100 jaar door ons ingescand.
 - WMD: met de Provincie Drenthe is overleg gevoerd in verband met de aanwezigheid van slechte AC-leidingen onder verhardingen van de vergunningverlener.

7 Wetgeving

Huidige wetgeving

De drinkwatervoorziening en -kwaliteit is in Nederland geregeld in de Waterleidingwet en het Waterleidingbesluit. Bovendien geldt de 'Kaderrichtlijn Water' (2000/60/EG).

Het hoofddoel van de Waterleidingwet is de bescherming van de volksgezondheid tegen risico's die samenhangen met de levering of beschikbaarstelling van leidingwater. In de Waterleidingwet is onder meer vastgelegd dat waterbedrijven verplicht zijn betrouwbaar drinkwater te leveren. Ook is in de wet beschreven hoe en hoe vaak drinkwater moet worden gecontroleerd (<http://www.wetten.nl/waterleidingwet>).

Op 9 februari 2001 is het Waterleidingbesluit in werking getreden. Dit besluit heeft niet alleen gevolgen voor de waterbedrijven, maar ook voor de eigenaren van collectieve leidingwaterinstallaties. Hieronder vallen in principe alle bedrijven en organisaties die water beschikbaar stellen aan derden zoals kappers, voetbalverenigingen, horecabedrijven en campings. Het besluit vermeldt voor tientallen stoffen hoeveel er maximaal in het drinkwater mag voorkomen.

De Europese Kaderrichtlijn Water, die sinds 2000 van kracht is, moet ervoor zorgen dat de kwaliteit van het oppervlakte- en grondwater in Europa in 2015 op orde is. De richtlijn heeft grote gevolgen voor lokale overheden en het bedrijfsleven. Gemeenten worden geconfronteerd met stijgende kosten van het rioleringsbeheer om de waterkwaliteit in de toekomst niet achteruit te laten gaan. Voor waterschappen komen er extra eisen aan de zuivering met het oog op de waterkwaliteit in de toekomst. Voor bedrijven komen er extra milieueisen ten aanzien van het gebruik van gevaarlijke stoffen. Voor de agrarische sector is het van belang dat de Kaderrichtlijn de Nitraatrichtlijn volgt. Via de Implementatiewet EG-kaderrichtlijn Water is de Kaderrichtlijn Water vertaald in de Nederlandse wetgeving.

Herziening Waterleidingwet: een historisch overzicht

In de in maart 1998 uitgebrachte notitie "De hoofdlijnen van een nieuwe Waterleidingwet" schetst het kabinet de noodzakelijke wijzigingen in de Waterleidingwet met het oog op de duurzame veiligstelling van de drinkwatervoorziening. De Tweede Kamer ging akkoord met de Hoofdlijnennotitie, met uitzondering van de voorstellen op het gebied van marktwerking.

De beschikbare tijd voor de implementatie van de inmiddels van kracht geworden Europese Richtlijn 98/83/EG betreffende de kwaliteit van drinkwater (EG Drinkwaterrichtlijn), de aanpak van legionellapreventie naar aanleiding van Bovenkarspel en de noodzaak om zo spoedig mogelijk de overheidseigendom van drinkwaterbedrijven wettelijk te regelen, leidde tot de keuze om de herziening van de Waterleidingwet in drie tranches uit te voeren:

- Eerste tranche: Wijziging van de Waterleidingwet en het Waterleidingbesluit in verband met de implementatie van de EG Drinkwaterrichtlijn en het opstellen van een regeling met betrekking tot de preventie van legionella in drinkwaterinstallaties.
- Tweede tranche: Wijziging van de Waterleidingwet in verband met het vastleggen van het overheidseigendom van drinkwaterbedrijven.
- Derde tranche: Algehele herziening van de Waterleidingwet cum annexes.

De eerste twee tranches zijn afgerond en hebben geleid tot de volgende wijzigingen in de Waterleidingwet en het Waterleidingbesluit:

- Wet van 22 juni 2000 tot wijziging van de Waterleidingwet in verband met de richtlijn betreffende de kwaliteit van voor menselijke consumptie bestemd water.
- Besluit van 9 januari 2001 tot wijziging van het Waterleidingbesluit in verband met de richtlijn betreffende de kwaliteit van voor menselijke consumptie bestemd water.
- Wet van 9 september 2004 tot wijziging van de Waterleidingwet (eigendom van waterleidingbedrijven).
- Besluit van 26 oktober 2004 tot wijziging van het Waterleidingbesluit en het Besluit hygiëne en veiligheid van badinrichtingen en zwemgelegenheden (preventie van legionella in leidingwater).

