

Vlaams
Parlement

stuk **37-A** (2010-2011) – Nr. 1
ingediend op 8 november 2010 (2010-2011)

Verslag

van het Rekenhof

over het economisch toezicht
van de Vlaamse Milieumaatschappij
op de financiering van de waterzuivering

R E K E N H O F

Economisch toezicht van de Vlaamse Milieumaatschappij op de financiering van de waterzuivering

*Verslag van het Rekenhof
aan het Vlaams Parlement*

Brussel, november 2010



REKENHOF

Economisch toezicht van de Vlaamse Milieumaatschappij op de financiering van de waterzuivering

*Verslag van het Rekenhof
aan het Vlaams Parlement*

Goedgekeurd in de
Nederlandse kamer van het Rekenhof
op 3 november 2010

Inhoud

Samenvatting	3
1 Inleiding	5
1.1 Onderwerp van de audit	5
1.2 Methodiek	6
2 Uitoefening van het toezicht	8
2.1 Toezicht op de gemeentelijke sanering	8
2.1.1 Situering	8
2.1.2 Toezichtsopdracht	9
2.1.3 Toezicht in de praktijk	10
2.2 Toezicht op de bovengemeentelijke sanering	17
2.2.1 Situering	17
2.2.2 Toezichtsopdracht	18
2.2.3 Toezicht in de praktijk	20
2.3 Informatieopdracht van de EnT	28
2.3.1 Informatieopdracht	28
2.3.2 Informatieverstrekking in de praktijk	28
3 Toezichtskader	30
3.1 Regelgevend kader	30
3.2 Beleidsmatig kader: regerings- en ministerieel beleid	32
3.3 Kader binnen de Vlaamse Milieumaatschappij	34
3.3.1 Aansturing en opvolging	34
3.3.2 Personeelscapaciteit	36
4 Conclusies	37
5 Aanbevelingen	39
6 Antwoord van de minister	41
Bijlage 1: Antwoord van de Vlaamse minister van Leefmilieu	42

Samenvatting

Onder meer om te voldoen aan de Europese richtlijn stedelijk afvalwater en de Kaderrichtlijn Water heeft Vlaanderen zijn waterzuiveringsector op 1 januari 2005 gereorganiseerd. Het programmadecreet 2005 heeft de drinkwatermaatschappijen verantwoordelijk gemaakt voor de afvalwaterzuivering. Voor de gemeentelijke sanering (de aanleg en het onderhoud van rioleringen) kunnen ze overeenkomsten met gemeentelijke rioolbeheerders afsluiten, voor de bovengemeentelijke sanering (de bouw van collectoren en zuiveringsstations) hebben ze met Aquafin een overeenkomst afgesloten. De sanering wordt gefinancierd door de waterverbruikers (via heffingen, bijdragen en vergoedingen) en het Vlaams Gewest (via een aanvullende werkingstoelage). De decreetgever heeft, sinds 2005, de Vlaamse Milieumaatschappij (VMM) aangeduid als economisch toezichthouder (EnT) op de financiering van de waterzuivering in Vlaanderen. Het Rekenhof ging na of de EnT zijn taak op adequate wijze uitvoert.

Uitoefening van het toezicht

- De ruime mogelijkheden om de gemeentelijke sanering te regelen zorgen voor een groot aantal, inhoudelijk uiteenlopende *contracten*. Dit leidt tot een gebrek aan doorzichtigheid die, samen met het gebrek aan normering en sanctiemogelijkheden, het geheel moeilijk beheersbaar maakt voor de EnT. Op bovengemeentelijk vlak worden de drinkwatermaatschappijen in hun contract met Aquafin en de VMM onvoldoende geresponsabiliseerd.
- Voor zijn *toezicht op de tariefbepaling* kan de EnT, bij gebrek aan ministeriële beslissingen, onvoldoende terugvallen op operationele normen m.b.t. de redelijke bijdrage in het kader van de kosten-terugwinning of het begrip de vervuiler betaalt. De gemeentelijke tarieven zijn onvoldoende onderbouwd en op bovengemeentelijk vlak stelden de EnT en de Vlaamse regering zich teveel in de plaats van de drinkwatermaatschappijen voor de bepaling van de tarieven in de periode 2004-2009. Ook ontbreekt er een visie van de beleidsmakers op de tariefbepaling en -evolutie.
- Voor zijn *toezicht op de aanwending van de gemeentelijke bijdragen en vergoedingen* heeft de EnT een veelbelovend rapporterings-instrument ontwikkeld. Dit instrument is evenwel niet decretaal onderbouwd en er is nood aan een definitie van de kosten in het kader van de gemeentelijke sanering en aan een afstemming van de gemeentelijke boekhouding op de berekening van deze kosten.
- Het *toezicht op de financiële transparantie van de waterzuiverings-actoren* is gebrekkig. Op gemeentelijk niveau ontbreken een controlemethodiek, normering en voldoende inzicht in de geldstromen tussen de drinkwatermaatschappijen en de gemeenten of andere rioolbeheerders. Op bovengemeentelijk vlak betaalde het Vlaamse Gewest de jaarlijkse werkingstoelagen 2008 en 2009 aan de drinkwatermaatschappijen vroegtijdig, zonder reglementaire onderbouwing en zonder voldoende zicht op de kastoestand van de drinkwatermaatschappijen. De afhandeling van de financiële verslagen van Aquafin en van de definitieve afrekening van de werkingstoelagen

laten te lang op zich wachten. Ook over de inningspercentages van de drinkwatermaatschappijen werd nog geen beslissing genomen.

- De EnT beschikt over voldoende informatie en mogelijkheden om toe te kunnen zien op *de correcte aanrekening van de bijdragen, vergoedingen en vrijstellingen* door de drinkwatermaatschappijen, maar niet over de nodige interventiemogelijkheden. In de praktijk richtte de uitgevoerde controle zich vooral op de bovengemeentelijke bijdragen en vergoedingen. De krachtlijnen van de toekomstige controlestrategie zijn ondertussen vastgelegd.
- Voor zijn *toezicht op kruissubsidiëring* bij de gemeentelijke sanering heeft de EnT nog geen sluitende controlemethodiek ontwikkeld. Het ontbreekt hem aan inzicht in de financiële stromen van de hoofdrolspelers en hij ontbeert een normenkader met een duidelijke definitie van het begrip *kruissubsidiëring*. Op bovengemeentelijk vlak kampt de EnT vooral met een gebrekkige doorstroming van informatie in het algemeen en meer specifiek over de commerciële activiteiten van Aquafin.
- Momenteel doet de EnT nog niet aan benchmarking. Bepaalde instrumenten (rapporteringsinstrument, steekproefcontroles) kunnen op termijn allicht uitgroeien tot een volwaardige benchmarking.

Informatieopdracht van de EnT

De EnT moet de minister, het parlement en de samenleving informeren over de Vlaamse waterzuiveringsector. Hij doet dat met zijn website en met rapporten. De website is een goed informatie-instrument, ondanks zijn beperkte overzichtelijkheid en actualiteitswaarde. De EnT heeft tot op heden niet systematisch gerapporteerd over zijn toezichtsactiviteiten. Hij heeft evenmin al een publicatiepolitiek ontwikkeld.

Toezichtskader

De opdracht van de EnT is maar in beperkte mate wettelijk geregeld en essentiële begrippen zoals de *redelijke bijdrage*, *financiële transparantie* of *kruissubsidiëring* zijn niet nader gedefinieerd. Daardoor ontbeert de EnT slagkracht. Evenmin beschikt hij over een afdwingbaar recht op informatie en de bijhorende sanctioneringsbevoegdheid.

Antwoord van de minister

In haar antwoord beklemtoonde de Vlaamse minister van Leefmilieu de nood aan transparantie over de kostentoe rekening in de waterzuiveringsector en over de aanwending van de ingezamelde middelen op grond van correcte basisdata. De daaruit voortvloeiende conclusie dat de EnT daarvoor een adequaat regelgevend en beleidskader moet hebben, met normen voor zijn toezicht, alsook handhavingsinstrumenten voor het bekomen van de nodige data van de verschillende actoren in de sector, wordt in het antwoord echter niet volledig ondersteund. Zo geeft de minister de voorkeur aan overleg boven de toepassing van handhavingsinstrumenten.

1 Inleiding

1.1 Onderwerp van de audit

De sanering van het afvalwater in Vlaanderen is een onderdeel van een ruimer Europees kader. Twee richtlijnen zijn daarbij van belang:

- de *Richtlijn Stedelijk Afvalwater*⁽¹⁾ bepaalt dat het afvalwater van de agglomeraties, afhankelijk van het inwonersequivalent, tegen een bepaalde datum opgevangen en gezuiverd moet worden. België en Vlaanderen halen op dit ogenblik de termijnen en normen niet⁽²⁾ en werden veroordeeld in 2004⁽³⁾.
- de *Kaderrichtlijn Water*⁽⁴⁾ streeft naar oppervlaktewateren in een goede toestand tegen 2015. De diverse watergebruikers - ten minste onderverdeeld in de doelgroepen huishoudens, bedrijven en landbouw - moeten daarvoor een *redelijke bijdrage* leveren (met toepassing van het kostenterugwinningsbeginsel), gebaseerd op een economische analyse en rekening houdend met het beginsel: *de vervuiler betaalt*. Dat betekent dat elke doelgroep – alvast voor een deel – moet bijdragen in de saneringskosten tot beloop van zijn aandeel in de hoeveelheid water die in de riolering wordt geloosd⁽⁵⁾. Dat beginsel moet tegen 2010 worden toegepast.

Om, onder meer⁽⁶⁾, te voldoen aan deze Europese normen heeft Vlaanderen gekozen voor een reorganisatie van de waterzuiveringsector. Het programmadecreet 2005⁽⁷⁾ heeft de exploitanten van een openbaar waterdistributienetwerk (drinkwatermaatschappijen)⁽⁸⁾ vanaf 1 januari

¹ Richtlijn 91/271/EEG inzake de behandeling van stedelijk afvalwater van 21 mei 1991 van de Raad, PB. L. 1991, nr. 135. Deze richtlijn werd vertaald naar het Vlaams niveau in de Oppervlaktewaterenwet van 26 maart 1971 en het besluit van de Vlaamse Regering houdende algemene en sectorale bepalingen inzake milieuhygiëne (VLAREM II).

² Jaarverslag 2008 van de NV Aquafin, p. 26 en 55, en MIRA-T Indicatorenrapport 2008, p. 100.

³ Arrest van het Europees Hof voor Justitie van 8 juli 2004.

⁴ Richtlijn 2000/60/EG van het Europees Parlement en de Raad van 23 oktober 2000 tot vaststelling van een kader voor communautaire maatregelen betreffende het waterbeleid. Deze richtlijn werd in Vlaanderen omgezet in het decreet van 18 juli 2003 betreffende het integraal waterbeleid.

⁵ En voor de bovengemeentelijke sanering ook gerelateerd tot de vuilvracht, dat is: de hoeveelheid geloosde, verontreinigde stoffen.

⁶ Andere redenen waren: het federale btw-percentages op de Aquafinfacturen, de ESR-neutraliteit van de schulden van Aquafin en de hervorming van Aquafins aandeelhoudersstructuur.

⁷ Decreet van 24 december 2004 houdende bepalingen tot begeleiding van de begroting 2005.

⁸ Op 1 januari 2009 waren er twaalf drinkwatermaatschappijen actief in Vlaanderen. Het gaat om vier grote drinkwatermaatschappijen (met meer dan 100.000 abonnees) en acht kleinere maatschappijen (van 4.000 tot 90.000 abonnees).

2005⁹) verantwoordelijk gemaakt voor de zuivering van het drinkwater dat zij aan hun abonnees leveren. Ze mogen die sanering zelf organiseren of middels een overeenkomst met een derde. De abonnees van het drinkwaternet betalen een integrale waterprijs, die zowel slaat op de levering van drinkwater als op de sanering van het afvalwater op gemeentelijk niveau (voornamelijk de aanleg en het onderhoud van gemeentelijke rioleringen) en bovengemeentelijk niveau (de aanleg van collectoren en de bouw en uitbating van waterzuiveringstations).

Vóór de reorganisatie situeerde de decreetgever het *ecologisch* toezicht (zuivert *Aquafin voldoende?*) bij de Vlaamse Milieumaatschappij (VMM) en het *economisch* toezicht op Aquafin (*betaalt iedereen wat hij behoort te betalen en zijn die kosten redelijk?*) bij een bijzonder gevolmachtigde van de Vlaamse Regering. De reorganisatie van de watersector noopte tot een ander economisch toezicht, aangezien de financiële stromen wijzigden en er actoren bijkwamen. Behalve tot Aquafin, diende het toezicht zich nu ook uit te strekken tot de drinkwatermaatschappijen en de gemeentelijke rioolbeheerders. Sinds 1 januari 2005 oefent een dienst van de afdeling Economisch Toezicht (EnT) van de VMM het economisch toezicht uit.

Het Rekenhof onderzocht of de VMM haar opdracht als economisch toezichthouder op de financiering van de waterzuivering op adequate wijze uitvoert. Het heeft deze onderzoeksvraag uitgesplitst over de volgende deelvragen:

- Geeft de economische toezichthouder op adequate wijze invulling aan zijn taken ? (Hoofdstuk 2)
- Hebben de Vlaamse Regering, de bevoegde minister en de VMM voor dit toezicht een degelijk kader uitgewerkt ? (Hoofdstuk 3)

1.2 Methodiek

Het Rekenhof steunde vooral op documentenonderzoek, interviews met actoren in de waterzuiveringsfinanciering⁽¹⁰⁾ en een onderzoek ter plaatse van de controledossiers van de EnT. De onderzochte periode liep van 1 januari 2005 tot juni 2009. Deze periode slaat in eerste instantie op de onderzochte controledossiers. Met het oog op een zo actueel mogelijke rapportering maakt het rapport ook melding van initiatieven en acties van de EnT en de minister uit de periode na juni 2009.

⁹ Tot 1 januari 2005 waren de gemeenten verantwoordelijk voor de aanleg van riolen en het Vlaams Gewest voor de aanleg en exploitatie van de bovengemeentelijke waterzuiveringinfrastructuur, d.w.z. collectoren, pompstations en waterzuiveringstations. Het gewest heeft zijn taak opgedragen aan Aquafin en geregeld met een beheersovereenkomst.

¹⁰ Personeelsleden van de afdeling Economisch Toezicht van de VMM, en vertegenwoordigers van Aquafin, de Samenwerking Vlaams Water (SVW, de koepelorganisatie van de waterbedrijven in Vlaanderen), de Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten (VVSG) en de Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen (SERV).

Het Rekenhof heeft voor de beoordeling van de EnT onder meer gebruik gemaakt van de sectorale regelgeving, op de VMM toepasselijke algemeen gangbare normen⁽¹¹⁾, specifieke normen voor het economisch toezicht uit de resolutie van het Vlaams Parlement over de saneringsplicht voor afvalwater⁽¹²⁾, het rapport van de SERV over de prijs van water 2008⁽¹³⁾ en vakliteratuur⁽¹⁴⁾. Daaruit distilleerde het onder meer de volgende voorwaarden voor een effectief toezicht: de toezichthouder moet over voldoende en aangepaste instrumenten beschikken; hij moet het vermogen hebben informatie te verwerven; hij moet over een exhaustief en duidelijk normenkader beschikken; hij moet over de nodige deskundigheid beschikken; hij moet kunnen corrigeren, interveniëren en sanctioneren.

Het Rekenhof kondigde zijn onderzoek aan op 22 december 2008. Het bezorgde het voorontwerp van verslag op 16 maart 2010 aan de administrateur-generaal van het agentschap Vlaamse Milieumaatschappij. Het agentschap antwoordde op 23 april 2010. Op 6 juli 2010 bezorgde het Rekenhof het ontwerpverslag aan de Vlaamse minister van Leefmilieu, die op 31 augustus 2010 reageerde. Het antwoord van de minister is integraal opgenomen als bijlage en wordt toegelicht in hoofdstuk 6.

¹¹ Zoals de normen voor organisatiebeheersing van de Vlaamse overheid (Leidraad Interne Controle en Organisatiebeheersing, 2007)

¹² Resolutie betreffende de saneringsplicht voor afvalwater van 5 maart 2008, Stuk 1504 (2007-2008) – Nr. 6.

¹³ Rapport van de SERV van 11 juni 2008: *De prijs van water 2008: analyse en aanbevelingen*, p. 69-70.

¹⁴ - J. De Ridder, *Toezicht: begripsvorming en analyse*, gepubliceerd onder de titel "Beleidsvoering door toezicht" in het Handboek Beleidsvoering Overheid, 1988;
- *Toezicht moet onafhankelijk, helder, professioneel. De kaderstellende visie op toezicht*, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Den Haag, november 2001;
- J. De Ridder, *Een goede raad voor toezicht*, Boom Juridische Uitgevers, Den Haag, 2004;
- *Minder last, meer effect. Zes principes van goed toezicht. Kaderstellende visie op toezicht 2005*. Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Den Haag, oktober 2005.

