



Vlaams
Parlement

stuk **37-A** (2010-2011) – Nr. 2
ingediend op 25 januari 2011 (2010-2011)

Verslag

van het Rekenhof

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

Verslag

namens de Commissie voor Leefmilieu, Natuur,
Ruimtelijke Ordening en Onroerend Erfgoed
uitgebracht door mevrouw Tinne Rombouts

Samenstelling van de commissie:

Voorzitter: de heer Bart Martens.

Vaste leden:

de heren Robrecht Bothuyne, Lode Ceysens, de dames Tinne Rombouts, Valerie Taeldeman;
mevrouw Agnes Bruyninckx-Vandenhoudt, de heer Pieter Huybrechts, mevrouw Marleen Van den Eynde;
de dames Gwenny De Vroe, Mercedes Van Volcem;
mevrouw Michèle Hostekint, de heer Bart Martens;
mevrouw Tine Eerlingen, de heer Wilfried Vandaele;
de heer Ivan Sabbe;
de heer Hermes Sanctorum.

Plaatsvervangers:

de dames Karin Brouwers, Veerle Heeren, de heren Johan Sauwens, Jan Verfaillie;
mevrouw Katleen Martens, de heren Stefaan Sintobin, Wim Wienen;
de heren Karlos Callens, Dirk Van Mechelen;
de heer Philippe De Coene, mevrouw Els Robeyns;
de dames Danielle Godderis-T'Jonck, Liesbeth Homans;
de heer Boudewijn Bouckaert;
de heer Dirk Peeters.

Stukken in het dossier:

37-A (2010-2011) – Nr. 1: Verslag van het Rekenhof

INHOUD

1. Toelichting	4
2. Bespreking	7
2.1. Antwoord van de minister	7
2.2. Vragen en opmerkingen van de leden.....	9
Gebruikte afkortingen	14

De Commissie voor Leefmilieu, Natuur, Ruimtelijke Ordening en Onroerend Erfgoed besprak op 30 november 2010 het verslag van het Rekenhof over het economische toezicht van de Vlaamse Milieumaatschappij op de financiering van de waterzuivering.

1. Toelichting

Inleiding

De heer *Rudi Moens*, raadsheer bij het Rekenhof, wijst erop dat Vlaanderen in 2005 de waterzuiveringsector heeft gereorganiseerd, onder meer om te voldoen aan Europese normen. Sinds 1 januari 2005 zijn de drinkwatermaatschappijen verantwoordelijk voor de sanering van het afvalwater. Op het moment van het onderzoek waren er twaalf drinkwatermaatschappijen in Vlaanderen. De saneringstaken zijn op te splitsen in twee delen. Vooreerst is er de gemeentelijke saneringstaak: de aanleg en het onderhoud van gemeentelijke rioleringen. Een tweede deel is de bovengemeentelijke saneringstaak: de aanleg van collectoren vanaf de eindpunten van de gemeentelijke riolering en de bouw en uitbating van waterzuiveringstations.

Voor de gemeentelijke sanering kunnen de drinkwatermaatschappijen zelf optreden als rioolbeheerder. Of ze sluiten een contract met een rioolbeheerder, bijvoorbeeld de gemeente, een gemeentebedrijf, een intercommunale. De abonnees – de gezinnen, de bedrijven en de landbouwers – betalen daarvoor een gemeentelijke saneringsbijdrage. In 2009 bedroeg de totale opbrengst daarvan 238,9 miljoen euro. De andere financieringsstromen zijn duidelijk weergegeven op het schema op pagina 8 van het verslag. Het zijn de saneringsvergoeding van de eigen waterwinners, de algemene middelen van de gemeenten, de subsidies van het Vlaamse Gewest.

Voor de bovengemeentelijke sanering, de aanleg van collectoren en waterzuiveringsstations, hebben alle drinkwatermaatschappijen een contract met de nv Aquafin afgesloten. De abonnees betalen daarvoor een bovengemeentelijke saneringsbijdrage. Die bracht in 2009 222,6 miljoen euro op. De andere financieringsstromen zijn verduidelijkt in het schema op pagina 17 van het rapport. Het gaat onder meer om de werkingsubsidies van het Vlaamse Gewest, de bovengemeentelijke vergoeding.