Voorts zijn twee ministeriële regelingen met een uitvoeringskarakter van kracht geworden:

- Regeling materialen en chemicaliën leidingwatervoorziening (7 december 2002).
- Regeling distributiegebieden waterleidingbedrijven (16 december 2004).

Tweede tranche: eigendomwet waterbedrijven

Op 25 februari 2005 is de wet tot wijziging van de Waterleidingwet in werking getreden. Hiermee is de zogenoemde tweede tranche van de herziening van de Waterleidingwet afgesloten. De eerste tranche betrof de implementatie van de EG Drinkwaterrichtlijn en legionellapreventie. Thans wordt gewerkt aan de laatste tranche, de complete herziening van de Waterleidingwet, die zal resulteren in een nieuwe wet, de Drinkwaterwet.

Tijdens de Tweede Kamerbehandeling is het amendement-Van Lith aanvaard, dat voorziet in een aansluit- en leveringsplicht. Waterbedrijven zijn verplicht in hun verzorgingsgebied consumenten die daar om vragen, een aanbod te doen voor aansluiting en levering van drinkwater. Het aanbod van het waterbedrijf mag uitsluitend voorwaarden en tarieven bevatten, die transparant, redelijk en niet discriminerend zijn. De verankering van redelijke voorwaarden en tarieven in de Waterleiding is een belangrijke stap in de versterking van de rechtspositie van de consument.

In september 2004 stemde de Eerste Kamer in met de aansluitplicht voor waterbedrijven. Waterbedrijven moeten voorwaarden en tarieven hanteren die redelijk, transparant en niet discriminerend zijn. De Eerste Kamer was kritisch over de wijze waarop het monopolie op productie en levering van drinkwater in de wet is gewaarborgd. Het is de bedoeling dat de nog komende complete herziening van de Waterleidingwet meer transparantie brengt in de markt van leidingwater.

Het ministerie van VROM wil dan het toezicht op de waterleidingbedrijven regelen met een verplichte benchmark. Maar vooruitlopend op de discussie over de complete herziening is in de Eerste Kamer al gezegd dat een benchmark door de sector ‘geen Haarlemmerolie’ is. De vraag is of een dergelijk benchmark in de plaats kan komen van onafhankelijk toezicht.

Derde tranche: de Drinkwaterwet

De doelstelling van de Drinkwaterwet is de bevordering van de volksgezondheid door de voorziening van drinkwater aan alle gebruikers op een maatschappelijk verantwoorde wijze te waarborgen. Bij het voorzien in de behoefte aan voldoende en kwalitatief goed drinkwater kent de overheid aan de bedrijfstak van de openbare watervoorziening een centrale plaats toe. Het wordt primair tot de taak van de drinkwaterbedrijven gerekend om de onzekerheden die optreden in de verschillende onderdelen van het traject van grondstof naar eindproduct zoveel mogelijk te reduceren. De rol van de overheid daarbij is naast het uitoefenen van toezicht vooral voorwaardenscheppend en kaderstellend.

Het voorstel voor een Drinkwaterwet kent twee min of meer nieuwe onderwerpen. In de eerste plaats worden nadere regels gesteld aan de leveringszekerheid en de continuïteit van de openbare watervoorziening, ook in crisissituaties. De wetgever beperkt zich tot het vastleggen van uitgangspunten, waarbij het primair aan de drinkwaterbedrijven is om hier uitwerking en invulling aan te geven. De wijze waarop drinkwaterbedrijven de leveringszekerheid en de continuïteit waarborgen moet toetsbaar zijn, in het bijzonder door de VROM-Inspectie die met het toezicht op de drinkwaterbedrijven is belast. In dit verband dient het drinkwaterbedrijf te beschikken over een leveringsplan.

Het tweede nieuwe onderwerp betreft de invoering van het instrument van onderlinge prestatievergelijking (benchmarking) tussen drinkwaterbedrijven ter bevordering van de doelmatigheid van deze bedrijven uit oogpunt van bescherming van de gebonden klanten. Het gaat daarbij om een viertal invalshoeken:

1. kwaliteit van het geleverde drinkwater;
2. milieueffecten;
3. klanttevredenheid;
4. kostenefficiëntie.