2 Uitoefening van het toezicht

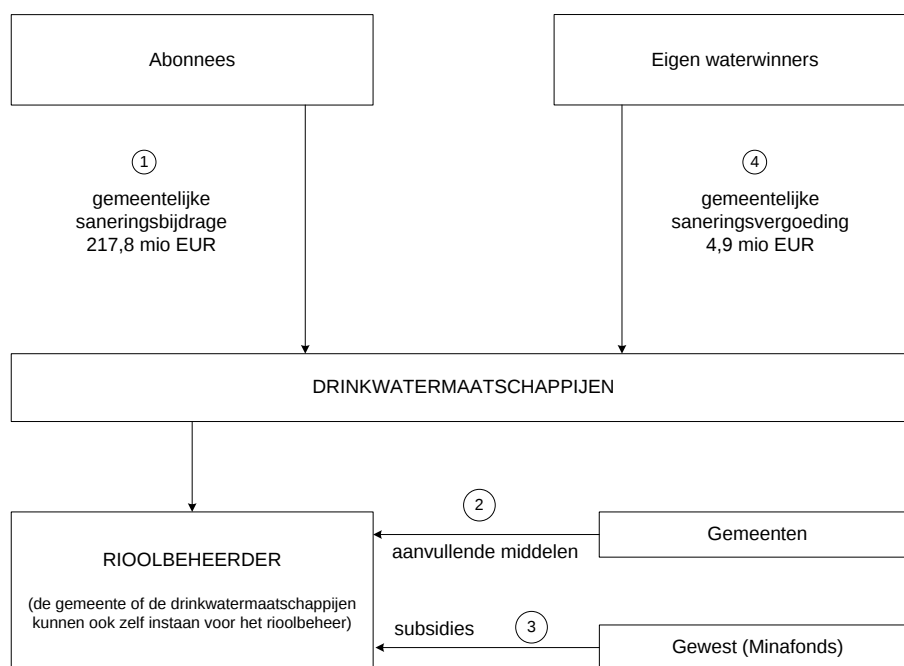
Dit hoofdstuk geeft weer of de economische toezichthouder (EnT) op adequate wijze invulling geeft aan zijn taken. Het bespreekt eerst het toezicht op de gemeentelijke sanering (§ 2.1). Vervolgens komt de bovengemeentelijke sanering aan bod (§ 2.2). Tot slot wordt de wijze waarop de EnT zijn informatieopdracht invult, beoordeeld (§ 2.3).

2.1 Toezicht op de gemeentelijke sanering

2.1.1 Situering

Het onderstaande schema toont de verschillende actoren en de onderlinge financiële stromen in het kader van de gemeentelijke sanering⁽¹⁵⁾:

Figuur 1 – Financiële stromen - gemeentelijke sanering



Voor hun *gemeentelijke saneringstaak* (de aanleg en het onderhoud van gemeentelijke rioleringen) kunnen de drinkwatermaatschappijen overeenkomsten afsluiten met de gemeentelijke rioolbeheerder⁽¹⁶⁾. De rol

¹⁵ De bedragen in het schema zijn afkomstig uit de jaarrapporteringen 2008 van de drinkwatermaatschappijen aan de VMM.

¹⁶ Dat is: de gemeente zelf, een gemeentebedrijf, een intercommunale of intergemeentelijk samenwerkingsverband of een derde die de gemeente na een publieke marktbevraging heeft aangesteld. In de praktijk beslissen de gemeenten wie daarvoor instaat.

van de drinkwatermaatschappijen beperkt zich dan tot het afsluiten van een overeenkomst met de rioolbeheerder en het factureren van een *gemeentelijke saneringsbijdrage aan hun abonnees* (stroom 1 in het schema). Als de drinkwatermaatschappij zelf de rol van rioolbeheerder opneemt, zal zij instaan voor het beheer van het gemeentelijk rioleringsnet. De meeste drinkwatermaatschappijen bieden de gemeenten een rioolbeheerpakket aan⁽¹⁷⁾. Een beperkt aantal gemeenten betaalt zelf de bijdrage in de plaats van haar burgers. Heel wat gemeenten bedingen in de overeenkomsten met de drinkwatermaatschappijen sociale of ecologische vrijstellingen en zetten *bijkomende middelen* voor de sanering in (stroom 2). Het Vlaams Gewest (Minafonds) verstrekt ook subsidies voor de aanleg van gemeentelijke rioleringen (stroom 3). De eigen waterwinners (kleinverbruikers en grootverbruikers) betalen eventueel een *gemeentelijke saneringsvergoeding* (stroom 4).

2.1.2 Toezichtsoopdracht

De EnT heeft de volgende toezichtstaken op gemeentelijk niveau:

- *Toezicht op de contracten tussen de drinkwatermaatschappijen en de gemeenten of rioolbeheerders.* De EnT moet decretaal toezien op de uitbouw en het beheer van de saneringsinfrastructuur en op de doorrekening van de kosten ervan. De beoordeling van de contracten tussen de drinkwatermaatschappijen en de gemeenten of rioolbeheerders is volgens de toezichthouder onlosmakelijk verbonden met deze hoofdtaken, ook al is deze beoordeling niet expliciet aan de EnT toebedeeld.
- *Toezicht op de tariefbepaling voor de gemeentelijke saneringsbijdrage en -vergoeding.* De regelgeving machtigt de drinkwatermaatschappij het tarief te bepalen van de gemeentelijke saneringsbijdrage en saneringsvergoeding, onder toezicht van de economische toezichthouder⁽¹⁸⁾.
- *Toezicht op de aanwending van de gemeentelijke bijdragen en vergoedingen.* Het drinkwaterdecreet bestemt de bijdrage voor de sanering op gemeentelijk vlak voor de financiering van de gemeentelijke sanering⁽¹⁹⁾. De EnT moet controleren of de geïnde bijdragen en vergoedingen daadwerkelijk en op een kostenefficiënte wijze worden ingezet voor de watersanering op gemeentelijk niveau.
- *Toezicht op de financiële transparantie van de gemeentelijke sanering.* De toelichting bij het programmadecreet 2005 draagt de EnT op financiële transparantie te bewerkstelligen bij Aquafin, de drink-

¹⁷ Volgens de databank van de EnT oefenen 142 gemeenten nog zelf hun rioolbeheer uit. 76 gemeenten zijn aangesloten bij een intercommunale en 86 gemeenten laten hun rioolbeheer aan een drinkwatermaatschappij over. Vier gemeenten hebben geen financiële overeenkomst. Ook Aquafin is actief op de markt van het gemeentelijk rioolbeheer. Vooral gemeenten die hun rioolbeheer nog zelf doen, besteden taken aan Aquafin uit.

¹⁸ Art. 16bis, §3, van het drinkwaterdecreet.

¹⁹ Art. 16bis, §3, van het drinkwaterdecreet.

watermaatschappijen en de intercommunale samenwerkingsverbanden. De verwerving van financiële informatie is immers essentieel voor een toezichthouder die tariefhoogten moet reguleren en kosten moet vastleggen.

- *Toezicht op de aanrekening van de gemeentelijke bijdrage en vergoeding aan de abonnees.* De drinkwatermaatschappijen staan in voor de aanrekening aan de abonnees van de gemeentelijke (en bovengemeentelijke) bijdragen en de gemeentelijke vergoeding via de drinkwaterfactuur en voor de toekenning en (terug)betaling van vrijstellingen en compensaties. De EnT is belast met de controle hierop.
- *Toezicht op (gemeentelijke) kruissubsidiëring.* Het toezicht op de doorrekening van de saneringskosten door de drinkwatermaatschappijen, impliceert volgens de toelichting bij het programmadecreet 2005 dat de EnT mogelijke kruissubsidies moet controleren⁽²⁰⁾.
- *Benchmarking.* De toelichting vermeldt expliciet ook de benchmarkingsopdracht. Dat is de vergelijking van de kostenefficiëntie bij gelijkaardige organisaties, om ze aan te zetten tot prestatieverbetering. Hun relatief monopolie spoort rioolbeheerders en drinkwatermaatschappijen weinig aan effectief, efficiënt en zuinig hun diensten te leveren. De vrij grote prijsverschillen in de waterdienstverlening rechtvaardigen benchmarking in deze sector⁽²¹⁾.

2.1.3 Toezicht in de praktijk

Voor elk van de zeven bovenvermelde toezichtsoopdrachten ging het Rekenhof na op welke wijze de EnT ze heeft uitgeoefend.

- *Toezicht op de contracten tussen de drinkwatermaatschappijen en de gemeenten of rioolbeheerders*

Zoals hierboven vermeld kunnen drinkwatermaatschappijen aan hun gemeentelijke saneringsverplichting voldoen door zelf de sanering te organiseren of door een overeenkomst te sluiten met de gemeentelijke rioolbeheerder. Veel van deze contracten werden pas na 2007 gesloten. Het toezicht erop is dus nog vrij recent.

De contractanten zijn vrij in hun onderlinge taakafbakening. Het *drinkwaterdecreet* schrijft alleen voor dat het contract tussen de drinkwatermaatschappij en de rioolbeheerder het tarief van de eventueel gevraagde bijdragen of vergoedingen moet bevatten⁽²²⁾. Een samenwerkingsprotocol tussen de EnT en de drinkwatermaatschappijen regelt de informatiestroom. De drinkwatermaatschappijen moeten elk nieuw contract en elke contractwijziging binnen de 30 dagen

²⁰ Deze taak vloeit ook voort uit het *de vervuiler betaalt*-beginsel uit de kaderrichtlijn water en het decreet integraal waterbeleid.

²¹ In de Commissie Leefmilieu stelde de minister van Leefmilieu op 1 juli 2008 dat het uiteindelijke doel van een benchmarking een prijsdaling is.

²² Artikel 16quater van het drinkwaterdecreet.

na ondertekening aan de EnT bezorgen. De EnT onderzoekt de contracten, met behulp van een checklist die hij begin 2010 ontwikkelde, en kan suggesties doen om het contract aan te passen. Hij houdt de belangrijkste contractgegevens bij⁽²³⁾. Ook heeft de EnT in het samenwerkingsprotocol bijkomende normen opgenomen: hij ijvert onder meer voor de gelijkstelling van de bijdrageberekening voor bedrijven met het oog op het vermijden van een ongelijke behandeling en oneerlijke concurrentie.

In de praktijk verstrekken de drinkwatermaatschappijen de EnT niet altijd vlot de vereiste informatie, zij doen dat vaak vertraagd en niet altijd spontaan. De huidige afspraken bieden de EnT geen garantie dat hij altijd over de meest actuele gegevens beschikt. De ruime mogelijkheden om de gemeentelijke sanering te regelen, zorgen voor een groot aantal, inhoudelijk uiteenlopende, contracten. Dat maakt het geheel moeilijk beheersbaar en weinig transparant voor de EnT. De normen die de toezichthouder bijkomend formuleerde, hebben hun bestaansrecht, maar het instrument protocol heeft geen formele afdwingbaarheid. Het gebrek aan decretale normen bemoeilijkt dus een adequaat toezicht.

- *Toezicht op de tariefbepaling voor de gemeentelijke saneringsbijdrage en -vergoeding*

Tot 2008 en ook in 2010 legde de decreetgever een maximumtarief vast; voor 2009 heeft de EnT dat maximum vastgelegd, gebruik makend van zijn decretale bevoegdheid beperkingen op te leggen⁽²⁴⁾. Sinds 2007 bedraagt dat 1,4 keer het bovengemeentelijk tarief⁽²⁵⁾. Het tariefmaximum is niet onderbouwd met relevant cijfermateriaal. Uit controles van de EnT blijkt dat alle gemeentelijke tarieven dit plafond respecteren. In 2007, 2008, 2009 en 2010 hanteerden de drinkwatermaatschappijen in respectievelijk 39, 70, 115 en 200 Vlaamse gemeenten het maximumtarief.

De EnT krijgt kennis van de tarieven langs de contracten die de drinkwatermaatschappijen sluiten en die zij bij protocol moeten overleggen (cf. supra); langs de eveneens bij protocol bepaalde meldingsplicht voor tariefwijzigingen en langs het gemeentelijk rapporteringsinstrument (cf. infra). In de praktijk verloopt deze informatie-doorstroming niet altijd vlot: de maatschappijen respecteren de meldingsplicht niet altijd. Omdat de EnT zodoende nooit met zekerheid over alle geldende tarieven beschikt, gaat hij ook actief op zoek naar de tarieven.

Het tarief moet, volgens het drinkwaterdecreet, rekening houden met de volgende zes elementen⁽²⁶⁾: (1) de vervuiling die de abonnee veroorzaakt, volgens het beginsel *de vervuiler betaalt*; (2) de collec-

²³ Drinkwaterleverancier, rioolbeheerder, bijdrage- en vergoedingstarieven, berekeningswijze van de bijdragen en vergoedingen, vrijstellingsregeling, aangerekende inningskosten, enz.

²⁴ Art. 16bis, §3, 6^e lid, van het drinkwaterdecreet.

²⁵ 2,4 keer bij individuele sanering (via individuele behandeling van afvalwater).

²⁶ Art. 16bis, §3, van het drinkwaterdecreet.

tieve of individuele saneringskosten per m³ water; (3) een aandeel niet-inbare bijdragen; (4) het aandeel vrijstellingen of sociale correcties die de gemeenten of het Vlaams Gewest opleggen; (5) de tegemoetkomingen in de financiering door de gemeenten of het Vlaams Gewest en (6) het aandeel van de kosten van de lozing van water dat niet van een openbaar waterdistributienetwerk komt. De EnT moet van de decreetgever nagaan of de voorgestelde tarieven rekening houden met deze zes elementen.

De EnT kan momenteel niet verzekeren dat de voorgestelde tarieven rekening houden met de bovenvermelde zes elementen. De drinkwatermaatschappijen leggen immers geen onderbouwde tariefvoorstellen voor. Het toezicht op de onderbouwing van de tarieven vereist een sanctioneringsinstrument. De EnT moet immers in staat zijn de tarieven op een dwingende manier goed of af te keuren, wat hij nu niet kan.

En zelfs als ze hun tariefbepaling zouden toelichten, dan nog zou de EnT momenteel niet in staat zijn die degelijk te beoordelen, omdat een volledig zicht op een aantal componenten ontbreekt⁽²⁷⁾:

- Hoeveel elke gemeente besteedt aan gemeentelijke sanering is niet volledig gekend. Het gemeentelijk rapporteringsinstrument zou dat moeten oplossen, volgens de EnT kan dit in 2010.
- De huidige situatie is niet volledig geschikt voor de toepassing op de tariefbepaling van het beginsel *de vervuiler betaalt*⁽²⁸⁾: de bijdragen voor kleinverbruikers steunen weliswaar op het waterverbruik en niet op de geloosde volumes, maar deze hoeveelheden benaderen elkaar sterk. In een aantal gemeenten steunt de bijdrageberekening voor grootverbruikers op vuilvracht in plaats van op watervolumes; de EnT wijst er evenwel op dat het volume water dat moet worden vervoerd relevant is bij de gemeentelijke sanering (dat betreft de afvoer en niet de zuivering van het rioolwater).
- De invulling van het begrip *redelijke bijdrage* uit de Europese kaderrichtlijn Water blijft uit⁽²⁹⁾. In het algemeen ontbreekt een beleidsvisie op de financiering van de gemeentelijke saneringsinfrastructuur, die specificeert welke inkomsten welke saneringskosten moeten opvangen, welke kosten de bijdragen en vergoedingen moeten dekken, hoe de tarieven en subsidiëring in de tijd moeten evolueren en in hoeverre gemeenten nog een beroep moeten doen op hun algemene middelen. De VMM werkt ondertussen wel aan een financieringsmodel waarmee de gemeenten hun toekomstige uitgaven en middelen voor de gemeentelijke saneringsinfrastructuur zullen kunnen inschatten.

²⁷ Andere componenten zijn dan weer wel gekend, bijv. de EnT kent in principe de niet geïnde bijdragen en de vrijstellingen en sociale correcties en de tegemoetkomingen van de gemeenten.

²⁸ Art. 6, 5° van het decreet integraal waterbeleid.

²⁹ Op vraag van de VMM heeft een studiebureau in september 2009 een vergelijkend rapport opgesteld over de kostprijs van waterlevering en afvalwaterzuivering voor de gebruikers in verschillende Europese landen.

- Zolang de EnT een onvolledig zicht heeft op de exploitatiekosten van de bestaande rioleringen en de kosten van de vereiste investeringen voor elke gemeente, kan hij de saneringskost per m³ niet exact bepalen. De EnT heeft samen met de sector gemiddelden uitgewerkt om de saneringskosten per m³ te bepalen en voerde een eerste berekening uit met de cijfers uit het gemeentelijk rapporteringsinstrument. Deze berekening vergt enig voorbehoud: de gedane kosten zijn niet noodzakelijk de kosten die daadwerkelijk nodig zijn voor de sanering van het water⁽³⁰⁾ en bovendien kunnen schaalvoordelen optreden als gemeenten toetreden tot samenwerkingsverbanden voor hun rioleringsbeheer.
 - Veel gemengde gebruikers, die zowel abonnee als eigen waterwinner zijn, zijn bij de VMM en de drinkwatermaatschappijen nog niet gekend. Buiten het verbruikte drinkwater, veroorzaakt ook het verbruikte, eigen gewonnen grond- en hemelwater saneringskosten⁽³¹⁾.
- *Toezicht op de aanwending van de gemeentelijke bijdragen en vergoedingen*

De EnT heeft een *gemeentelijk rapporteringsinstrument* ontwikkeld. Elke Vlaamse gemeente (of rioolbeheerder⁽³²⁾) moet jaarlijks een rapport invullen, waarin zij alle opbrengsten en kosten van de gemeentelijke sanering opsomt en een overzicht geeft van alle geraamde en aangerekende investeringskosten. De EnT ondersteunt de gemeenten met infosessies, een handleiding en een infolijn. Sinds 2009 gaat het rapporteringsinstrument van de EnT samen met de bevraging van de ecologische toezichthouder⁽³³⁾. Met deze rapporten kan de EnT nagaan hoe groot de kosten zijn die de gemeenten moeten dragen, welk aandeel de bijdragen en vergoedingen daarvan op zich nemen, wat de relatie is tussen de gemaakte kosten en de tariefhoogte van de bijdragen en vergoedingen, welke investeringen uitgevoerd zijn, hoe de verhoudingen tussen gemeenten onderling liggen, ... De eerste analyse⁽³⁴⁾, die weliswaar nog onvolmaakt is wegens de onvolledige respons en eventuele interpretatieverschillen bij het invullen door de gemeente, leverde al enkele nuttige indicaties op. Zo

³⁰ Investeert een gemeente genoeg in rioleringsonderhoud, doet ze dat efficiënt, vindt een inhaalbeweging plaats, ...?