Scope van het onderzoek, onderzoeksvragen en -methodologie

Het Rekenhof onderzocht enkel het zogenaamde economische toezicht op de financiering van de waterzuivering. Het hof ging dus na of iedereen betaalt wat hij behoort te betalen en of de bijdragen redelijk zijn. Het ecologisch toezicht – het nagaan of er voldoende wordt gezuiverd – valt buiten de scope van het onderzoek. Het economische toezicht wordt uitgeoefend door een aparte dienst van de VMM. Het Rekenhof hanteerde twee onderzoeksvragen. Geeft de economische toezichthouder op adequate wijze invulling aan zijn taken? Hebben de Vlaamse Regering, de bevoegde minister en de VMM voor dit toezicht een degelijk kader uitgewerkt?

De onderzoeksmethodes zijn vrij klassiek. Het Rekenhof onderzocht de documenten, dat zijn de richtlijnen, de contracten, de samenwerkingsprotocollen. Het interviewde personeelsleden van de VMM, Aquafin en Samenwerking Vlaams Water, de koepel van de drinkwatermaatschappijen. Tot slot analyseerde het enkele controledossiers van de periode tussen 2005 en juni 2009.

Het Rekenhof ontleende de normen aan de regelgeving en de vakliteratuur. Het stelde aan de hand daarvan onder andere een lijst van voorwaarden voor effectief toezicht op. Een toezichthouder moet kunnen beschikken over voldoende en aangepaste instrumenten, over het vermogen om informatie te verwerven, over een exhaustief en duidelijk normenkader, over de nodige deskundigheid. De toezichthouder moet ook kunnen corrigeren,

intervenieren en bestraffen. De Nederlandse Rekenkamer hanteerde recent dezelfde normen voor een onderzoek naar toezichthouders in Nederland.

Belangrijkste vaststellingen

De heer *Vital Put*, revisor van het Rekenhof, zegt dat de vaststellingen gekoppeld zijn aan een zevental taken van de economische toezichthouder. Het hof gaat in op de manier waarop die taak wordt uitgeoefend en legt de link met de eventuele tekortkomingen in het regelgevende kader waardoor een taak niet optimaal kan worden uitgevoerd.

Een eerste taak is het toezicht op de contracten van de drinkwatermaatschappijen met de gemeenten of rioolbeheerders en met Aquafin. Op gemeentelijk niveau bestaat er een grote variatie aan contracten. Dat maakt het voor de toezichthouder niet gemakkelijk. De informatiestroom van contracten maar ook van tariefwijzigingen, wordt geregeld in een samenwerkingsprotocol tussen de DWM en de EnT. In het samenwerkingsprotocol zijn ook een aantal normen opgenomen, zoals de gelijkstelling van de bijdrageberekening tussen bedrijven om oneerlijke concurrentie tegen te gaan. Noch de normen noch de informatiestromen zijn afdwingbaar.

Op bovengemeentelijk niveau is de situatie eenvoudiger want is er maar één overeenkomst: tussen de DWM en Aquafin. De EnT was betrokken bij de opmaak en heeft mede-ondertekend maar het recht op mede-ondertekening is niet decretaal verankerd.

Een tweede taak is het toezicht op de tariefbepaling door de drinkwatermaatschappijen. Eerst moet de toezichthouder daartoe inzicht krijgen in de tarieven van de gemeentelijke saneringsbijdrage en saneringsvergoeding. Dat krijgt hij door de informatiestroom, geregeld in het samenwerkingsprotocol, en door het gemeentelijke rapporteringsinstrument. Beide bronnen zijn niet toereikend, dus zoekt EnT ook zelf nog naar de meest actuele tarieven.

Deze taak kent specifieke problemen. De DWM leggen geen onderbouwde voorstellen voor. Bij de tariefbepaling moet met zes elementen van het Drinkwaterdecreet rekening worden gehouden. Sommige aspecten kunnen moeilijk worden gecontroleerd. Zo is de saneringskost per kubieke meter niet voor alle gemeenten bekend. De informatiedoorstroming zal allicht verbeteren, onder meer door het rapporteringsinstrument. Voor sommige componenten ontbreken normen, zo is het begrip ‘redelijke bijdrage’ nog niet gedefinieerd. Voor het begrip ‘de vervuiler betaalt’ is er een actualisatie nodig. Voor bepaalde bedrijfstakken worden immers nog voorbijgestreefde coëfficiënten gebruikt om de vervuiling te berekenen. Een derde knelpunt is dat de EnT geen tarieven kan afkeuren. Dezelfde problemen stellen zich op bovengemeentelijk niveau. Alleen het eerste probleem speelt minder omdat de EnT participeert aan de tariefbepaling.