De drinkwaterbedrijven hebben op vrijwillige basis al de nodige ervaring opgedaan met dit instrument. Het kabinet is van mening, zoals eerder is aangegeven, dat een wettelijke plicht voor drinkwaterbedrijven om hieraan deel te nemen en het wettelijk vastleggen van uitgangspunten voor de prestatievergelijking noodzakelijk zijn om de effectiviteit en transparantie van het proces te bevorderen.

In de Drinkwaterwet krijgen waterbedrijven de wettelijke taak te zorgen voor de aanleg en instandhouding van de infrastructuur voor de productie en distributie van drinkwater. Om de continuïteit van de drinkwatervoorziening te kunnen garanderen, mag boven op de hoofdtransportaders voor de drinkwatervoorziening geen bebouwing plaatsvinden. Daarom dienen hoofdleidingen van drinkwaterbedrijven opgenomen te worden in de herziening van het Structuurschema Buisleidingen.

De voorgestelde Drinkwaterwet zal regelingen omvatten ten aanzien van:

- het exclusieve recht van waterbedrijven voor de levering van drinkwater aan gebonden afnemers en de daaraan gekoppelde verplichting tot levering;
- de plicht voor het drinkwaterbedrijf om een redelijk aanbod te doen voor aansluiting en levering;
- taken van drinkwaterbedrijven;
- collectieve watervoorzieningen en collectieve leidingnetten;

- periodieke beleidsnota met de hoofdlijnen van het rijksbeleid betreffende productie en distributie van drinkwater;
- kwaliteitseisen voor het drinkwater en kwaliteitsborging van bron tot kraan;
- meetfrequenties, meetmethoden en rapportages betreffende de kwaliteit van het drinkwater;
- informatieplicht van eigenaren van waterbedrijven, collectieve watervoorzieningen en collectieve leidingnetten betreffende de kwaliteit van het drinkwater ten opzichte van de afnemers;
- leveringszekerheid en continuïteit van de waterlevering;
- doelmatigheid van de bedrijfsvoering van drinkwaterbedrijven;
- toezicht en handhaving mede uit een oogpunt van volksgezondheid en doelmatigheid.

Het wetsvoorstel is op dit moment nog in behandeling.

Aanpalende wetgeving

Waterbedrijven ondervinden op grote schaal hinder van telecomkabels die vaak letterlijk boven op drinkwaterleidingen zijn gelegd. Beheer en onderhoud van het waterleidingnet worden daardoor sterk bemoeilijkt en dat leidt tot aanzienlijke meerkosten. Zo gebeurt het regelmatig dat waterbedrijven bij werkzaamheden ongewild kabels beschadigen of niet bij hun eigen leidingen kunnen komen. De afgelopen jaren zijn deze kabels in grote aantallen kriskras in de ondergrond gelegd, vaak zonder enige vorm van registratie. De herziening van hoofdstuk 5 van de Telecomwet regelt wel een zorgvuldige aanleg van telecomkabels in de toekomst, maar waarborgt niet dat deze situaties uit het verleden ook worden opgelost. VEWIN roept het ministerie van EZ op om te bevorderen dat de problematiek van hinderlijk liggende telecomkabels ook met terugwerkende kracht wordt aangepakt.

8 Innovatief water

Zuiveren afvalwater

Volgens de VEMW blijven innovaties in de watermarkt achter door starre Nederlandse waterregels. Daardoor blijft een investeringspotentieel tot € 50 miljoen onbenut. Bedrijven lopen jaarlijks aanzienlijke besparingsmogelijkheden mis doordat waterschappen inefficiënties belonen. VEMW vraagt de overheid randvoorwaarden te scheppen voor deze economische impuls.

Het waterschap combineert nu een economische machtspositie in de afvalwaterzuivering met de bevoegdheid van vergunningverlener. Dit staat vernieuwingen bij het bedrijfsleven in de weg. Waterschappen houden bedrijven nu af van het zelf zuiveren van hun afvalwater. Gedetailleerde voorschriften in de vergunning maken dit voor bedrijven onaantrekkelijk. De Wet Verontreiniging Oppervlaktewateren (WVO) geeft waterschappen de mogelijkheid om bedrijfsafvalwater te laten behandelen in de gemeenschappelijke afvalwaterzuiveringen, die in beheer zijn bij hetzelfde waterschap. Bedrijven betalen op deze wijze mee aan het in stand houden van structurele inefficiënties in de waterketen.