³¹ Decretaal moeten eigen waterwinners de ingebruikname of stopzetting van de eigen waterwinning melden bij de VMM. De EnT geeft deze informatie door aan de drinkwatermaatschappijen, die de eigen waterwinners een vergoeding kunnen aanrekenen voor de gemeentelijke sanering. Deze informatiestroom steunt op goodwill van de VMM en is geen verplichting.

³² Indien de gemeente is toegetreden tot een intercommunale of intergemeentelijk samenwerkingsverband.

³³ In het kader van de opmaak van de gemeentelijke performantie-indicatoren, die gemeenten moeten beoordelen op de praktische invulling van hun saneringsbeleid.

³⁴ *Rapporteringsinstrument: eerste analyses*, van juli 2009.

bleek dat de abonnees en eigen waterwinners momenteel nog niet de helft (46 %) van de totale saneringskost financieren.

Het gemeentelijk rapporteringsinstrument is veelbelovend, maar er zijn nog enkele knelpunten, zoals:

- De EnT kan niet terugvallen op een duidelijke definitie van het begrip gemeentelijke sanering en de kosten daarvoor. De indeling en handleiding van het rapporteringsinstrument zijn richtinggevend, maar sommen de mogelijke kosten niet limitatief op. Het gemeentelijk rapporteringsinstrument zal nochtans maar effectief zijn als alle gemeenten de in te vullen posten gelijk interpreteren.
 - Veel gemeenten weten niet hoeveel ze precies uitgeven aan gemeentelijke sanering. De gemeentelijke boekhouding is daar niet op afgestemd⁽³⁵⁾.
 - Momenteel is er geen controle op de betrouwbaarheid van het aangeleverde cijfermateriaal. De EnT controleert alleen of het realistisch is. Hij beseft dat de controle grondiger moet worden.
 - Het rapporteringsinstrument geeft geen indicaties van de kostenefficiëntie van de gemeenten.
 - Het gebrek aan een decretale verankering van het gemeentelijk rapporteringsinstrument maakt dat de EnT geen sanctioneringsmogelijkheid heeft tegenover gemeenten die het rapport niet invullen. Hij probeert vooral de gemeenten te sensibiliseren.
- *Toezicht op de financiële transparantie van de gemeentelijke sanering*

Het begrip financiële transparantie is nergens bepaald. Daardoor ontbeert de EnT een normenkader om zijn toetsingsopdracht uit te voeren.

Het financieel toezicht op de drinkwatermaatschappijen en andere rioolbeheerders is beperkt. De EnT heeft niet genoeg zicht op de financiële structuur van de drinkwatermaatschappijen en de rioolbeheerders, noch op hun interne en onderlinge financiële stromen. In de praktijk kennen de drinkwatermaatschappijen de saneringskosten van de gemeenten niet en geschiedt de facturatie vaak op maat (daarbij wordt het gefactureerd bedrag afgestemd op de ontvangen bijdragen/vergoedingen en niet op de gerealiseerde uitgaven). De EnT erkent dat inzicht in de boekhouding van de drinkwatermaatschappijen, de intercommunale rioolbeheerders en de gemeenten die rioolbeheerder zijn, nodig is, maar dat is er nog niet. De EnT kampt met personeelsgebrek en stelt andere prioriteiten. Daardoor kan hij een aantal risico's (inzake de geldstromen in en tussen de drinkwatermaatschappijen, de rioolbeheerders en de gemeenten) onvoldoende controleren en kan hij bepaalde oordelen niet geven,

³⁵ Er is bv. geen opsplitsing van investeringen in wegenwerken en in rioleringswerken; de gemeenten sluiten algemene leningen af voor de financiering van rioleringsprojecten en de kosten van een technische dienst zijn niet altijd eenvoudig opsplitsbaar.

bv. over de correcte bepaling van de inningskosten door de drinkwatermaatschappijen of over de integrale doorstorting van de bijdragen en vergoedingen door de drinkwatermaatschappijen aan de rioolbeheerders.

De EnT heeft, onder meer bij gebrek aan een normenkader, ook bij zijn toezicht op de financiële transparantie geen sanctioneringsmogelijkheid.

- *Toezicht op de aanrekening van de gemeentelijke bijdragen en vergoedingen aan de abonnees*

Het samenwerkingsprotocol tussen de drinkwatermaatschappijen en de VMM bevat concrete afspraken (o.m. over gegevensverstrekking) die toelaten toezicht uit te oefenen op de correcte aanrekening van de saneringsbijdragen en -vergoedingen. De aanrekening van de gemeentelijke saneringsbijdragen en -vergoedingen werd tot nog toe evenwel onvoldoende gecontroleerd. In 2008-2009 voerde de EnT een steekproefsgewijze controle uit van de aangerekende bijdragen en vergoedingen (in 2006 en 2007), maar de klemtoon lag op de bovengemeentelijke bijdragen.

- *Toezicht op (gemeentelijke) kruissubsidiëring*

Omdat een definitie van het begrip *kruissubsidiëring* ontbrak, definiëerde het Rekenhof dit als *de afwenteling van de kosten voor de sanering van afvalwater door bepaalde gebruikers of doelgroepen op andere gebruikers of doelgroepen*⁽³⁶⁾.

De EnT ziet het toezicht op kruissubsidiëring niet als een aparte taak met een doelbewuste strategie. Bepaalde risico's op kruissubsidiëring controleert hij dan ook ad hoc, bij andere onderzoeken.

Voor een doeltreffend toezicht ontbreekt het de EnT aan een voldoende zicht op de financiële stromen van de hoofdrolspelers, aan een duidelijk normenkader en aan een methodiek en strategie om de risico's op kruissubsidiëring te monitoren:

- De EnT kent onvoldoende de gemaakte kosten per sector (huishoudens, landbouw en industrie) en kan dus niet toezien op de toepassing van het kostenterugwinnings- en het de-vervuiler-betaalt-beginsel uit de Kaderrichtlijn Water (opgelegd vanaf 2010). Een eerste studie in opdracht van de EnT over kostentoe-rekening op gemeentelijk niveau vond plaats, maar vergt nog verdere uitwerking⁽³⁷⁾. Het gemeentelijk rapporteringsinstrument moet, zodra het op punt zal staan, deels het risico ondervangen

³⁶ Bijv. als de kosten per sector (huishoudens, landbouw en industrie) niet precies zijn gekend, bestaat het risico dat bepaalde sectoren betalen voor andere sectoren en dat het kostenterugwinningsprincipe niet is gerespecteerd; de toekenning van kortingen aan bepaalde bedrijfssectoren impliceert dat andere verbruikers de extra kosten moeten opvangen.

³⁷ Eindrapport AENT 002.2009 van 2 juni 2010: *Uitwerken van een methodologie voor de kostentoe-rekening van de gemeentelijke sanering*.

dat rioolbeheerders de opbrengsten uit de bijdragen en vergoedingen aanwenden voor andere dan de saneringsdoeleinden.

- Toezicht op kruissubsidiëring wordt bemoeilijkt doordat dit begrip nergens werd gedefinieerd. Een aantal vormen van kruissubsidiëring is toelaatbaar of wordt gedoogd. Zo bevestigde de EnT het gevaar op kruissubsidiëring bij de overdracht van een gemeentelijke riolering aan een samenwerkingsverband⁽³⁸⁾, maar stelde daarop geen toezicht te (kunnen) houden, daar het decreet dat naar de letter toestaat. Deze overdrachtskosten zijn naar de geest van het decreet evenwel geen saneringskosten⁽³⁹⁾. De kostensolidarisatie⁽⁴⁰⁾ binnen een intergemeentelijk samenwerkingsverband wordt eveneens gedoogd door de EnT en de minister.
- De EnT heeft, door gebrek aan actie van de drinkwatermaatschappijen en de gemeenten, een ondermaatse kennis van de eigen waterwinners; dit brengt extra kosten met zich voor de abonnees.
- Bij de volumekortingen voor bepaalde bedrijven kunnen vragen rijzen, aangezien zij kunnen indruisen tegen het principe de-vervuiler-betaalt en tegen het grondwettelijk gelijkheidsbeginsel⁽⁴¹⁾.

De EnT ontbeert tot slot ook de mogelijkheid overtredingen te sanctioneren.

- *Benchmarking van de gemeentelijke sanering*

De EnT heeft tot op heden geen benchmarking van de gemeentelijke sanering of de rioolbeheerders gedaan⁽⁴²⁾. Hij erkent evenwel dat

³⁸ Wanneer een gemeente haar rioleringsnet inbrengt in een intergemeentelijk samenwerkingsverband en hiervoor een vergoeding ontvangt en deze vergoeding niet aanwendt voor de gemeentelijke sanering is er sprake van kruissubsidiëring, ervan uitgaande dat opbrengsten uit bijdragen en vergoedingen deze gebruiksvergoeding hebben bekostigd. Het kan dus voorkomen dat inwoners van een gemeente betalen voor de aankoop van riolering die zij zelf (mede) hebben gefinancierd.

³⁹ De minister volgde deze zienswijze in zijn antwoord op parlementaire vraag nr. 1268 van 9 mei 2008.

⁴⁰ Kostensolidarisatie houdt in dat verschillende rioolbeheerders aan alle inwoners (uit verschillende gemeenten binnen hun werkingsgebied) eenzelfde tarief aanrekenen. Zij voegen de ontvangsten samen en betalen de uitgaven uit deze inkomstenpot. De ontvangsten uit een bepaalde gemeente worden dus niet alleen gebruikt worden voor uitgaven in die gemeente. In principe zou de bijdrage van een inwoner van een bepaalde gemeente ook moeten gaan naar de saneringsinfrastructuur van die gemeente. De rioleringsgraad kan immers aanzienlijk verschillen per gemeente.

⁴¹ Begin 2010 heeft de EnT in dat kader een aanbeveling verspreid met betrekking tot de retroactieve aanpassing van de gemeentelijke saneringstarieven t.a.v. een specifieke doelgroep.

⁴² Er zijn enkele andere initiatieven, waar de EnT niet bij is betrokken:

- De Samenwerking Vlaams Water voert momenteel een vrijwillige benchmarking uit van de drinkwatermaatschappijen, echter gericht op de watervoorziening.
- Een studie van een consultancybureau toonde aan hoe weinig relevante en vergelijkbare informatie over rioolbeheerders publiek toegankelijk is en pleitte voor meer transparantie (Benchmarkstudie aanbod lokaal rioolbeheer in Vlaanderen: Klaar zicht in troebel water! 23 september 2008, Deloitte).

benchmarking belangrijk is en wil dergelijke studies in de toekomst uitvoeren.

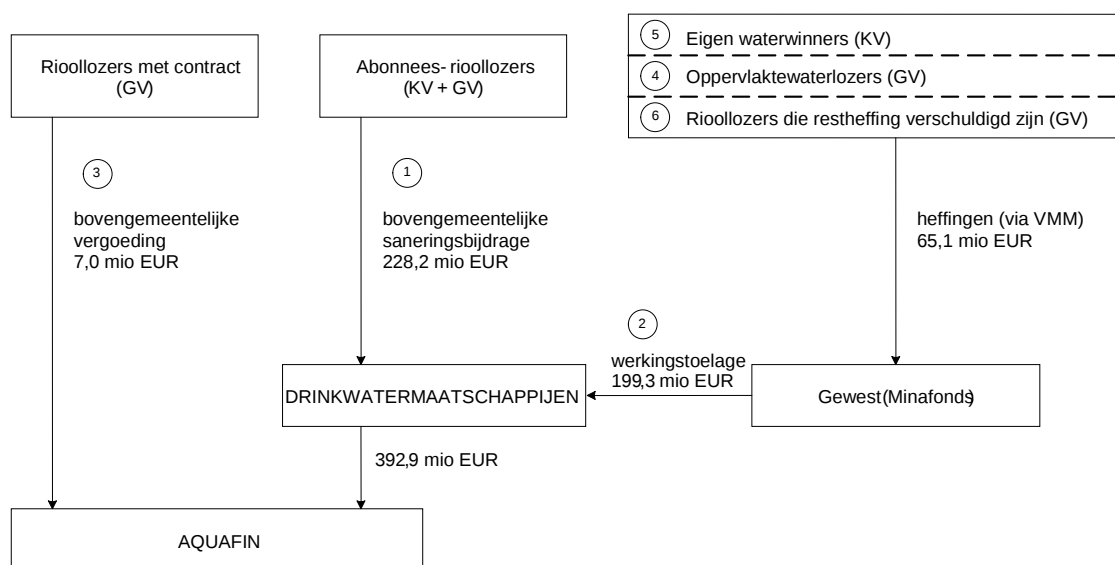
Het gemeentelijk rapporteringsinstrument kan op termijn basis zijn voor een benchmarking tussen de gemeenten onderling en tussen de verschillende rioolbeheerders. Die zou de gemeenten kunnen aantonen of ze de voordeligste (financieel en logistiek) rioolbeheerder kozen en kunnen aansporen tot marktonderzoek. De gemeenten zijn daarvoor zelf vragende partij⁽⁴³⁾.

2.2 Toezicht op de bovengemeentelijke sanering

2.2.1 Situering

Het onderstaande schema stelt de verschillende actoren en de onderlinge financiële stromen in het kader van de bovengemeentelijke sanering voor⁽⁴⁴⁾:

Figuur 2 – Financiële stromen - bovengemeentelijke sanering



Voor hun *bovengemeentelijke saneringstaak* (de aanleg van collectoren vanaf de eindpunten van de gemeentelijke rioleringen en de bouw en uitbating van waterzuiveringstations) hebben alle drinkwatermaatschap-

⁴³ Uit een interview met de VVSG bleek dat het voor de gemeenten moeilijk is te kiezen tussen rioolbeheer in eigen handen of uitbesteding, maar ook de voordeligste rioolbeheerder te kiezen.

⁴⁴ De bedragen komen uit de jaarrapporteringen 2008 van de drinkwatermaatschappijen aan de VMM. GV staat voor grootverbruikers en KV voor kleinverbruikers.

pijen een overeenkomst gesloten met Aquafin. Aquafin zorgt voor de sanering van het vervuild water en factureert de kosten daarvan aan de drinkwatermaatschappijen. Aquafin factureerde in 2008 aan de drinkwatermaatschappijen 392,9 miljoen EUR⁽⁴⁵⁾. Die maatschappijen factureren een *bovengemeentelijke saneringsbijdrage* door aan hun abonnees, 228,2 miljoen EUR in 2008 (stroom 1 in het schema). Daarbuiten steunt het Vlaams Gewest de maatschappijen met een *werkingstoelage* (stroom 2), 199,3 miljoen EUR in 2008⁽⁴⁶⁾⁽⁴⁷⁾. Sommige grootverbruikers (een deel van de bedrijven) die de bovengemeentelijke saneringsinfrastructuur gebruiken sluiten een saneringsovereenkomst met Aquafin en betalen Aquafin een *bovengemeentelijke vergoeding* (stroom 3: 7 miljoen EUR in 2008). Andere financieringsbronnen zijn heffingen van grootverbruikers die in het oppervlaktewater lozen (stroom 4) en van de eigen waterwinners (kleinverbruikers) (stroom 5). In de regel is iedereen heffingsplichtig die water gebruikt afkomstig van het openbaar waterdistributienetwerk of van een eigen waterwinning of loost in het Vlaams Gewest. Sinds de reorganisatie van 2005 betaalt een groot deel van de verbruikers een bijdrage of vergoeding voor de bovengemeentelijke sanering. Zij komen in de plaats of in mindering van de heffing. Sommige grootverbruikers moeten daardoor nog een *restheffing* betalen. (stroom 4-6: 65,1 miljoen EUR in 2008)

2.2.2 Toezichtsovereenkomst

De EnT heeft de volgende toezichtstaken op bovengemeentelijk niveau⁽⁴⁸⁾:

- *Toezicht op de contractering voor bovengemeentelijke sanering.* Om aan hun bovengemeentelijke saneringsverplichting te voldoen, hebben de drinkwatermaatschappijen op 12 april 2005 een overeenkomst gesloten met Aquafin en de VMM⁽⁴⁹⁾. Die heeft vooral een financieel karakter met een beperkte verantwoordelijkheid voor de

⁴⁵ Inclusief 7,9 miljoen EUR niet-aftrekbare btw (voorlopig bedrag).