Een derde taak van de EnT is het toezicht op de aanwending van de gemeentelijke bijdragen. De toezichthouder gaat na of de bijdragen ingezet worden voor watersanering. Daarbij is het rapporteringsinstrument een grote hulp. Jaarlijks moeten de gemeenten en rioolbeheerders de kosten en opbrengsten van de gemeentelijke sanering en de geraamde en aangerekende investeringskosten rapporteren aan de EnT. Die maakt op basis daarvan analyses. Het instrument bevindt zich in de introductiefase, de data worden voor de derde keer verzameld. Het is volgens het Rekenhof een veelbelovend instrument.

Toch zijn er nog knelpunten. De gegevenslevering gebeurt op vrijwillige basis en is niet afdwingbaar. Niet alle gemeenten leveren tijdig de nodige gegevens. Voor het boekjaar 2009 is de dataverzameling afgesloten eind juni 2010: 213 van de 308 Vlaamse gemeenten hebben de nodige data bezorgd. In de jaren ervoor reageerde ook een derde van de gemeenten niet. Voorts is er controle nodig op de betrouwbaarheid van de aangeleverde cijfers. Momenteel gebeurt dat nog niet.

Een vierde taak is het toezicht op de financiële transparantie van de sanering. Dat staat zo omschreven in de toelichting bij het programmadecreet 2005 (decreet van 24 december 2004 houdende bepalingen tot begeleiding van de begroting 2005). Het probleem is dat het begrip financiële transparantie niet gedefinieerd is. De EnT heeft geen normenkader om dit te toetsen. Hij heeft ook onvoldoende inzicht in de financiën van de drinkwatermaatschappijen en rioolbeheerders. Daardoor is het onmogelijk om de inningskosten, bestaande uit de administratieve kost en het debiteurenrisico, die de DWM hebben om de gemeentelijke en bovengemeentelijke bijdragen en vergoedingen te innen, correct te bepalen.

Een vijfde taak van de EnT is het toezicht op de doorrekening van de bijdragen aan de abonnees en op de toekenning van vrijstellingen aan abonnees. Tot nog toe heeft de EnT vooral controles uitgevoerd op de bovengemeentelijke bijdragen en vergoedingen en nog niet op het gemeentelijk niveau. Ondertussen heeft de EnT wel al een controlestrategie vastgelegd voor gemeentelijke controles. Ook deze informatie wordt vrijwillig verstrekt, maar de afspraken worden doorgaans correct nageleefd en de DWM gaan in op de aanbevelingen van de EnT.

De zesde taak van de EnT is het toezicht op de kruissubsidiëring. Dat begrip staat nergens gedefinieerd en daarom heeft het Rekenhof het voor de audit gedefinieerd als: de afwenteling van de kosten voor de sanering van afvalwater door bepaalde gebruikers op andere gebruikers tussen of binnen gebruikersgroepen, met name huishoudens, landbouw en industrie. Afwenteling is in strijd met het principe dat de vervuiler betaalt.

Niet alle vormen van kruissubsidiëring zijn fout. Zo is een vermindering om sociale redenen ook een vorm van kruissubsidie want andere consumenten betalen daardoor meer. Een eerste knelpunt is dat er geen duidelijke definitie of normen zijn die bepalen welke vormen van kruissubsidiëring geoorloofd zijn. Een voorbeeld van een grensgeval is de kostensolidarisatie in een intergemeentelijk samenwerkingsverband. Rioolbeheerders bedienen verschillende gemeenten en vragen van alle inwoners hetzelfde tarief terwijl het goed mogelijk is dat de saneringskost per gemeente sterk verschilt. In gemeenten die al veel geïnvesteerd hebben in riolering, betalen de consumenten toch mee voor gemeenten waar dat minder het geval is. Het gebrek aan een duidelijk normenkader bemoeilijkt het toezicht van de EnT.

Een tweede knelpunt op gemeentelijk niveau is dat er onvoldoende inzicht is in de kosten per sector. De EnT heeft dat probleem bestudeerd en hij zal de oplossingen uitvoeren. Een derde probleem is dat de toezichthouder geen handhavingsinstrumenten heeft. Op bovengemeentelijk niveau is de situatie eenvoudiger. In de beheersovereenkomst is er een duidelijker normenkader over kruissubsidiëring tussen de openbare nutsactiviteiten en de commerciële activiteiten van Aquafin, maar er zijn knelpunten in de informatiedoorstroming tussen Aquafin en EnT. Op pagina's 26 en 27 van het rapport geeft het Rekenhof daar een aantal voorbeelden van.