VEMW zal daarom bij de behandeling van de integrale Waterwet erop aandringen om de vergunningverlening voor de WVO over te dragen van waterschappen naar provincies of gemeenten. De Integrale Waterwet biedt hiervoor de uitgelezen kans. VEMW is tegen de mogelijkheid om in de lozingsvergunning voorrang te geven aan behandeling van bedrijfsafvalwater door het waterschap, omdat dit een premie betekent op inefficiën-

ties. Onafhankelijk toezicht op de machtspositie van waterschappen in de afvalwaterzuivering zal leiden tot beheersbare en voorspelbare waterkosten.

TTW

VEWIN ziet voor het kabinet een actieve rol weggelegd voor het stimuleren van innovatie in de drinkwatersector. VEWIN is voorstander van een technologisch topinstituut voor watertechnologie. “De universiteiten kunnen daarin participeren”, aldus Schmitz. “Nederland is goed in watertechnologie. Door het bijeen brengen van deskundigheid kunnen we nieuwe, slimme technologie ontwikkelen. Daar hebben we op twee manieren voordeel van,” zo concludeert Schmitz. “We staan in Nederland aan de vooravond van een geweldige investering in de verbetering van onze waterkwaliteit. Als we dat kunnen bereiken met onder meer slimme technologie en daarbij een kostenbesparing kunnen realiseren van 10 tot 20%, dan hebben we een enorm maatschappelijk voordeel behaald.” Het andere voordeel is dat de innovaties de exportpositie van de Nederlandse waterbedrijven versterken. “Vooraf met ontzilt en membranen zouden we een goede positie op de wereldmarkt kunnen veroveren” aldus Schmitz.

Het Technologisch Top Instituut Watertechnologie (TTIW) is in oktober 2007 van start gegaan. Het is onderdeel van het Innovatieprogramma Watertechnologie dat beoogt: “Nederland te laten excelleren op gebied van watertechnologie en de exportpositie op dit terrein te versterken”.

9 Aandachtspunten

Kwaliteits- en capaciteitsdocumenten water ontbreken

De situatie bij de waterleidingen is een geheel andere als bij de gas- en stroomnetten. Waterleidingbedrijven zijn niet verplicht om aan een externe toezichthouder inzicht te geven in de kwaliteit van de infrastructuur. Er zijn dan ook geen kwaliteits- en capaciteitsplannen. Objectieve informatie over storingen, investeringen etcetera ontbreken dan ook.

Toezichthouder ontbreekt

Vergeleken met de gas- en elektriciteitssector is er bij water geen controlerende instantie die de efficiency van de waterbedrijven controleert en zonodig de tarieven bijstelt. Omdat de waterbedrijven gecontroleerd worden door hun aandeelhouders hebben deze bedrijven geen behoefte aan een externe waakhond. Zo voert VEWIN zelf benchmarkstudies uit om de waterbedrijven scherp te houden. VROM toetst de doelmatigheid van de watersector aan de hand van dergelijke benchmarkstudies. Uiteraard maakt de voortgaande concentratie van de waterbedrijven een goede prestatievergelijking moeilijker.

Beheersplannen ontbreken

Uit intern onderzoek van VEWIN naar aanleiding van de gebeurtenissen bij Stein, blijkt dat veel waterbedrijven geen beheerplan hebben voor het periodiek inspecteren, onderhouden en vervangen van de leidingen. De verplichting hiertoe ontbreekt ook.

Afgeschermd geheel

De watersector oogt als een afgeschermd geheel. VEWIN is de sterke brancheorganisatie van de waterbedrijven. Deze organisatie is verantwoordelijk voor de interne benchmarkstudies over de efficiency van de watersector. Wanneer door buitenstaanders kritiek wordt geuit over bijvoorbeeld de prijs van water dan staan de waterbedrijven zij aan zij.

Kwaliteit product voorop

De kwaliteit van het product staat voorop bij de watersector. De meeste wetgeving gaat ook over deze kwaliteit. Over de kwaliteit van de buisleidingen wordt nauwelijks gerept. Hoeveel geld er per jaar opgaat aan het vervangen van oude leidingen is niet aan te geven.

Colofon

Ontwerp & lay-out

design@cetera B.V., Rijswijk

Drukwerk

Den Haag media groep, Rijswijk

Productiecoördinatie

Afdeling Communicatie UNETO-VNI

UNETO-VNI

Bredewater 20 - 2715 CA Zoetermeer

Postbus 188 - 2700 AD Zoetermeer

T 079 325 06 50 - F 079 325 06 66

info@uneto-vni.nl - www.uneto-vni.nl