⁴⁶ Die toelage dekt het saldo van Aquafinfacturen dat de bijdragen niet dekken, alsook algemene kosten met betrekking tot de saneringsbijdrage (inningskosten, kosten klachtenbehandeling,...) en het debiteurenrisico van de drinkwatermaatschappijen. Sommige bijdrageplichtigen kunnen vrijstellingen en compensaties om ecologische en sociale redenen bekomen.

⁴⁷ Het saldo voor het werkingsjaar 2008 bedroeg 24,3 miljoen EUR. Dit is het resultaat van de opbrengsten ad 417,2 miljoen EUR (werkingstoelage plus bijdragen min de werkingskosten ad 10,3 miljoen EUR) minus de factuur van Aquafin ad 392,9 miljoen EUR. Het gecumuleerd overgedragen saldo van de werkingsjaren 2005, 2006 en 2007 bedraagt 51,7 miljoen EUR.

⁴⁸ Het toezicht op de aanwending van de bijdragen komt in deze opsomming niet meer voor omdat dit het toezicht op Aquafin omvat. Dat valt buiten deze audit. Voor Aquafin heeft het Rekenhof in het verleden al een aantal audits uitgevoerd: Audit van de vaste kosten van Aquafin (Stuk 36 (2001-2002) - Nr. 1, p. 123-131) en een audit van de vergoeding voor het rendement op het Eigen Vermogen (Stuk 11 (1997-1998) - Nr.1, p. 70-82, en Stuk 36 (1999-2000) – Nr.1, p. 534-538).

⁴⁹ Volgens artikel 6 bis, § 4, van het drinkwaterdecreet voldoet de exploitant van een openbaar waterdistributienetwerk aan de uitvoering van de bovengemeentelijke saneringsplicht door een overeenkomst af te sluiten met Aquafin.

drinkwatermaatschappijen. Zij stelt een verdeelsleutel van de kosten en van de werkingstoelage tussen de drinkwatermaatschappijen voorop⁽⁵⁰⁾ en regelt het facturatieproces, inclusief de rol van de EnT in dat proces. Onder toezicht van de EnT kan Aquafin ook contracten sluiten voor de sanering van afvalwater dat niet afkomstig is van huishoudelijke activiteiten en dat wordt geloosd in een operationele openbare waterzuiveringsinstallatie⁽⁵¹⁾.

- *Toezicht op de tariefbepaling voor de bovengemeentelijke saneringsbijdrage.* De decreetgever machtigde de drinkwatermaatschappijen de tarieven te bepalen onder toezicht van de EnT, in functie van de saneringskosten.
- *Toezicht op de financiële transparantie bij bovengemeentelijke sanering.* De overeenkomst tussen Aquafin, de drinkwatermaatschappijen en de EnT (van 12 april 2005) normeert de financiële transparantie van het facturatieproces tussen de drinkwatermaatschappijen en Aquafin. Samenwerkingsprotocollen tussen de EnT en de drinkwatermaatschappijen normeren de financiële transparantie van de facturatie van de bijdragen van de drinkwatermaatschappijen aan hun klanten. Deze overeenkomsten regelen ook de informatiestroom die nodig is voor het toezicht op de taken van Aquafin en de drinkwatermaatschappijen in de bovengemeentelijke watersanering.
- *Toezicht op de aanrekening van de bovengemeentelijke bijdrage aan de abonnees.* De EnT is belast met de controle op de doorrekening van de bovengemeentelijke bijdrage aan de abonnees.
- *Toezicht op (bovengemeentelijke) kruissubsidiëring.* Ook op bovengemeentelijk niveau moet de EnT toezien op mogelijke kruissubsidies. Kruissubsidiëring is mogelijk, bijv. tussen verschillende doelgroepen. Kruissubsidiëring kan ook optreden als de drinkwatermaatschappijen bovengemeentelijke saneringsbijdragen zouden aanwenden voor drinkwaterproductie en -distributie of voor gemeentelijke sanering. Kruissubsidiëring kan zich ook voordoen als Aquafin de middelen die ze ontvangt voor de bovengemeentelijke sanering zou aanwenden voor andere activiteiten, van Aquafin zelf of van haar dochter Aquaplus⁽⁵²⁾.
- *Benchmarking.* Voor de benchmarkingopdracht van de EnT op bovengemeentelijk vlak moet rekening worden gehouden met de specifieke organisatie van deze sanering in het Vlaams Gewest. Aquafin heeft in het gewest het monopolie voor de rioolwaterzuivering. In

⁵⁰ Het besluit van de Vlaamse Regering van 25 februari 2005 houdende de toekenning van de algemene werkingstoelage aan de exploitanten van een openbaar waterdistributienetwerk regelt dat. Tot 2008 was dezelfde verdeelsleutel geldig voor de aangerekende kosten van Aquafin en de werkingstoelage. Sinds 2009 zijn er twee aparte verdeelsleutels.

⁵¹ Artikel 32 septies, § 4, van de oppervlaktewaterenwet.

⁵² Aquaplus is opgericht in 1998 om de kennis (technologisch, commercieel ...) van Aquafin op de markt te brengen. Op de Vlaamse markt voert het voor private klanten o.a. advies-, bouwkundige en ontwerp- en exploitatieopdrachten uit. Op de internationale markt neemt Aquaplus als consultant deel aan open internationale aanbestedingsprocedures.

Vlaanderen is een vergelijking met gelijkaardige organisaties dan ook onmogelijk. Benchmarking met soortgelijke maatschappijen buiten het Vlaams Gewest kan wel, maar zal rekening moeten houden met de context. Ook een interne benchmarking van de exploitatieresultaten in Aquafin kan. Een vergelijking van de prestaties van de verschillende drinkwatermaatschappijen is eenvoudiger.

2.2.3 Toezicht in de praktijk

Voor de zes bovenvermelde opdrachten ging het Rekenhof telkens na hoe de EnT ze heeft uitgeoefend.

- *Toezicht op de contractering voor bovengemeentelijke sanering*

In tegenstelling tot de gemeentelijke sanering is de organisatie van de bovengemeentelijke sanering uniformer, doordat Aquafin, de drinkwatermaatschappijen en de VMM maar één overeenkomst slo-ten.

De diverse decreten en de beheersovereenkomst met Aquafin, die het kader voor de sanering van het afvalwater in Vlaanderen vor-men, bevatten weinig normen voor de inhoud van deze overeen-komst. Wel stipuleert het uitvoeringsbesluit van 25 februari 2005 dat de drinkwatermaatschappijen de werkingstoelagen moeten aanwen-den voor de vergoeding van de kosten van Aquafin in het kader van de bovengemeentelijke saneringsverplichting van de drinkwater-maatschappijen.

De informatiestroom – betreffende de facturatie van de vergoeding van Aquafin aan de drinkwatermaatschappijen – tussen Aquafin, de drinkwatermaatschappijen en de EnT verloopt vlot. De EnT richt zijn controles voornamelijk op de berekening van het bijdragebedrag door de drinkwatermaatschappijen en op de vorderingsstaten en facturen die Aquafin voorlegt. De EnT heeft, door betrokken te zijn bij de opmaak van de overeenkomst, mee de inhoud ervan kunnen bepalen en doordat de VMM medecontractant is in het enige con-tract, is handhaving eenvoudig.

Deze medeondertekening is echter niet decretaal verankerd en voor de inhoudelijke invulling van de overeenkomst ontbreken normen. Ook worden de drinkwatermaatschappijen en hun koepelorganisatie, de Samenwerking Vlaams Water, nauwelijks geresponsabiliseerd (bijpassing van de tekorten door het Vlaams Gewest; beperking van de verantwoordelijkheid van de drinkwatermaatschappijen tot factu-ratie)⁽⁵³⁾.

⁵³ Op 23 juli 2010 keurde de Vlaamse regering principieel een voorontwerp van be-sluit goed houdende bepalingen over het algemeen waterverkoopreglement. Het reglement bevat een eerste aanzet tot responsabilisering van de drinkwatermaat-schappijen, vooral naar de abonnee toe (betreft o.a. de realisatie van aansluitingen en afkoppelingen, het verstrekken van informatie over de facturen, de klachtenbe-handeling,...) . Indien de drinkwatermaatschappij evenwel haar verplichtingen heeft overgedragen aan een andere rioolbeheerder dan staat deze in voor het na-komen van de verplichtingen.

- *Toezicht op de tariefbepaling voor de bovengemeentelijke saneringsbijdrage*

In de praktijk bepalen de drinkwatermaatschappijen en de EnT samen de tarieven. Zij zetten daarvoor een informatiestroom op, geregeld in een samenwerkingsprotocol. De EnT beschikt bij de inschatting van het bijdragetarief dat de drinkwatermaatschappijen voorstellen, over bijkomende informatie, zoals de heffingsgegevens van de grootverbruikers of de facturatiegegevens van het drinkwaterverbruik uit de waterboeken die de drinkwatermaatschappijen leveren⁽⁵⁴⁾.

De EnT dient de bovengemeentelijke tariefbepaling te beoordelen aan de hand van, vooral, het drinkwaterdecreet en de afspraken binnen de Vlaamse Regering, zoals het Aquafin-budget en de beslissing dat de lasten voor de burgers tot 2010 niet ongelimiteerd mochten stijgen⁽⁵⁵⁾.

De inbreng van de EnT en van de Vlaamse Regering bij de bepaling van de tarieven was de eerste jaren te overheersend doordat de Vlaamse Regering in 2004 informeel de krijtlijnen had vastgelegd voor de tarief-evolutie in de periode 2004-2009. Voor de kleinverbruikers diende de waterfactuur betaalbaar te blijven, terwijl zij voor de grootverbruikers, gelet op de fiscale aftrekbaarheid, sneller en meer mocht stijgen. De regering bevestigde dit standpunt niet in een officieel document, maar de EnT moest er rekening mee houden bij de beoordeling en bepaling van het bijdragetarief tot 2009.

Ter uitvoering van het drinkwaterdecreet gaat de EnT, zoals bij de gemeentelijke tariefbepaling, ook na of de tarieven rekening houden met de zes elementen die het decreet opsomt (cf. supra onder 2.1.3). Hier stellen zich een aantal knelpunten:

- De toepassing van het beginsel dat de vervuiler moet betalen, vormt een knelpunt voor een aantal bedrijfssectoren met voorbijgestreefde omzettingsscoëfficiënten. Voor de grootverbruikers geldt een individueel tarief op grond van het aantal vervuilingseenheden. 5% van de bedrijven werkt met meetgegevens, 95% past omzettingsscoëfficiënten toe⁽⁵⁶⁾. Omdat de coëfficiënten niet meer overeenstemden met de werkelijke verontreinigingsgraad, deed de VMM een actualisatiestudie. De Vlaamse minister van Leefmilieu heeft echter nog niet gereageerd op de voorstellen die

⁵⁴ De VMM staat o.m. in voor de inning van de (rest)heffingen bij de grootverbruikers. Zo heeft de EnT onrechtstreeks informatie over het heffingstarief en de vervuiling die deze heffingsplichtigen veroorzaken. De bijdrage van de grootverbruikers wordt afgestemd op het heffingsbedrag. Uit de waterboeken put de EnT informatie over het drinkwaterverbruik, nuttig voor de bepaling van de verwachte vervuiling door de kleinverbruikers.

⁵⁵ Beslissing van de Vlaamse Regering van 17 september 2004.

⁵⁶ Artikel 35, 5° en 7°, van de oppervlaktewaterenwet. De omzettingsscoëfficiënt is een maat voor de concentratie van de geloosde verontreiniging. Naargelang de bedrijfssector, onderscheidt de VMM 56 coëfficiënten.

daaruit voortvloeiden (nieuwe coëfficiënten voor zes bedrijfssectoren).

- Ook voor de bovengemeentelijke sanering bleef de invulling van het Europese begrip *redelijke bijdrage* van de watergebruiksectoren uit⁽⁵⁷⁾. De VMM liet in 2008 en 2009 studies uitvoeren over de kostenterugwinning en de kostprijs van water in Europa⁽⁵⁸⁾. Daaruit blijkt dat een groot deel van het afvalwater dat naar een zuiveringsinstallatie gaat niet rechtstreeks aan één van de drie sectoren toewijsbaar is. Dat deel wordt daarom *black box* genoemd. De studies toonden ook aan dat nog behoorlijk wat kennis en cijfers ontbreken om een correcte kostentoerekening te kunnen uitvoeren. Niettemin heeft de VMM een aantal scenario's ontwikkeld voor de toewijzing van de saneringskosten, inclusief die van de black box, aan de drie doelgroepen. De Vlaamse minister van Leefmilieu heeft de VMM gevraagd de punten op te lijsten waarvoor een beslissing moet worden genomen.
- Op het vlak van de kostenterugwinning heeft de EnT dus al initiatieven ontwikkeld en is er al een vorm van kostenaanrekening. Op dit ogenblik is geopteerd om minimum 50% van de kosten door te rekenen. Deze optie is vooral ingegeven door het principe van de ESR-neutraliteit⁽⁵⁹⁾, en maar in mindere mate door de principes van de Kaderrichtlijn Water. De EnT is echter voorstander van een onderbouwde kostendoorrekening.
- Ook voor de bovengemeentelijke tariefbepaling stelt zich het probleem van de eigen waterwinners die ook drinkwatergebruikers zijn. Noch de VMM, noch de drinkwatermaatschappijen hebben daarop een volledig zicht. Specifiek is ook de problematiek van de hemelwatergebruikers (bv. bij gebruik van een regenput), die momenteel niet moeten bijdragen voor het regenwater dat in het saneringstelsel terechtkomt. Deze uitzondering op de bijdrageplicht is niet decretaal onderbouwd.

Aangezien de EnT zelf intensief participeert aan de tariefbepaling en de drinkwatermaatschappijen het tariefvoorstel nog vóór de officiële voorlegging terugkoppelen, verstrekt de EnT geen negatieve adviezen over de tariefvoorstellen. De EnT heeft voor een eventueel negatief advies bij een tariefvoorstel geen sanctioneringsmogelijkheid. De samenwerkingsprotocollen zijn geen krachtig handhavingsinstru-

⁵⁷ De economische analyse in het ontwerp van stroomgebiedbeheerplan voor de Schelde van december 2008 (p. 76-77) vermeldt de volgende kostenterugwinningspercentages voor de kosten van de bovengemeentelijke sanering: 47% in 2005 en 63% in 2006. Het Minafonds draagt het saldo.

⁵⁸ *Kostentoerekening van bovengemeentelijke saneringskosten in Vlaanderen* (mei 2008), *Milieu- en hulpbronkosten van waterdiensten in Vlaanderen* (juli 2008) en *Vergelijking van de kostprijs van waterlevering en afvalwaterzuivering voor de gebruikers in verschillende Europese landen* (sept. 2009).

⁵⁹ In het geval dat een verzelfstandigde overheidseenheid als Aquafin tot de private sector wordt gerekend, hebben zijn schulden geen impact op de toestand van de overheidsfinanciën. Een voorwaarde daarvoor is dat opbrengsten uit verkopen, in casu de levering van diensten aan de drinkwatermaatschappijen, de productiekosten voor meer dan 50 % dekken.

ment en bovendien bestaat er geen beroepsprocedure voor de drinkwatermaatschappijen.

- *Toezicht op de financiële transparantie bij bovengemeentelijke sanering*

Op bovengemeentelijk niveau is het facturatieproces van Aquafin aan de drinkwatermaatschappijen transparant. Het toezicht op de financiële transparantie start bij de evaluatie door de EnT van de vorderingen van Aquafin. Vervolgens controleert hij de facturen van Aquafin aan de drinkwatermaatschappijen op de overeenstemming met de vorderingsstaten en op de toepassing van de verdeelsleutel tussen de drinkwatermaatschappijen. Hij controleert ook de betalingen van de drinkwatermaatschappijen.

De EnT volgt de facturatie- en kasstromen in rekenbladen op, wat omslachtig is en het risico op fouten vergroot. Daarom werkt de EnT aan een databank⁽⁶⁰⁾ die de gegevensuitwisseling zal structureren en automatische rapportering mogelijk zal maken.

Daarbuiten controleert de EnT ook de bovengemeentelijke saneringsbijdrage door middel van de driemaandelijks geaggregeerde rapportering door de drinkwatermaatschappijen, over de bijdragen en vergoedingen die zij respectievelijk de abonnees en eigen waterwinners factureerden, en adviseert hij ten slotte het Vlaams Gewest voor de bepaling van de werkingstoelage.

Er zijn evenwel ook een aantal knelpunten wat financiële transparantie betreft:

- Zoals bij de gemeentelijke sanering, is de vaststelling van het inningspercentage, dat de vergoeding voor de administratieve kosten en het debiteurenrisico van de drinkwatermaatschappijen omvat⁽⁶¹⁾, ook bij de bovengemeentelijke sanering problematisch door het gebrek aan financiële transparantie en aan normering. Het is niet duidelijk wat de meerkosten zijn van de facturering en inning van de saneringsbijdragen, noch welk percentage kan worden toegewezen aan de administratiekosten en het debiteurenrisico. De EnT oefent immers geen toezicht uit op de boekhouding van de drinkwatermaatschappijen. Hij kan daardoor ook niet toezien op de bepaling van het inningspercentage. Voor de periode 2005-2007 bepaalde de minister de inningspercentages⁽⁶²⁾. Sinds 2008 discussiëren de drinkwatermaatschappijen

⁶⁰ De studie voor een databank economisch toezicht op de kasstromen is klaar. Er komt nog een databank voor de saneringscontracten tussen Aquafin en de bedrijven.