Een zevende en laatste taak van de toezichthouder is benchmarking. De EnT moet de kostenefficiëntie van de drinkwatermaatschappijen, de rioolbeheerders en Aquafin vergelijken met als doel die te vergroten. Dat is belangrijk omdat de maatschappijen vaak een monopoliepositie hebben en omdat er grote prijsverschillen zijn tussen de maatschappijen. Tot op heden is nog geen benchmarking uitgevoerd, maar er zijn wel een aantal bouwstenen aanwezig die nuttig zijn voor een systematische benchmarking.

Conclusie

De heer Moens concludeert dat de EnT zijn rol zeer behoorlijk vervult, mede gelet op de beperkte personeelsbezetting, de gebrekkige beleidsmatige en regelgevende context en de snelle implementatie. Sommige voorwaarden voor effectief toezicht zijn evenwel onvol-

doende vervuld: er is geen duidelijk regelgevend en beleidsmatig kader met normen voor toezicht, geen afdwingbaar recht op informatie, geen sanctioneringsbevoegdheid en tot slot onvoldoende inzicht in de financiële structuren van de actoren.

Aanbevelingen

Uit die conclusies distilleert het Rekenhof een aantal aanbevelingen, in de eerste plaats voor het parlement en de regering. Het Rekenhof pleit voor een betere juridische onderbouwing en concretisering van de opdracht en het statuut van de EnT. De opdrachten zijn nu grotendeels gebaseerd op de toelichting bij een amendement bij het programmadecreet 2005. Ook valt te overwegen om een aantal handhavingsinstrumenten op te zetten. Voorts is het nodig de visie over financiering, sanering en tarieven beter uit te werken. Begrippen en bepalingen zoals de redelijke bijdrage, het principe van de vervuiler betaalt, moeten duidelijker worden gedefinieerd. Pas dan wordt controle mogelijk.

Het Rekenhof beveelt de EnT aan verder studiewerk uit te voeren om inzicht te krijgen in de kosten van de sanering en de financieringsstromen. In een volgende fase moeten dan uiteraard ook de toezichtstaken zelf verder worden uitgebouwd, onder andere voor de aanrekening van de gemeentelijke saneringsbijdragen en de reële onderbouwing van de gemeentelijke tarieven. Tot slot moet de EnT benchmarkings uitvoeren, onder meer tussen rioolbeheerders en tussen drinkwatermaatschappijen, met als doel de beste praktijken te detecteren.

2. Bespreking

2.1. *Antwoord van de minister*

Mevrouw *Joke Schauvliege*, Vlaams minister van Leefmilieu, Natuur en Cultuur, dankt het Rekenhof voor het verslag en de aanbevelingen. De minister heeft het ontwerpverslag ontvangen op 8 juni 2010 en heeft er op 31 augustus 2010 op gereageerd. Ze zal dit antwoord nog kort toelichten in de commissie.

De minister stelt enerzijds vast dat het onderzoek zowel over de taakinvulling van de EnT als over het economische toezichtkader zelf gaat. In het inleidend gedeelte van haar antwoord wijst ze erop dat het Vlaams Parlement het kader voor het economische toezicht op de waterzuiveringsector bij decreet vastlegt. Anderzijds stelt ze ook vast dat het onderzoek betrekking heeft op de periode januari 2005 tot juni 2009. Dus zowel de opstartfase in de vorige regeerperiode als bepaalde zaken uit de lopende regeerperiode worden onderzocht. De minister verwijst in dit verband naar het Vlaams regeerakkoord, het Milieujaarprogramma 2010 en de beleidsnota Leefmilieu en Natuur alsook de beslissing van de Vlaamse Regering van 2 april 2010 inzake de jaarafsluitingen van 2005, 2006 en 2007. In haar beleidsnota maar ook in de beleidsbrief 2010-2011 wordt gewezen op de noodzaak van transparante kostenberekening in de waterzuiveringsector en de transparante aanwending van de verzamelde middelen. Dit betekent dan ook dat alle betrokkenen bij de uitvoering van het rioleringsbeleid ten aanzien van de economische toezichthouder deze transparantie moeten garanderen, zodat de vereiste analyses aan de hand van voldoende betrouwbaar materiaal kunnen gebeuren. Correcte basisdata vormen immers de conditio sine qua non voor adequate analyses. Uiteraard zal de minister rekening houden met de waardevolle aanbevelingen van het Rekenhof en ze zo nodig verder laten onderzoeken.

De eerste aanbeveling van het Rekenhof luidt als volgt: “Er is nood aan een juridische onderbouwing van de opdracht en het statuut van EnT, gebundeld in één decreet. Dit decreet moet de EnT een duidelijke taakomschrijving en degelijke handhavingsinstrumenten bieden voor al zijn opdrachten.”. De minister verwijst naar de taakomschrijving van de economische toezichthouder in artikel 10.2.3, §1, tweede lid, van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid. Gelet op de ervaring en de ver-

dere concretisering van de opdrachten van de economische toezichthouder zou zijn taakaflijning kunnen worden verrijkt. Momenteel gebeurt dit vooral impliciet, onder andere via de beheersovereenkomst en de jaarlijkse ondernemingsplannen. De minister heeft aan de VMM de opdracht gegeven om de taken van de toezichthouder te inventariseren en te evalueren. Zo kan worden bepaald of er nog lacunes zijn die een duidelijker normenkader behoeven. Wat betreft de handhaving verdient het de voorkeur om via constructief overleg te pogen om de toepassing van handhavinginstrumenten en van de daarmee samenhangende administratieve lasten zo mogelijk te voorkomen.

Het Rekenhof beveelt in een tweede aanbeveling aan dat de regering een visie ontwikkelt 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 de redelijke bijdrage van de verschillende gebruikers in de kostprijs van de sanering.

In de beleidsnota heeft de minister aangekondigd deze regeerperiode een visie te formuleren over de totale financiering van het gemeentelijk rioolbeheer. Ondertussen zijn de eerste resultaten beschikbaar van het rapporteringsinstrument en het financieringsplan dat door de EnT werd ontwikkeld. Deze resultaten geven aan dat de behoeften van gemeente tot gemeente verschillen. Hoe dan ook zijn er bijkomende middelen nodig om een gebiedsdekkend riolerings- en saneringsnetwerk uit te bouwen. Op de beschikbare informatie wordt voortgebouwd om de aangekondigde visie uit te werken.

In 2004 is aangekondigd 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 het economische toezicht, met inachtneming van de bevoegdheidsverdelende regels op het vlak van het prijsbeleid. Ook op dat vlak werden al verschillende stappen gezet. In de loop van de voorbije jaren heeft de economische 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 gebruiksectoren kan nu verder worden uitgewerkt door de economische toezichthouder, overeenkomstig de principes van de kaderrichtlijn Water.

De derde aanbeveling zegt: “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.”. De minister erkent dat in de eerste beleidsdocumenten de doelstellingen van het economische toezicht inderdaad vrij summier werden aangegeven. 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 economische toezicht. Hierbij kan dan ook aandacht worden besteed aan periodieke rapporteringen over de bevindingen.

De vierde aanbeveling van het Rekenhof luidt: “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 EnT zou handhaving mogelijk maken.”. Inzake de normering voor de gemeentelijke contracten verwijst de minister naar wat in antwoord op de tweede aanbeveling werd gezegd over het harmoniseren van de tariefstructuur. De har-

monisering van de tariefstructuur vormt een eerste stap in de normering van de gemeentelijke contracten. De VMM stelt een databank over de gemeentelijke contracten op. Per gemeente of groep van gemeenten wordt aangegeven welke bepalingen in het contract zijn opgenomen. Deze databank zal op korte termijn publiek raadpleegbaar zijn. Op de website van de VMM wordt aan de hand van kaarten een helder overzicht gegeven van het werkingsgebied van de rioolbeheerders. Zo wordt duidelijk welke rioolbeheerder in welke gemeente actief is. Het overzicht is in de loop van oktober 2010 aangevuld met twee rapporten die omschrijven wat het rioolbeheer per rioolbeheerder precies inhoudt. Een eerste rapport verduidelijkt de kenmerken per beheerder. Het tweede rapport geeft een vergelijkend overzicht per kenmerk voor de volledige markt. Dat kan de lokale besturen helpen bij het kiezen van een saneringspartner. De minister wijst er tevens op dat de contracten die door de gemeenten worden afgesloten met de rioolbeheerders gebaseerd zijn op een standaardcontract dat in 2005 in samenwerking met de VVSG werd opgemaakt.