⁶¹ Artikel 6, §4, van het besluit van de Vlaamse Regering van 25 februari 2005 houdende de toekenning van de algemene werkingstoelage aan de exploitanten van een openbaar waterdistributienetwerk.

⁶² Artikel 6, §5, van het besluit van de Vlaamse Regering van 25 februari 2005 bepaalt dat *het inningspercentage(R) wordt vastgelegd door de minister van Leefmilieu, na advies van de EnT en de Inspectie van Financiën en na het akkoord van de minister bevoegd voor Begroting*. De percentages bedroegen resp. 6,5% voor 2005, 5,5% voor 2006 en 4,5% voor 2007.

en de EnT over dit percentage⁽⁶³⁾. Voorlopig wordt sinds 2008 met het percentage van 2007 verder gewerkt. De Vlaamse minister van Leefmilieu, die het inningspercentage moet vastleggen, nam nog geen beslissing.

- De EnT bewaart de gegevens over de kasstromen in twee bestanden: het bestand *overzicht facturatie* en het bestand *kasstromen*. Het bestand *overzicht facturatie* geeft een goed en gedetailleerd overzicht van het facturatieproces van Aquafin aan de drinkwatermaatschappijen. Het bestand *kasstromen* laat thans niet toe de effectieve financiële stromen met betrekking tot de bovengemeentelijke sanering op te volgen.
- Na advies van de EnT werd in de werkingsjaren 2008 en 2009 overgegaan tot een jaarlijkse (i.p.v. trimestriële) uitkering van de werkingstoelage aan de drinkwatermaatschappijen, in de maand december van het voorafgaande jaar aan het werkingsjaar. Op die manier prefinanciert het Vlaams Gewest de drinkwatermaatschappijen door de jaarlijkse werkingstoelagen van het Vlaams Gewest vroegtijdig uit te betalen, met het argument dat deze werkwijze eventuele kastekorten in het najaar compenseert⁽⁶⁴⁾. Deze prefinanciering leidt tot kruissubsidiëring: de vroegtijdige jaarlijkse doorstorting creëert tijdelijk kasoverschotten die de drinkwatermaatschappijen kunnen aanwenden voor de prefinanciering van andere opdrachten. Dit stemt niet overeen met de bestaande reglementering⁽⁶⁵⁾ en druist in tegen de annualiteit van de begroting⁽⁶⁶⁾. Bovendien geeft Aquafin minder uit dan geraamd en hebben de drinkwatermaatschappijen een hoger bijdragebedrag gerealiseerd dan voorzien waardoor het financieringstekort zich niet of slechts beperkt voordeed.
- De definitieve afrekeningen van de werkingstoelagen van het Vlaams Gewest laten op zich wachten en het is onduidelijk welke impact de afhandeling van de financiële jaarverslagen van Aquafin erop zal hebben.

⁶³ De EnT vindt de inningspercentagevoorstellen van de drinkwatermaatschappijen onvoldoende onderbouwd. De maatschappijen splitsen de globale kosten in drie delen (productie, bovengemeentelijke en gemeentelijke sanering), terwijl de EnT alleen de extrakosten voor de inning van de saneringsbijdrage wil laten doorrekenen.

⁶⁴ Deze tekorten kunnen ontstaan doordat Aquafin overwegend in het begin van het kwartaal factureert, terwijl de drinkwatermaatschappijen pas in de loop van het kwartaal inkomsten genereren.

⁶⁵ Artikel 6, §1, van het besluit van de Vlaamse Regering houdende de toekenning van de algemene werkingstoelage aan de exploitanten van een openbaar waterdistributienetwerk, bepaalt dat de werkingstoelagen worden uitgekeerd met kwartaalvoorschotten, in functie van te factureren vergoedingen door Aquafin en overeenkomstig de beheersovereenkomst.

⁶⁶ Het Rekenhof heeft daar bij zijn begrotingsonderzoeken al meermaals opmerkingen over geformuleerd. Uiteindelijk zijn deze prefinancieringen toch gemachtigd door de begrotingsdecreten.

- *Toezicht op de aanrekening van de bovengemeentelijke bijdrage aan de abonnees*

Zoals al vermeld in 2.1.3, voerde de EnT in 2008-2009 een controle uit op de aanrekening van de bovengemeentelijke bijdragen (in 2006 en 2007). Hij voerde o.m. een steekproefsgewijze controle uit op individuele dossiers, toetste de naleving van de procedures uit de wetgeving of het protocol en controleerde een aantal sociale en ecologische vrijstellingen. De EnT koppelde de globale bevindingen en zijn aanbevelingen terug naar de SVW (Samenwerking Vlaams Water - de koepelorganisatie van de drinkwaterbedrijven in Vlaanderen), de drinkwatermaatschappijen en de Vlaamse minister van Leefmilieu.

De EnT beschikt op basis van de wetgeving en de protocols niet echt over een interventiemogelijkheid. Toch worden de afspraken over informatieverstrekking doorgaans correct nageleefd. Bij manifeste fouten kan de EnT ingrijpen langs de werkingstoelage. De drinkwatermaatschappijen gaan doorgaans in op de geformuleerde opmerkingen en aanbevelingen. Zo verbeterden diverse drinkwatermaatschappijen hun facturatie- en klantenbeheerssystemen. Daarbuiten voert de EnT een jaarlijks toezicht uit langs de geaggregeerde rapporteringen (trimestrieel en jaarlijks) en de zogenaamde waterboeken (individuele rapportering per abonnee). De kwartaalrapporten zijn in essentie instabiele ramingen, maar laten een snelle opvolging toe⁽⁶⁷⁾. De EnT zoekt er afwijkingen met het jaarrapport in en koppelt die terug naar de drinkwatermaatschappijen. Hij houdt de ramingen en uitvoeringscijfers bij, vergelijkt ze en koppelt terug naar de maatschappijen.

De EnT heeft recent de krachtlijnen van zijn toekomstige controlestrategie vastgelegd⁽⁶⁸⁾. Hij evalueerde zijn huidige controlemethodes. Zijn toekomstige controles zullen enerzijds worden toegespitst op de kwaliteitscontrole door de drinkwatermaatschappijen en anderzijds op onderzoeken op procesniveau. Dat zou moeten steunen op een hogere betrokkenheid van de drinkwatermaatschappijen, zodat de werklust voor de EnT kan afnemen.

- *Toezicht op kruissubsidiëring op bovengemeentelijk niveau*

Zowel de Kaderrichtlijn Water als het decreet integraal waterbeleid stellen het principe *de vervuiler betaalt* voorop. Daarmee stellen zij impliciet dat kruissubsidiëring moet worden vermeden. Nadere normen voor het toezicht daarop, zijn er niet, behoudens voor Aquafin. De toelichting bij het programmadecreet 2005 gelast de EnT de scheiding tussen de diverse activiteiten van Aquafin te controleren:

⁶⁷ Zij waren vooral nuttig voor de trimestriële uitbetaling van de werkingstoelage aan de drinkwatermaatschappijen.

⁶⁸ Nota van de EnT van 29 maart 2010 aan de werkgroep Beleid van de VMM betreffende de methodiek toegepast bij het uitgevoerde toezicht en de toekomstige controlestrategie op de aanrekening van de saneringsbijdrage door de drinkwatermaatschappijen.

de EnT moet in het bijzonder toezien op mogelijke kruissubsidies van activiteiten van openbaar nut met andere activiteiten⁽⁶⁹⁾. De kruissubsidiëring is echter ruimer dan wat de toelichting stelt⁽⁷⁰⁾. De beheersovereenkomst met Aquafin biedt de EnT een duidelijk normenkader en instrument voor zijn beoordeling van eventuele kruissubsidiëring door Aquafin. Zij verplicht Aquafin alle activiteiten voor de beheersovereenkomst volgens aan het Vlaams Gewest medegedeelde boekhoudkundige regels af te zonderen van eventuele andere activiteiten. Zij verplicht Aquafin ook haar klanten de integrale kostprijs aan te rekenen. Aquafin moet voorts de EnT informatie verstrekken over de effectieve aanwending van de ter beschikking gestelde middelen voor de bovengemeentelijke sanering. Daarenboven stelt de beheersovereenkomst een permanent overleg in waarop de VMM en Aquafin voortdurend informatie moeten uitwisselen. Ten slotte moet de EnT op zijn verzoek toegang tot alle stukken krijgen en kan hij deelnemen aan alle vergaderingen die hij voor zijn taak noodzakelijk acht.

In de praktijk belemmeren enkele knelpunten een vlotte informatie-doorstroming tussen Aquafin en de EnT, o.m.:

- Aquafin legt een reeks interne documenten (o.m. verslagen van het auditcomité) niet voor, omdat ze die beschouwt als interne werkdocumenten die haar houding tegenover de EnT len⁽⁷¹⁾.
- Aquafin communiceert evenmin de documenten over haar commerciële activiteiten, omdat dit buiten de bepalingen van de beheersovereenkomst zou vallen en de concurrentiepositie zou

⁶⁹ Omwille van de transparantie zou bv. kunnen worden geopteerd alle commerciële contracten van Aquafin naar dochter Aquaplus over te hevelen. Die voert opdrachten uit voor private klanten, overheden, steden, gemeenten en nutsbedrijven in alle stadia van de afvalwaterzuiveringscyclus. In zijn regeerakkoord van 15 juli 2009 dringt de regering ook aan op een duidelijke scheiding van de decretale en commerciële activiteiten.

⁷⁰ Bv.

- Ook de activiteiten in het kader van de bovengemeentelijke en gemeentelijke sanering moeten strikt worden gescheiden. De Vlaamse Regering heeft deze scheidslijn in 2006 geherdefinieerd (besluit van de Vlaamse regering van 10 maart 2006). Dit besluit heeft ca. 18% van de nog aan te leggen gemeentelijke rioleringen naar het bovengemeentelijk niveau overgeheveld.
- Aquafin mag geen misbruik maken van de *stranded benefits*, voordelen die de vroegere opbouw van knowhow met gewestmiddelen de nv opleverde. Met die technologische voorsprong mag Aquafin andere marktspelers niet oneerlijk concurreren. De beheersovereenkomst kent Aquafin alle intellectuele of industriële rechten toe die de nv in het kader van de overeenkomst ontwikkelde (art. 34) en verplicht de nv de verschillende klanten de integrale kostprijs aan te rekenen (art. 37). Artikel 38.3 gelast de EnT expliciet dat te controleren.
- Bij saneringscontracten tussen bedrijven en Aquafin is ook kruissubsidiëring mogelijk wanneer openstaande saldi tengevolge van wanbetaling en falingen na verloop van tijd worden doorgerekend aan de drinkwatermaatschappijen.

⁷¹ Volgens de EnT is Aquafin ook niet geneigd documenten te verschaffen voor het nazicht van de aankoopcyclus of bijkomende informatie bij het financieel jaarverslag of over de toerekening van de exploitatiekosten aan de verschillende deelprocessen van de waterzuivering.

kunnen verzwakken. Er is ondertussen wel een compromis gesloten over de inzage in vennootschapsdocumenten⁽⁷²⁾.

Daarnaast zijn er nog een aantal andere knelpunten:

- De beheersovereenkomst bevat geen regeling voor eventuele inkomsten voor het gewest die voortvloeien uit de valorisatie van knowhow in de commerciële contracten van Aquafin.
- De jaarafsluitingen van Aquafin lopen grote vertraging op. De Vlaamse Regering keurde de rekeningen van 2005, 2006 en 2007 pas op 2 april 2010 goed, hoewel hij de adviezen van de EnT en de tegenargumentatie van Aquafin al geruime tijd ontving. Bovendien hield de Vlaamse Regering geen rekening met de bevindingen van de EnT: ze keurde de voorgelegde jaarrekeningen goed *aangezien de geschillenprocedure voorzien in de beheersovereenkomst niet binnen de voorziene termijn werd opgestart*⁽⁷³⁾.
- Doordat Aquafin niet alleen optreedt als dienstverlener voor de gemeenten, maar anderzijds ook advies verleent bij de subsidiëring van de gemeenten voor de aanleg van rioleringen, ontstaat belangenvermenging. Aquafin onderkent dit probleem en heeft de Vlaamse minister van Leefmilieu gevraagd van de adviestaak te worden ontslagen.
- De adviezen bij de begrotingen en de financiële verslagen en de goedkeuring van de vorderingen van Aquafin op de drinkwatermaatschappijen bieden de EnT handhavingsmogelijkheden: de EnT kan uitgaven van Aquafin verwerpen bij de advisering van de vorderingsstaten en inhoudingen adviseren bij het financieel verslag van een bepaald jaar. Dat kan leiden tot een lagere vergoeding voor Aquafin en lagere kosten voor de drinkwatermaatschappijen en het Vlaams Gewest. De eindbeslissing ligt telkens bij de Vlaamse minister van Leefmilieu. De minister ondergraaft de handhavingsmogelijkheden van de EnT echter door niet of laattijdig te reageren op de adviezen van de EnT.

- *Benchmarking van de bovengemeentelijke sanering*

De EnT heeft tot op heden geen benchmarking van Aquafin of de drinkwatermaatschappijen uitgevoerd. De EnT wil in de toekomst de prestaties tussen de verschillende drinkwatermaatschappijen wel vergelijken. De resultaten van zijn steekproefcontroles bij deze maatschappijen kunnen een aanzet zijn van een doorgedreven en meer systematische benchmarking.

⁷² De EnT ontvangt verslagen van de raad van bestuur, behalve over de strategie, de commerciële activiteiten, interne organisatorische aangelegenheden en de stellingnames tegenover de VMM (bv. budgetoverleg). Documenten over commerciële contracten met de gemeenten, kan de EnT ter plaatse bij Aquafin inkijken. Hij heeft een databank van de commerciële contracten tussen Aquafin en de gemeenten. Aquafin bezorgt er een lijst van en de gemeenten leggen de contracten voor.

⁷³ Beslissing van de Vlaamse regering van 2 april 2010 houdende de goedkeuring van de financiële verslagen van de NV Aquafin over de financiële jaren 2005, 2006 en 2007.

De EnT heeft al een aanzet tot benchmarking van Aquafin gegeven met een gedeeltelijke kostenvergelijking tussen de rioolwaterzuiveringsinstallaties bij de jaarafsluiting van Aquafin. Bij de benchmarking door de ecologische toezichthouder⁽⁷⁴⁾ sluit de EnT zich voorlopig niet aan, omdat het gehanteerde indicatorenkader geoperationaaliseerd wordt in een omgeving met teveel onbekenden. Andere instanties voerden al benchmarking uit⁽⁷⁵⁾. De EnT wordt hier niet bij betrokken of over geïnformeerd.

2.3 Informatieopdracht van de EnT

2.3.1 Informatieopdracht

Er is een grote nood aan transparantie over de samengestelde drinkwaterprijs. De EnT moet de minister, het parlement en de samenleving dus informeren over de werking van de spelers in de afvalwatersanering, het tarifieringsbeleid, de behartiging van de publieke belangen, de dienstverlening, enz. De toelichting bij het programmadecreet 2005 vermeldt deze opdracht.

2.3.2 Informatieverstrekking in de praktijk

De EnT plaatst op de website van de VMM basisinformatie over de waterzuivering, met cijfermateriaal over tariefhoogtes en een berekeningsmodule voor de waterprijs. De EnT beseft het belang van de website als informatie-instrument, maar de informatie is weinig overzichtelijk en bevattelijk weergegeven en komt soms laattijdig op de website. Zo kon de drinkwaterprijs voor 2008-2009 medio 2009 nog niet berekend worden. De EnT is momenteel bezig met een hervorming van zijn website.

De controles bij de drinkwatermaatschappijen leidden tot rapporten die de EnT individueel per maatschappij opstelde en verspreidde. In september 2009 koppelde de EnT een algemeen rapport daarover ook terug naar de Samenwerking Vlaams Water en het kabinet. In juli 2009 bracht de EnT een rapport uit met een eerste analyse van het cijfermateriaal uit het gemeentelijk rapporteringsinstrument. Verder heeft de EnT de ambitie jaarlijks een specifiek rapport te publiceren over de uitvoering van het toezicht op de bovengemeentelijke en gemeentelijke sanering. Momenteel is er alleen nog maar een rapport over de bovengemeentelijke sanering 2007. Ook wil de EnT nog een globaal rapport uitgeven

⁷⁴ De ecologische toezichthouder heeft samen met Aquafin een ecologisch indicatorenkader opgesteld voor de meting van de prestaties van de zuiveringsinfrastructuur. Er waren al metingen in 56 zuiveringsgebieden die 60% van de op een waterzuiveringsinstallatie aangesloten vuilvracht vertegenwoordigen.

⁷⁵ De SVW vergelijkt, zoals hierboven vermeld, de prestaties van de drinkwatermaatschappijen. Aquafin zelf werkt mee aan een Europese benchmarking.

met een overzicht van vier jaar economisch toezicht, bovengemeentelijk en gemeentelijk. De EnT leverde daarbuiten een rapport af over de kostprijs van water in Europese landen en een rapport over het financieringsplan voor de gemeentelijke saneringsinfrastructuur. Tot slot is er een jaarlijkse rapportering over de saneringscontracten met bedrijven (al beschikbaar voor 2006 en 2007) en ontvangt de minister adviezen over Aquafin.

De EnT stelde van rapportering geen prioriteit te hebben gemaakt wegens zijn recente inwerkingtreding, zijn vrij beperkte middelen en het gebrek aan interesse. Hij heeft nog geen publicatiepolitiek ontwikkeld, evenmin als een rapporteringsformat.

3 Toezichtskader

Uit het vorige hoofdstuk bleek dat er diverse tekortkomingen zijn in het kader waarbinnen de EnT werkt:

- Dikwijls ontbreekt een duidelijk normenkader waaraan de EnT kan toetsen, bv. door het ontbreken van een duidelijke invulling van cruciale begrippen zoals *gemeentelijke sanering*, *financiële transparantie*, *kruissubsidiëring* en *redelijke bijdrage*.
- Om te zorgen dat de EnT de nodige informatie heeft om zijn toezichtstaak uit te voeren is hij dikwijls afhankelijk van vrijwillige medewerking (bv. samenwerkingsprotocols, het gemeentelijke rapporteringsinstrument). Hij kan niet steunen op een decretaal kader dat hem een afdwingbaar recht op informatie geeft.
- Het uitblijven van ministeriële beslissingen – over bv. nieuwe omzettingscoëfficiënten voor sommige bedrijfssectoren, het inningspercentage dat drinkwatermaatschappijen mogen hanteren of de jaarrekeningen van Aquafin – belemmert een adequaat toezicht.

Dit hoofdstuk gaat dieper in op het kader waarbinnen de EnT werkt.

3.1 Regelgevend kader

Het regelgevend kader voor het economisch toezicht op de financiering van de waterzuivering bestaat uit de volgende wet en decreten:

- *De oppervlaktewaterenwet*⁽⁷⁶⁾ bevat een aantal bijzondere bepalingen voor het Vlaams Gewest, o.m. voor het economisch toezicht op Aquafin⁽⁷⁷⁾ en het heffingensysteem op de waterverontreiniging.
- *Het decreet algemene bepalingen milieubeleid*⁽⁷⁸⁾ omschrijft de missie en taken van de agentschappen in het beleidsdomein Leefmilieu. De VMM moet bijdragen tot het integraal waterbeleid door, onder meer, het ecologisch en economisch toezicht op de uitbouw en het beheer van de zuiveringsinfrastructuur en het toezicht op de doorrekening door de waterdistributiemaatschappijen van de kosten van de saneringsverplichting.
- *Het drinkwaterdecreet*⁽⁷⁹⁾ bevat de essentie van de hervorming van de waterzuiveringsector, met bepalingen over de saneringsverplichting van de drinkwatermaatschappijen, de berekening van de gemeentelijke en bovengemeentelijke saneringsbijdrage en mogelijke vrijstellingen en compensaties. Dit decreet vermeldt verschillende taken van de EnT.

⁷⁶ Wet van 26 maart 1971 op de bescherming van de oppervlaktewateren tegen verontreiniging.

⁷⁷ Artikel 32 septies van de wet (overname van de taken van de bijzonder gevolmachtigde en toezicht op saneringscontracten tussen bedrijven en Aquafin).

⁷⁸ Decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid, Titel X Agentschappen.

⁷⁹ Decreet van 24 mei 2002 betreffende water bestemd voor menselijke aanwending.

- *Het decreet integraal waterbeleid*⁽⁸⁰⁾ vormt het juridisch kader voor het integraal waterbeleid in Vlaanderen ter uitvoering van de Europese Kaderrichtlijn Water⁽⁸¹⁾. Het beoogt de bescherming, de verbetering en het herstel van oppervlaktewater- en grondwaterlichamen tegen eind 2015, rekening houdend met de beginselen *de vervuiler betaalt* en *kostenterugwinning (door middel van een redelijke bijdrage van de diverse watergebruiksectoren)*.

De toelichting bij het goedgekeurde parlementair amendement op het ontwerp van programmadecreet 2005 somt op niet-exhaustieve wijze de taken van de EnT in de financiering van de waterzuivering op:

- financiële transparantie bewerkstelligen bij Aquafin, de drinkwatermaatschappijen en de intercommunale samenwerkingsverbanden;
- toezicht houden op de vergoedingen die Aquafin en gemeenten de drinkwatermaatschappijen aanrekenen en op de vergoedingen die de drinkwatermaatschappijen de abonnees aanrekenen, met de mogelijkheid prijsbeperkingen op te leggen;
- toezien op mogelijke kruissubsidies van activiteiten van openbaar nut met andere activiteiten;
- een normeringskader opstellen voor de kostenefficiëntie en de graad van dienstverlening;
- benchmarking uitvoeren en rapporteren.
- toezicht op de tariefbepaling (de redelijke bijdrage) om, onder meer, kruissubsidies te voorkomen;
- toezicht op de werkingstoelagen van het Gewest en de gemeenten aan de drinkwatermaatschappijen;
- de validering van de facturen van Aquafin;
- erop toezien dat de gemeentelijke kostenbijdrage geen overdreven weerslag heeft op de waterfactuur en dat ook de gemeenten een deel van de rioleringskosten met algemene middelen financieren;
- de verificatie van de (verantwoording over de) vergoeding voor vaste kosten van de drinkwatermaatschappijen.

Ter uitvoering van de bovengenoemde wetgeving keurde de Vlaamse Regering een aantal besluiten goed over de algemene werkingstoelage aan de drinkwatermaatschappijen⁽⁸²⁾, de saneringscontracten voor be-

⁸⁰ Decreet van 18 juli 2003 betreffende het integraal waterbeleid.

⁸¹ De Europese richtlijn heeft de lidstaten gevraagd tegen 2010 te zorgen voor een waterprijsbeleid met adequate prikkels voor de gebruikers om de watervoorraden efficiënt te benutten en voor een redelijke bijdrage van de diverse watergebruikssectoren (ten minste onderverdeeld in huishoudens, bedrijven en landbouw) aan de terugwinning van kosten van waterdiensten.

⁸² Besluit van de Vlaamse Regering van 25 februari 2005 houdende de toekenning van de algemene werkingstoelage aan de exploitanten van een openbaar waterdistributienetwerk.

drijven⁽⁸³⁾ en de scheiding tussen de gemeentelijke en bovengemeentelijke saneringsverplichting⁽⁸⁴⁾.

Een analyse van het regelgevend kader geeft aanleiding tot volgende opmerkingen:

- De termijnen uit het programmadecreet 2005 (goedgekeurd op 24 december 2004 en in werking getreden op 1 januari 2005) hebben heel wat improvisatie tot gevolg gehad tijdens de eerste jaren van de reorganisatie, doordat zowel de EnT als de drinkwatermaatschappijen onvoldoende voorbereid waren op deze nieuwe opdracht.
- Voor de hervorming van de waterzuiveringsector is veelvuldig een beroep gedaan op programmadecreten⁽⁸⁵⁾ of parlementaire amendementen daarop. Daardoor was er niet altijd ruimte voor grondige adviesverlening door de Raad van State, de SERV en de Minaraad.
- De opdracht van de EnT is maar in beperkte mate wettelijk geregeld. De meest uitgebreide taakomschrijving staat in de toelichting van het parlementair amendement bij het programmadecreet 2005. Een besluit van de Vlaamse Regering tot regeling van de taken en het statuut van de EnT en van bepaalde statutaire bepalingen van zijn personeel ontbreekt⁽⁸⁶⁾. Bovendien zijn de taken van de EnT verspreid over diverse decreten, een wet en diverse besluiten.
- Er bestaat onduidelijkheid over de definiëring van de saneringsverantwoordelijkheid. De hervorming heeft de saneringsplicht bij de drinkwatermaatschappijen gelegd, maar het drinkwaterdecreet⁽⁸⁷⁾ gewaagt nog van een gemeentelijke (gemeenten) en een bovengemeentelijke (Vlaams Gewest) saneringsverplichting.
- Essentiële begrippen zoals de *redelijke bijdrage*, *financiële transparantie* of *kruissubsidiëring* zijn niet nader gedefinieerd.

3.2 Beleidsmatig kader: regerings- en ministerieel beleid

De Vlaamse Regering en de Vlaamse minister van Leefmilieu dienen de VMM aan te sturen. Het beleid van de Vlaamse Regering en de Vlaamse minister van Leefmilieu staat in verschillende beleidsdocumenten.

⁸³ Besluit van de Vlaamse regering van 25 oktober 2005 houdende vaststelling van de regels inzake contractuele sanering van bedrijfsafvalwater op een openbare rioolwaterzuiveringsinstallatie.

⁸⁴ Besluit van de Vlaamse regering van 10 maart 2006 houdende de vaststelling van de regels voor de scheiding tussen de gemeentelijke en de bovengemeentelijke saneringsverplichting en de vaststelling van de zoneringsplannen.

⁸⁵ De essentie van de reorganisatie ligt vervat in het programmadecreet 2005; verdere aanvullingen zijn te vinden in de programmadecreten 2006, 2008 en 2009.

⁸⁶ De VMM heeft einde 2004 een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering tot regeling van de opdrachten als ecologische en economische toezichthouder van de VMM opgesteld. Dat is nooit goedgekeurd door de regering. Het ontwerp bevatte overigens geen specifieke bepalingen over het personeelsstatuut van de EnT (deskundigheid, discretieplicht, onafhankelijkheid,...) of over het informatierecht van de EnT.

⁸⁷ Artikel 2, 20° en 21° van het drinkwaterdecreet.

Deze documenten vormen, samen met de overeenkomsten die de minister met de VMM sloot (zie 3.3), het beleidsmatige kader waarbinnen de EnT werkt. Dit beleidskader is nauwelijks sturend. De beleidsdocumenten op langere termijn (bv. regeerakkoorden, milieubeleidsplannen) hebben het nauwelijks over de uitbouw van het economisch toezicht. De jaarlijkse beleidsdocumenten (milieujaarprogramma en beleidsbrief) geven slechts beknopte informatie over de uitvoering van het economisch toezicht en de prioriteiten daarbij. De beheersovereenkomst met Aquafin is onvoldoende afgestemd op het nieuwe toezicht op de watersector. Tabel 1 vat de belangrijkste bevindingen per beleidsdocument samen.

Tabel 1 – Beleidsmatig kader waarbinnen de EnT werkt

Beleidsdocument	Aansturing
Vlaams regeerakkoord 2004-2009	Stuurt niet aan, vermeldt alleen regulering in het kader van een nieuwe beheersovereenkomst met Aquafin.
Vlaams regeerakkoord 2009-2014	Stuurt niet aan, vermeldt alleen een controleerbare resultaatsverbin- tenis met Aquafin.
Milieubeleidsplan 2003-2007 (Mina 3) ⁽⁸⁸⁾	Stuurt niet aan, de focus ligt op <i>ecologisch</i> toezicht.
Milieubeleidsplan 2008-2010 (Mina 3+)	Stuurt beperkt aan, gewaagt alleen van de uitbouw van het econo- misch toezicht langs, onder meer, normering en benchmarking.
Milieujaarprogramma's ⁽⁸⁹⁾	De programma's 2005-2009 stuurden beperkt aan. Ze focussen vooral op <i>ecologische</i> regulering en bevatten beperkte informatie over de prioriteiten en de uitvoering van het economisch toezicht, vooral voor Aquafin. Het programma 2010 vermeldt de EnT niet, maar focust wel op een redelijke bijdrage van de gebruikers, rap- portering door de gemeenten en een correcte kostenaanrekening.
Waterbeleidsnota ⁽⁹⁰⁾	Stuurt zeer beperkt aan, alleen gericht op de economische efficiën- tie van Aquafin.
Beleidsnota Leefmilieu 2004-2009	Stuurt niet aan.
Beleidsnota Leefmilieu 2009-2014	Vermeldt het economisch toezicht, gericht op de transparantie van de kostentoerekening bij Aquafin en van de besteding van de ge- meentelijke bijdrage; een redelijke bijdrage van de gebruikers en een kostenefficiënte inzet van middelen (via benchmarking).
Beleidsbrieven Leefmilieu	De brieven stuurden tot 2007 niet aan. Sinds 2007-2008 vermelden zij expliciet, zij het beperkt, het economisch toezicht.
Beheersovereenkomst met Aquafin	Addenda hebben de overeenkomst beperkt aangepast. De over- eenkomst is onvoldoende afgestemd op de reorganisatie van de watersector.

⁸⁸ De milieubeleidsplannen bepalen de hoofdlijnen van het milieubeleid dat het Vlaams Gewest moet voeren.

⁸⁹ Deze programma's bieden een overzicht van het gevoerde beleid en de concreet te nemen maatregelen voor het komende jaar. Sinds 2007 zijn deze programma's identiek aan de jaarlijkse beleidsbrieven.

⁹⁰ Nota ter uitvoering van het decreet integraal waterbeleid. Zij geeft de visie van de Vlaamse Regering op het waterbeleid voor de periode 2005-2010.

3.3 Kader binnen de Vlaamse Milieumaatschappij

3.3.1 Aansturing en opvolging

De *beheersovereenkomst 2008-2010*⁽⁹¹⁾ met de VMM is te beknopt over de gewenste output van het toezicht: zij vermeldt zeer kort de gewenste output van het toezicht⁽⁹²⁾ en spreekt niet van een normeringskader voor het economisch toezicht of van benchmarking en rapportering. De toelichting bij het programmadecreet 2005 en het toezichtsmodel uit 2005⁽⁹³⁾ hebben die taken nochtans expliciet vermeld. Evenmin is er in de overeenkomst sprake van een actualisatie van dit verouderde model. Op 27 maart 2009 keurde de Vlaamse Regering een addendum bij de beheersovereenkomst goed om de reguleringsinstantie voor de drinkwatersector te operationaliseren binnen de VMM⁽⁹⁴⁾. Tussen de taken van de reguleringsinstantie en die van de EnT en andere VMM-afdelingen is overlapping mogelijk⁽⁹⁵⁾. De VMM heeft zeer recent de toezichtstaken op de drinkwatermaatschappijen afgebakend voor haar verschillende afdelingen en een werkgroep opgericht voor overleg tussen de betrokken diensten⁽⁹⁶⁾.

Voor de redactie van een nieuwe beheersovereenkomst voor 2011-2015 is er nood aan een visie van de EnT op de verdere uitbouw van het economisch toezicht. Recent heeft de directieraad van de VMM een aange-

⁹¹ De beheersovereenkomst 2008-2010 werd goedgekeurd op 23 november 2007. Zij bevat de bijzondere regels en voorwaarden waaronder de VMM haar taken vervult en doet dienst als stuur- en opvolgingsinstrument voor een doelmatige uitvoering of dienstverlening, opvolging en evaluatie.

⁹² Doelstellingen W-OO-1.2 (Ontwikkelen van het toezicht m.b.t. de uitbouw en het beheer van de saneringsinfrastructuur op (boven)gemeentelijk niveau) en W-UB-7.1 (Toezien op de correcte uitvoering door de waterpartners van de economische en ecologische aspecten van de waterzuivering).

⁹³ Op 6 juni 2005 keurde de directieraad van de VMM een referentietoezichtsmodel en een tijdspad goed als kader voor de activiteiten van de EnT en de ecologische toezichthouder. Tijdens het voorjaarsseminarie in 2008 nam de directieraad van de VMM kennis van de stand van zaken van de implementatie van het toezichtsmodel. Daaruit bleek dat het model en het tijdspad aan actualisering toe waren.

⁹⁴ Het decreet van 12 december 2008 houdende diverse bepalingen inzake energie, leefmilieu, openbare werken, landbouw en visserij gaf de VMM een nieuwe decreetale opdracht, de uitvoering van de taken van de reguleringsinstantie voor de drinkwatersector m.b.t. het waterverkoopreglement, de openbare dienstverplichtingen van de drinkwatermaatschappijen en de vergelijking van hun prestaties en efficiëntie (art. 9-14).

⁹⁵ In documenten van de VMM is sprake van rechtstreekse relaties met potentiële activiteiten van de Reguleringsinstantie voor de afdelingen Ecologisch Toezicht, Economisch Toezicht en Operationeel Waterbeheer. Interferenties met de EnT zijn bv. mogelijk op het vlak van de beoordeling van de dienstverlening aan klanten, de benchmarking of prestatievergelijking van de drinkwatermaatschappijen,...

⁹⁶ Beslissing van de directieraad van de VMM van 7 juni 2010 houdende de oprichting van een afdelingsoverschrijdende werkgroep Drinkwater en kennisname door de directieraad op 5 juli 2010 van de taakverdeling tussen de Reguleringsinstantie en de toezichthouders in de drinkwatersector.

past referentiekader voor het economisch toezicht goedgekeurd⁽⁹⁷⁾. Daarbuiten keurde de VMM begin 2009 in het kader van haar strategische planning een visienota goed voor de werking van de volledige organisatie. Deze nota omvat een summier visie op het toezicht.

Ter uitvoering van de beheersovereenkomst legt de VMM jaarlijks een *ondernemingsplan* aan de minister voor. Dat plan bepaalt de concrete acties die de VMM zal uitvoeren om de operationele jaardoelstellingen te realiseren. Het onderzoek van de ondernemingsplannen 2008 en 2009⁽⁹⁸⁾ heeft tot de volgende vaststellingen geleid:

- de output die de ondernemingsplannen van de EnT verwachten stemt niet altijd overeen met de voorziene output in de beheersovereenkomst⁽⁹⁹⁾;
- in tegenstelling tot andere doelstellingen, zijn die voor het economisch toezicht niet SMART⁽¹⁰⁰⁾ geformuleerd⁽¹⁰¹⁾;
- een aantal operationele doelstellingen voor 2008 komen niet meer voor in het plan voor 2009, hoewel ze nog niet zijn uitgevoerd⁽¹⁰²⁾;
- sommige verwijzingen naar de beleidsbrief en het milieujaarprogramma zijn foutief.

De EnT volgt zijn activiteiten regelmatig op, maar geeft weinig toelichting bij uitblijvende resultaten:

- De afdelingen volgden hun output per activiteit tot in 2007 op met MAPE-tabellen⁽¹⁰³⁾. Daaruit bleek dat een aantal activiteiten waarin het werkplan voorzag, niet uitgevoerd werden (bv. een besluit over de wettelijke opdracht van de EnT opmaken, een normeringskader opstellen, benchmarken en rapporteren). De rapportering met MAPE-tabellen heeft dat maar in beperkte mate toegelicht.
- Sinds 2008 rapporteert het afdelingshoofd met BIS-rapporten⁽¹⁰⁴⁾, afgestemd op de zogenaamde JOP-fiches⁽¹⁰⁵⁾ die ook sinds 2008 in

⁹⁷ Beslissing van de directieraad van 8 maart 2010 houdende goedkeuring van de uitvoeringstermijnen en de acties voor het realiseren van het referentietoezichtsmodel economisch toezicht.

⁹⁸ Tot en met 2007 stelde de VMM jaarlijks de operationele doelstellingen vast aan de hand van werkplannen per afdeling.

⁹⁹ Bv. de output van doelstelling W-BA-2.1 of W-UB-3.1.

¹⁰⁰ SMART is een norm voor doelformulering en staat voor: specifiek, meetbaar, afgesproken, realistisch en tijdsgebonden.

¹⁰¹ Dit is vooral het geval voor de output in het kader van strategische doelstelling W-UB-7.1 (2008 en 2009) en W-OO-1.2 (2009).

¹⁰² Bv. het vastleggen van de bevoegdheden van de EnT in een besluit in het kader van doelstelling W-BA-2.1. Andere doelstellingen zijn volgens de EnT weggelaten ingevolge de gewijzigde visie vervat in de visienota van de dienst Economisch Toezicht van begin 2009.

¹⁰³ Middelen-Activiteiten-Prestaties-Effecten. MAPE-tabellen zijn de jaarlijkse werkplannen voor de verschillende niveaus in de organisatie.

¹⁰⁴ Komende uit het beheers- en beleidskennisinformatiesysteem (BIS) dat in 2008 operationeel werd op het niveau van de VMM en van de afdelingen.

¹⁰⁵ De jaarlijkse ondernemingsplanfiches vervangen de werkplannen en geven een overzicht van de operationele doelstellingen en te realiseren output in een bepaald jaar.

gebruik zijn. De JOP-fiches 2008 en 2009 verwijzen uitdrukkelijk naar de strategische doelstellingen en de output van de jaarlijkse ondernemingsplannen. De fiche 2008 was uitgebreider dan die van 2009 en bevat tal van SMART geformuleerde mijlpalen, die opvolging toelaten. De fiche 2009 specificeerde de output niet. Het BIS-rapport 2008 maakte evenmin melding van het halen van de mijlpalen. Het bevat wel statusaanduidingen (OK, niet OK, ...), zonder daarvoor de grond te verduidelijken.

3.3.2 Personeelscapaciteit

De EnT is bemand met achttien voltijds equivalenten en bestaat, naast het coördinerend diensthoofd met secretariaat (1,8 vte), uit vier cellen:

- een cel voor het financieel toezicht op Aquafin (4 vte);
- een cel voor het technisch toezicht op de investeringsprojecten van Aquafin (5,6 vte);
- een cel voor het financieel toezicht op de gemeenten (inventarisatie contracten, afspraken met en controle op de drinkwatermaatschappijen) (3,5 vte);
- een cel voor de kostentoerekening (opvolging contracten Aquafin-bedrijven, implementatie van de kostentoerekening aan de onderscheiden vervuilers en controle van de saneringsbijdragen) (2,8 vte).

De twee cellen voor toezicht op Aquafin werden niet onderzocht in deze audit. De toezichtstaken die in hoofdstuk 2 van dit rapport zijn besproken, werden dus uitgevoerd door 6,3 personeelsleden. Deze ploeg deed dit in moeilijke omstandigheden (korte opstartermijn, wegvallen bijzonder gevolmachtigde, moeizame wervingen,...), maar slaagde er toch in de financiering met saneringsbijdragen van de abonnees op te zetten en de betaling van de facturen van Aquafin te stroomlijnen. Het beperkte personeelskader dwong de EnT ook prioriteiten te stellen en de uitvoering van bepaalde taken uit te stellen.

4 Conclusies

De EnT, opgericht in 2005, heeft - gelet op de gebrekkige beleidsmatige en regelgevende context waarin hij dient te werken en gelet op de haastige wijze waarop deze nieuwe dienst werd gecreëerd - zijn opdracht op een behoorlijke wijze ingevuld. De voorwaarden voor een effectief toezicht zijn evenwel onvoldoende vervuld:

- De EnT ontbeert slagkracht bij gebrek aan een duidelijk regelgevend en beleidsmatig kader met normenkaders voor zijn diverse toezicht-taken, een afdwingbaar recht op informatie en bijhorende sanctione-ringsbevoegdheid.
- De jaarlijkse beleidsdocumenten en ondernemingsplannen bevatten weinig SMART geformuleerde doelstellingen voor het economisch toezicht.
- De toezichthouder mist ook voldoende inzicht in de financiële struc-turen van de waterzuiveringsactoren.

Dat heeft een impact op de wijze waarop de EnT zijn toezichtsoopdracht invult:

- Voor zijn toezicht op de gemeentelijke *contractering* kampt de EnT met een gebrek aan doorzichtigheid, normering en sanctiemogelijk-heden. Het toezicht op de bovengemeentelijke contractering ver-loopt beter, doordat het daar maar om één contract gaat, maar ook daar ontbreekt normering en een decretale verankering van de me-deondertekening van de overeenkomst door VMM. Ook worden de drinkwatermaatschappijen onvoldoende geresponsabiliseerd.
- De schaarse normen voor de *tariefbepaling* zijn onvoldoende ge-operationaliseerd, zoals de *redelijke bijdrage* in het kader van de kostenterugwinning of het beginsel *de vervuiler betaalt*. De EnT kan bij deze toezichtstaak nauwelijks terugvallen op beslissingen van de minister. Hij kan momenteel niet verzekeren dat het gemeentelijk tarief gerelateerd is aan de saneringskosten en rekening houdt met een aantal decretaal bepaalde componenten. Hij beschikt immers niet over een onderbouwing van dat tarief en teveel tariefcompo-nenten zijn hem nog onbekend. Ook ontbreekt ter zake een visie van de beleidsmakers op de tariefbepaling en -evolutie. Op boven-gemeentelijk niveau bepaalde de EnT zelf intensief het tarief mee binnen de informele kruitlijnen van de Vlaamse Regering. Ook daar ontbreken normen om de tariefbepaling te beoordelen. De verschil-lende actoren in de waterzuiveringsector hebben tot slot onvol-doende zicht op de abonnees met een eigen waterwinning.
- Voor zijn toezicht op de *aanwending van de gemeentelijke bijdragen en vergoedingen* heeft de EnT een veelbelovend rapporterings-instrument ontwikkeld, dat zich echter nog in de introductiefase be-vindt. Dat instrument is niet decretaal verankerd, zodat de EnT niet kan optreden tegen nalatige gemeenten. Bovendien is er geen dui-delijke definitie van het begrip gemeentelijke sanering en de kosten daarvoor en is de gemeentelijke boekhouding onvoldoende afge-stemd op de berekening van deze kosten.

- Het *toezicht op de financiële transparantie* van de waterzuiveringsactoren is gebrekkig. Door de beperkte onderbouwing van de inningskosten door de drinkwatermaatschappijen, kan de EnT onvoldoende bijdragen tot de lopende discussie over de inningspercentages voor deze maatschappijen. De minister neemt hierin geen beslissing. Op gemeentelijk niveau ontbreken een controlemethodiek, normering en voldoende inzicht in de geldstromen tussen de drinkwatermaatschappijen en de gemeenten of rioolbeheerders. Op bovengemeentelijk niveau betaalde het Vlaams Gewest de jaarlijkse werkingstoelagen 2008 en 2009 aan de drinkwatermaatschappijen vroegtijdig, zonder reglementaire basis en zonder dat voldoende te kunnen onderbouwen met de informatie over de kastoestand bij de drinkwatermaatschappijen. Aquafin factureert de drinkwatermaatschappijen wel transparant, maar daar laten de afhandeling van de financiële verslagen en de definitieve afrekening van de werkingstoelagen te lang op zich wachten.
- De EnT beschikt over voldoende informatie en mogelijkheden om toe te kunnen zien op *de correcte aanrekening van de bijdragen, vergoedingen en vrijstellingen* door de drinkwatermaatschappijen, maar niet over de nodige interventiemogelijkheden. In de praktijk richtte de uitgevoerde controle zich vooral op de bovengemeentelijke bijdragen en vergoedingen. De aanrekening van de gemeentelijke saneringsbijdragen en -vergoedingen werd tot nog toe onvoldoende gecontroleerd. De EnT heeft recent de krachtlijnen van zijn toekomstige controlestrategie vastgelegd.
- Voor zijn *toezicht op kruissubsidiëring* bij de gemeentelijke sanering heeft de EnT nog geen sluitende controlemethodiek ontwikkeld. Voor een doeltreffend toezicht ontbreekt enerzijds inzicht in de financiële stromen van de hoofdrolspelers en anderzijds een duidelijk normenkader omdat het begrip *kruissubsidiëring* nergens werd gedefinieerd. Een aantal vormen van kruissubsidiëring zijn overigens wettelijk toelaatbaar of worden gedoogd. Op bovengemeentelijk niveau biedt de beheersovereenkomst met Aquafin de EnT een afdoend normenkader voor het toezicht op eventuele kruissubsidiëring, maar de EnT kampt daar met een gebrekkige doorstroming van informatie over de commerciële activiteiten van Aquafin.
- De EnT doet momenteel niet aan *benchmarking*.
- Tot slot voert de EnT zijn *informatieopdracht* nog onvoldoende uit. Hij publiceert niet systematisch rapporten over zijn toezicht en heeft nog geen publicatiepolitiek uitgewerkt.

5 Aanbevelingen

Voor het Vlaams Parlement en de Vlaamse Regering

- Er is nood aan een juridische onderbouwing van de opdracht en het statuut van de EnT, gebundeld in één decreet (met aandacht voor de opdracht van de drinkwaterregulator en een grotere responsabilisering van de drinkwatermaatschappijen). Dit decreet moet de EnT een duidelijke taakomschrijving en degelijke handhavingsinstrumenten bieden voor al zijn opdrachten.
- De regering moet een visie ontwikkelen inzake de financiering van de gemeentelijke sanering en de evolutie van de gemeentelijke en bovengemeentelijke tarieven. Zo moet zij onder meer beslissen over de toepassing van het kostenterugwinningsbeginsel en de bepaling van *redelijke bijdrage* van de verschillende gebruikers in de kostprijs van de sanering. Zij moet die visie in officiële documenten vatten en voorleggen aan het Vlaams Parlement.
- De beleidsdocumenten op lange termijn moeten meer aandacht hebben voor de doelstellingen en de realisatie van de verschillende opdrachten van de EnT. In de jaarlijkse beleidsdocumenten moet de minister SMART geformuleerde doelstellingen en mijlpalen opnemen en de opvolgingsdocumenten moeten een duidelijk beeld geven van de stand van zaken.
- Normering voor de gemeentelijke contractering, zoals een gelijkstelling van de tariefberekening van grootverbruikers, moet decretaal verankerd worden. Dat moet zorgen voor een meer transparante werking van de sector, bij voorkeur met standaardcontracten, en voor een grotere afdwingbaarheid. Een voorafgaande visumverlening door de EnT zou handhaving mogelijk maken.
- De regering moet de financiële verslagen van Aquafin sneller afhandelen en de minister moet de inningspercentages van de drinkwatermaatschappijen vastleggen.

Voor de VMM

- De VMM moet toezien op de implementatie en naleving van de gemaakte afspraken over de reikwijdte van de taken van haar verschillende entiteiten en afdelingen inzake hun toezicht op de drinkwatermaatschappijen.

Voor de EnT

- De EnT moet de drinkwatermaatschappijen in het kader van een decretaal onderbouwde responsabilisering stimuleren om een grotere verantwoordelijkheid op te nemen. Als saneringsplichtige zouden zij nauwer betrokken moeten zijn bij de sanering van het water dat zij leveren, bv. door de rioleringskosten beter op te volgen of mee te werken aan de opsporing van eigen waterwinners. Een grotere betrokkenheid van de koepelorganisatie van de drinkwatermaat-

schappijen is wenselijk met het oog op een efficiëntere organisatie van het overleg.

- De EnT moet – met bijkomende studies over de gemeentelijke kostentoerekening, adviezen en zijn toezicht – er mee voor zorgen dat het kostenterugwinningsbeginsel voldoende toepassing kent, overeenkomstig het *de-vervuiler-betaalt*-principe.
- De EnT moet toezien op een reële onderbouwing van de gemeentelijke tarieven, rekening houdend met de decretale bepalingen. Bestaande kosten en kosten voor de nog vereiste investeringen moeten in rekening genomen en duidelijk gedefinieerd worden.
- De EnT moet zicht krijgen op de geldstromen tussen de drinkwatermaatschappijen en andere rioolbeheerders, en op de financiële stromen van de drinkwatermaatschappijen. Op gemeentelijk niveau moet hij daarvoor een controlestrategie en een normenkader ontwikkelen.
- Het toezicht op de aanrekening van de bijdragen en vergoedingen moet zich uitbreiden tot de gemeentelijke sanering en de EnT moet de vastgelegde krachtlijnen van zijn toekomstige controlestrategie verder uitwerken.
- De EnT moet een inventaris opmaken van alle mogelijke vormen van kruissubsidiëring en een methodiek ontwikkelen om ze te monitoren. Hij moet ook een duidelijker zicht krijgen op het onderscheid tussen de decretale en commerciële activiteiten van Aquafin.
- De EnT moet meer systematisch rapporteren over de uitvoering van zijn toezicht en een publicatiepolitiek uitwerken.
- De EnT moet aan benchmarking doen.

6 Antwoord van de minister

De Vlaamse minister van Leefmilieu heeft op 31 augustus 2010 gereageerd op het ontwerpverslag van de audit (zie bijlage 1).

In het inleidend gedeelte van haar antwoord stelde zij dat het Vlaams Parlement het kader voor het economisch toezicht op de waterzuiveringsector bij decreet vastlegt. Behalve een aanpassing en bundeling van de geldende decreten, is er volgens het Rekenhof evenwel ook op het niveau van de Vlaamse Regering en de leefmilieuminister nood aan uitvoeringsbepalingen, die invulling geven aan diverse begrippen en de positie van de EnT ten opzichte van andere actoren versterken.

Uit het antwoord van de minister bleek dat zij en de EnT sinds het onderzoek initiatieven namen om sommige aanbevelingen te realiseren. Zo is binnen de VMM ondertussen werk gemaakt van een duidelijker taakverdeling tussen de verschillende entiteiten en van het vastleggen van krachtlijnen voor een toekomstige controlestrategie.

De minister bevestigde verder dat werk zal worden gemaakt van de uitwerking van de kostenverdeling over de verschillende gebruikssectoren overeenkomstig de principes van de Kaderrichtlijn Water. Het Rekenhof herinnert eraan dat de Kaderrichtlijn Water 2010 naar voren schuift als datum waartegen de watergebruikssectoren een redelijke bijdrage moeten leveren aan de kostenterugwinning van waterdiensten.

Op sommige punten volgt de minister de aanbevelingen van het Rekenhof niet. Zo geeft de minister de voorkeur aan constructief overleg boven de toepassing van handhavingsinstrumenten.

Het Rekenhof is van oordeel dat een adequaat regelgevend en beleidskader, met een meer precieze omschrijving van de taken van de EnT en een concrete invulling van de in de reglementering opgenomen begrippen en principes, en handhavingsinstrumenten voor het bekomen van de nodige data, essentiële voorwaarden zijn voor een efficiënte en effectieve werking van de EnT.

Bijlage 1: Antwoord van de Vlaamse minister van Leefmilieu

31 augustus 2010

Geachte heer Desomer,

Het ontwerpverslag van het Rekenhof over het economisch toezicht van de Vlaamse Milieumaatschappij (VMM) op de financiering van de waterzuivering heb ik op 8 juli 2010 ontvangen.

Eenzijds stel ik vast dat het onderzoek zowel de taakinvulling van de Economisch Toezichthouder (EnT) als het economisch toezichtkader zelf betreft. Ter zake merk ik op dat het betreffende kader als zodanig niet door de Vlaamse Regering, de Vlaamse leefmilieuminister of de VMM wordt opgesteld, maar bij decreet door het Vlaams Parlement.

Anderzijds stel ik vast dat het onderzoek betrekking heeft op de periode januari 2005 tot juni 2009. Aan de ene kant gaat het dus om de opstartfase van het economisch toezicht tijdens de vorige legislatuur. Aan de andere kant komen nochtans ook bepaalde zaken uit de lopende legislatuur aan bod. Ter zake vermeld ik het Vlaams Regeerakkoord, het Milieujaarprogramma 2010 en de beleidsnota Leefmilieu en Natuur als ook de beslissing van de Vlaamse Regering van 2 april 2010 inzake de jaarafsluitingen van 2005, 2006 en 2007.

Ik beklemtoon dat de Vlaamse Milieumaatschappij in het kader van de reorganisatie van de watersector werd belast met het ontwikkelen van een economisch toezicht met ingang van 2005. De toenmalige uitdagingen, onder andere om een oplossing te bieden aan de BTW-problematiek, vereisten dat de concrete uitwerking van het toezicht zonder langzame transitie of uitgebreide voorbereiding werd ingevuld, maar door een pragmatische en resultaatgerichte aanpak. Het rapport van het Rekenhof geeft zelf aan dat de VMM deze opdracht naar behoren heeft uitgevoerd.

Ondertussen zijn belangrijke externe en interne ontwikkelingen, zoals het oprichten van riooloperatoren en de ontwikkeling van instrumenten door de administratie, een feit en is een volgende fase aan de orde waarin de uitwerking van een afsprakenkader om het toezicht op de budgettaire en ecologisch belangrijke waterzuiveringssector verder vorm te geven centraal zal staan.

In mijn beleidsnota heb ik gewezen op de noodzakelijke transparantie over de kostentoerekening in de waterzuiveringssector en over de aanwending van de ingezamelde middelen. Dit betekent dan ook dat alle betrokkenen bij de uitvoering van het rioleringsbeleid ten aanzien van de economisch toezichthouder deze transparantie moeten garanderen, zodat de vereiste analyses aan de hand van voldoende betrouwbaar

cijfermateriaal kunnen gebeuren. Correcte basisdata vormen immers de *conditio sine qua non* voor adequate analyses.

Uiteraard zullen de waardevolle aanbevelingen van het Rekenhof hierbij worden meegenomen en zo nodig het voorwerp uitmaken van nader onderzoek, terdege rekening houdend met het feit dat het decretaal geregeld toezichtkader niet door een Vlaams minister of de Vlaamse Regering maar door het Vlaams Parlement wordt bepaald.

Ingaand op en mij beperkend tot de aanbevelingen wens ik het volgende te benadrukken.

- 1. Er is nood aan een juridische onderbouwing van de opdracht en het statuut van EnT, gebundeld in één decreet (met aandacht voor de opdracht van de drinkwaterregulator en een grotere responsabilisering van de drinkwatermaatschappijen). Dit decreet moet de EnT een duidelijke taakomschrijving en degelijke handhavingsinstrumenten bieden voor al zijn opdrachten.*

De taakomschrijving van de economisch toezichthouder is, zoals het Rekenhof opmerkt, weergegeven in artikel 10.2.3., § 1, tweede lid, van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid.

Gelet op de reeds opgebouwde ervaring en verdere concretisering van de opdrachten van de economisch toezichthouder zou zijn taakaflijning ondertussen kunnen worden verfijnd. Momenteel gebeurt dit vooral impliciet, onder andere via de beheersovereenkomst en de jaarlijkse ondernemingsplannen.

Inzake handhavingsbevoegdheden verdient het de voorkeur om via constructief overleg te pogen om de toepassing van handhavingsinstrumenten en van de daarmee samenhangende administratieve lasten zo mogelijk te voorkomen.

- 2. De regering moet een visie ontwikkelen inzake de financiering van de gemeentelijke sanering en de evolutie van de gemeentelijke en bovengemeentelijke tarieven. Zo moet onder meer worden beslist over de toepassing van het kostenterugwinningsbeginsel en de bepaling van redelijke bijdrage van de verschillende gebruikers in de kostprijs van de sanering. Zij moet die visie in officiële documenten vatten en voorleggen aan het Vlaams Parlement.*

In mijn beleidsnota is opgenomen dat ik tijdens deze legislatuur een visie zal formuleren over de totale financiering van het gemeentelijk rioolbeheer. Ondertussen zijn de eerste resultaten beschikbaar van het rapporteringsinstrument en het financieringsplan dat door de economisch toezichthouder werd ontwikkeld. Deze resultaten geven aan dat de middelen die nog moeten ingezet worden om een gebiedsdekkend riolerings- en saneringsnetwerk uit te bouwen groot zijn en ook sterk

verschillen per gemeente. Op de reeds beschikbare informatie kan worden verder gebouwd om de aangekondigde visie uit te werken.

Reeds in 2004 gaf mijn voorganger aan dat de prijsstructuur decretaal zou worden verankerd en dat de verdeling van de kosten over de verschillende gebruikers zou gebeuren op voorstel van de diensten belast met economisch toezicht, met inachtneming van de bevoegdheidsverdelende regels op het vlak van het prijsbeleid. Ook hier werden al verschillende stappen gezet. In de loop van de voorbije jaren heeft de economisch toezichthouder onder meer twee verkennende studies uitgevoerd met betrekking tot de kostentoerekening en –terugwinning, zowel op bovengemeentelijk als op gemeentelijk niveau. De kostenverdeling over de verschillende gebruikssectoren kan nu verder worden uitgewerkt door de economisch toezichthouder, overeenkomstig de principes van de kaderrichtlijn Water.

3. De beleidsdocumenten op lange termijn moeten meer aandacht hebben voor de doelstellingen en de realisatie van de verschillende opdrachten van de EnT. In de jaarlijkse beleidsdocumenten moet de minister SMART geformuleerde doelstellingen en mijlpalen opnemen en de opvolgingsdocumenten moeten een duidelijk beeld geven van de stand van zaken.

In de eerste beleidsdocumenten werd inderdaad vrij summier aangegeven welke doelstellingen beoogd werden inzake het economisch toezicht. Tijdens de opstartfase was het belangrijk om voorafgaand aan het nemen van beslissingen het complexe en nog steeds evoluerende domein, vooral inzake de gemeentelijke sanering, grondig te verkennen.

In het kader van de nieuwe beheersovereenkomst die eind dit jaar met de VMM zal worden afgesloten en bij de verdere concretisering in jaarlijkse ondernemingsplannen kan, gelet op de beschikbare ervaring, worden voorzien in gerichte doelstellingen voor het economisch toezicht. Hierbij kan dan ook aandacht worden besteed aan periodieke rapporteringen over de bevindingen.

4. Normering voor de gemeentelijke contractering, zoals een gelijkstelling van de tariefberekening van grootverbruikers, moet decretaal verankerd worden. Dat moet zorgen voor een meer transparante werking van de sector, bij voorkeur met standaardcontracten, en voor een grotere afdwingbaarheid. Een voorafgaande visumverlening door de EnT zou handhaving mogelijk maken.

Inzake normering voor de gemeentelijke contractering verwijs ik naar wat over het harmoniseren van de tariefstructuur onder punt 2 werd gesteld. De harmonisering van de tariefstructuur vormt een eerste stap in de normering van de gemeentelijke contracten. Binnen de VMM is een databank in opbouw met betrekking tot de gemeentelijke contracten. Per gemeente (of groep van gemeenten) wordt aangegeven welke bepalingen in het contract zijn opgenomen. Deze databank zal publiek

raadpleegbaar zijn en vermoedelijk in het najaar kunnen aangeboden worden.

Ik wijs er tevens op dat de contracten die door de gemeenten afgesloten worden met de rioolbeheerders allen gebaseerd zijn op een standaardcontract dat in 2005 in samenwerking met de VVSG werd opgemaakt.

5. De regering moet de financiële verslagen van Aquafin sneller afhandelen en de minister moet de inningspercentages van de drinkwatermaatschappijen vastleggen.

Zoals reeds vermeld heb ik de nodige initiatieven genomen om de jaarrekeningen voor 2005, 2006 en 2007 af te sluiten. In tegenstelling tot wat het Rekenhof verkeerdelijk beweert, is wel degelijk rekening gehouden met de kritieken van de economisch toezichthouder, maar ook is kennis genomen van de argumenten van Aquafin. De Vlaamse Regering heeft dan, zoals uitdrukkelijk vermeld in de nota bij het voorstel van beslissing, de betreffende jaarrekeningen goedgekeurd, “aangezien de geschillenprocedure voorzien in de overeenkomst niet binnen de voorziene termijn werd opgestart”.

Ondertussen heb ik opdracht gegeven om te onderzoeken of aanpassingen aan de beheersovereenkomst tussen Aquafin en het Vlaams Gewest vereist zijn om een realistisch tijdspad voor een gedegen behandeling van de financiële jaarafsluiting door alle betrokken partijen te verzekeren.

Met betrekking tot de inningspercentages op de gefactureerde bijdragen en vergoedingen in 2008 en volgende zal aan de drinkwatermaatschappijen opdracht gegeven worden om een met accurate cijfers onderbouwd voorstel voor te leggen dat door de economisch toezichthouder kan beoordeeld worden teneinde een definitief inningspercentage vast te stellen.

6. Indien blijvend geopteerd wordt voor een jaarlijkse uitbetaling van de werkingstoelagen moet de regering de reglementering ter zake aanpassen.

Ik verwijs in dit verband naar de studies inzake de kostentoerekening. Op basis van deze studies zal de Vlaamse Regering moeten bepalen wat kan verstaan worden onder een redelijke bijdrage in de kosten van de waterzuivering. Afhankelijk van het resultaat zal al dan niet over de decretale verankering van de werkingstoelage worden beslist.

De uitbetaling van de algemene werkingstoelage aan de drinkwatermaatschappijen gebeurt in regel op kwartaalbasis. Deze werkwijze werd dan ook gevolgd in 2005, 2006, 2007 en is ook nu in 2010 van toepassing. Enkel in 2008 en 2009 gebeurde de uitbetaling van de werkings-toelage op jaarbasis.

7. *De VMM moet duidelijke afspraken maken over de reikwijdte van de taken van haar verschillende entiteiten en afdelingen inzake hun toezicht op de drinkwatermaatschappijen.*

Voorafgaand aan de operationalisering van de drinkwaterregulator werden de opdrachten en de taakomschrijving van de reguleringsinstantie reeds duidelijk afgelijnd ten overstaan van de opdrachten en de taakomschrijving van de toezichthouders. Na de operationalisering binnen de VMM werd de taakverdeling tussen de drinkwaterregulator en de toezichthouders vastgesteld.

Bij de aanvang van het economisch toezicht bij de VMM werd een referentiemodel opgemaakt. Sindsdien is een geactualiseerd referentiemodel vastgesteld.

8. *De EnT moet de drinkwatermaatschappijen in het kader van een decretaal onderbouwde responsabilisering stimuleren om een grotere verantwoordelijkheid op te nemen. Als saneringsplichtige zouden zij nauwer betrokken moeten zijn bij de sanering van het water dat zij leveren, bv. door de rioleringskosten beter op te volgen of mee te werken aan de opsporing van eigen waterwinners. Een grotere betrokkenheid van de koepelorganisatie van de drinkwatermaatschappijen is wenselijk met het oog op een efficiëntere organisatie van het overleg.*

In dit verband is een rol toebedeeld aan het algemeen waterverkoopreglement, dat intussen principieel is goedgekeurd door de Vlaamse Regering. Via het waterverkoopreglement worden onder meer de taken en verantwoordelijkheden van zowel de drinkwatergebruiker als de drinkwatermaatschappijen en rioolbeheerders vastgelegd.

Verder beoogt de economisch toezichthouder de verschillende actoren in de afvalwatersanering te responsabiliseren, onder meer via de publicatie van resultaten afkomstig van de economische rapportering (het rapporteringsinstrument), in de toekomst eventueel uitgebreid met de analyse van de gemeentelijke saneringsovereenkomsten tussen drinkwatermaatschappij en rioolbeheerder.

Ten slotte werkte de economisch toezichthouder onder de vorige legislatuur een gemeentelijk financieringsmodel uit. Door middel van een aantal afgeleide simulaties per gemeente en/of gemeentelijke rioolbeheerder sensibiliseerde de economisch toezichthouder, een eerste maal in 2010, de gemeentelijke rioolbeheerders voor de financiële uitdagingen van het toekomstig beheer en de uitbouw van gemeentelijk saneringsinfrastructuur (cfr. zoneringsplannen).

9. *De EnT moet -met bijkomende studies over de gemeentelijke kosten-toerekening, adviezen en zijn toezicht– er mee voor zorgen dat het kostenterugwinningsbeginsel voldoende toepassing kent, overeenkomstig het de vervuiler betaalt-principe.*

Ik haal in dit verband de twee verkennende studies aan die de economisch toezichthouder uitvoerde op het gebied van kostentoerekening en –aanrekening. Op 8 juli 2010 werden de resultaten van deze studies aan mijn kabinet toegelicht. Hieruit blijkt in eerste instantie dat een verdere verfijning van de cijfergegevens noodzakelijk is.

10. *De EnT moet toezien op een reële onderbouwing van de gemeentelijke tarieven, rekening houdend met de decretale bepalingen. Bestaande kosten en kosten voor de nog vereiste investeringen moeten in rekening genomen en duidelijk gedefinieerd worden.*

De onderbouwing van de gemeentelijke tarieven zal in grote mate gebaseerd worden op de resultaten volgend uit het onderzoek van de economisch toezichthouder dat ik onder punt 9 aanhaalde. Hierbij mag enerzijds de betaalbaarheid van de drinkwaterfactuur niet uit het oog verloren worden, anderzijds moet een afdoende oplossing worden gevonden voor de nog steeds stijgende saneringskosten. De resultaten van de uitgewerkte kostentoerekening zullen bijgevolg samen met de bevindingen uit het eerder vermeld gemeentelijk financieringsmodel deel moeten uitmaken van een geïntegreerde aanpak van het waterzuiveringsbeleid in de toekomst.

11. *De EnT moet zicht krijgen op de geldstromen tussen de drinkwatermaatschappijen en andere rioolbeheerders, en op de financiële stromen van de drinkwatermaatschappijen. Op gemeentelijk niveau moet hij daarvoor een controlestrategie en een normenkader ontwikkelen.*

Hiervoor verwijs ik naar mijn toelichting bij aanbeveling 8. De economisch toezichthouder heeft, na een opstartfase, nu reeds voor de derde maal de economische rapportering naar de gemeentelijke rioolbeheerders verstuurd. Deze rapportering is, in samenspraak met de sector, in een robuuste en algemeen aanvaarde format vastgelegd die toelaat de financiële stromen tussen drinkwatermaatschappijen, gemeenten en rioolbeheerders ook voor de komende jaren vast te leggen.

12. *Het toezicht op de aanrekening van de bijdragen en vergoedingen moet zich uitbreiden tot de gemeentelijke sanering en de EnT moet zijn toekomstige controlestrategie uitstippelen.*

In het onderzoek dat de economisch toezichthouder in 2008 uitvoerde naar de aanrekening van de saneringsbijdrage door de drinkwatermaatschappijen, focuste de economisch toezichthouder zich inderdaad voor-

namelijk op de bovengemeentelijke aanrekening. Dit was onder meer het gevolg van de scope van het uitgevoerde onderzoek. De controle van de aangerekende bijdrage had immers betrekking op de periode 2006-2007, wanneer in vele gemeenten (nog) geen gemeentelijke bijdrage/vergoeding werd aangerekend aan de abonnees/eigen waterwinners. De toekomstige controlestrategie, waarin onder meer de overstap naar controles op procesniveau en kwaliteitscontrolesystemen binnen de drinkwatermaatschappijen is opgenomen, werd intussen bepaald.

13. *De EnT moet een inventaris opmaken van alle mogelijke vormen van kruissubsidiëring en een methodiek ontwikkelen om ze te monitoren. Hij moet ook een duidelijker zicht krijgen op het onderscheid tussen de decretale en commerciële activiteiten van Aquafin.*

Ik heb de economisch toezichthouder opdracht gegeven om alle mogelijke vormen van kruissubsidiëring op te lijsten en een methodiek te ontwikkelen om ze te monitoren. De eerste resultaten hiervan zullen beschikbaar zijn in het najaar 2010.

14. *De EnT moet meer systematisch rapporteren over de uitvoering van zijn toezicht en een publicatiepolitiek uitwerken.*

De leden van mijn kabinet en de economisch toezichthouder houden een periodiek bilateraal overleg waarbij een strikte agenda gevolgd wordt. In regel worden publicaties hier vooraf toegelicht en besproken. De economisch toezichthouder maakt gebruik van de diverse beschikbare kanalen (website, nieuwsbrieven, e.a.) om relevante informatie te verspreiden.

15. *De EnT moet aan benchmarking doen.*

Zoals ten dele aangehaald in de repliek op aanbevelingen 8 en 11, startte de economisch toezichthouder reeds met de verzameling van data op basis van dewelke zij ondertussen aan benchmarking doet. De analyse van de gemeentelijke saneringscontracten en de doorlichting van de bedrijfsvoering van de RWZI's (bovengemeentelijk niveau) zullen in de komende maanden resulteren in een functionele benchmark. Tevens is in 2010 een aanvang genomen met het instellen van een normenkader en geschikte controlestrategie op basis van de geïnventariseerde data uit de economische rapporteringen (rapporteringsinstrument), de protocolair vastgelegde rapporteringen van de drinkwatermaatschappijen en de bijhorende attestering van de gefactureerde saneringsbijdragen en vergoedingen.

Met oprechte hoogachting,

Joke Schauvliege
Vlaams minister van Leefmilieu, Natuur en Cultuur

druk	Albe De Coker
adres	Rekenhof Regentschapsstraat 2 B-1000 Brussel
tel	02-551 81 11
fax	02-551 86 22
website	www.rekenhof.be