Het Rekenhof beveelt de regering aan de financiële verslagen van Aquafin sneller af te handelen en de minister de inningspercentages van de drinkwatermaatschappijen vast te leggen (vijfde aanbeveling). Zoals vermeld heeft de minister de nodige initiatieven genomen om de jaarrekeningen voor 2005, 2006 en 2007 af te sluiten. In tegenstelling tot wat het Rekenhof beweert, is wel degelijk rekening gehouden met de kritieken van de economische toezichthouder, maar ook is kennis genomen van de argumenten van Aquafin. De Vlaamse Regering heeft dan de betreffende jaarrekeningen goedgekeurd, met de volgende bepaling: “aangezien de geschillenprocedure voorzien in de overeenkomst niet binnen de voorziene termijn werd opgestart”.

Ondertussen heeft de minister de opdracht gegeven om te onderzoeken of aanpassingen aan de beheersovereenkomst tussen Aquafin en het Vlaamse 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 gefactuurde bijdragen en de vergoedingen in 2008 en volgende is aan de drinkwatermaatschappijen opdracht gegeven om een met accurate cijfers onderbouwd voorstel voor te leggen. Dat voorstel zal dan door de economische toezichthouder worden beoordeeld teneinde een definitief inningspercentage vast te stellen.

De minister verwijst voor het antwoord op de andere aanbevelingen naar bijlage 1 bij het verslag van het Rekenhof. Meerdere aanbevelingen zijn reeds in uitvoering, zoals uit haar antwoord is gebleken, en andere aanbevelingen worden nog verder onderzocht. Het verslag is van recente datum en bepaalde ingrepen vergen een grondige aanpak en overleg om tot een gedragen oplossing te komen. Voor de uitvoering van bepaalde aanbevelingen is ook een wijziging van het decreet door het Vlaams Parlement nodig.

2.2. *Vragen en opmerkingen van de leden*

Volgens mevrouw *Gweny De Vroe* maakt het Rekenhof brandhout van het toezicht van de VMM op de waterzuivering. De VMM beschikt volgens het Rekenhof niet over voldoende middelen voor informatiewinning of handhaving, wat het toezicht tot een formaliteit herleidt. Vooral het grote verschil aan tarieven, de oncontroleerbare inningspercentages en de ondoorzichtigheid van de geldstromen tussen de waterzuiveringsmaatschappijen en de rioolbeheerders wegen in het verslag zwaar door. Gevolg is volgens mevrouw De Vroe dat de gebruiker de dupe is. Het financieel toezicht op de aanrekening door waterzuiveringsmaatschappijen is quasi onbestaande. Ze innen aanzienlijke bedragen maar tonen nergens aan wat hun reële kosten zijn. De watermaatschappijen ontvangen dus volgens het lid quasi een blanco cheque.

Het Rekenhof vraagt herhaaldelijk naar het opnemen van doelstellingen voor de VMM in de beleidsdocumenten. In de beleidsbrief 2010-2011 van de minister is daar volgens

mevrouw De Vroe echter weinig van terug te vinden. Het Rekenhof vraagt verder herhaaldelijk een decretaal kader, maar ook daarvan is weinig terug te vinden.

Mevrouw De Vroe stelt voor dat de commissie ook de VMM over deze kwestie zou horen.

Commissievoorzitter *Bart Martens* wijst op het geplande werkbezoek aan de VMM op 1 april 2011. Het onderwerp van het economische toezicht op de waterzuivering kan daar ter sprake komen.

De heer *Wilfried Vandaele* stelt dat financiële transparantie noodzakelijk is, gelet op de nood aan een efficiënte waterzuivering, zoals opgelegd door Europese richtlijnen, en de grote bedragen die omgaan in de waterzuivering. Het Rekenhof oordeelt dat die transparantie er niet altijd is. De drinkwaterdistributiemaatschappijen wijken sinds enkele jaren af van hun kerntaak en houden zich sinds 2005, in opdracht van de decreetgever, ook met rioolbeheer en afvalwater bezig. Bovendien beheren ze voor de gemeenten zwembaden, sportcentra, leggen ze wegen aan enzovoort. Dat biedt dan wel een interessant btw-voordeel aan de gemeenten maar roept ook heel wat vragen op. Zijn de taken voor drinkwater en afvalwater, waarvoor er een heffing wordt aangerekend, wel voldoende afgeschermd van de andere taken? Heeft het Rekenhof problemen in dit verband vastgesteld bij zijn onderzoek? Het Rekenhof ziet trouwens een gelijkaardig probleem bij Aquafin, dat naast zijn taken van openbaar nut ook commerciële activiteiten uitoefent.

Een andere veelgestelde vraag is of de DWM de inkomsten uit de heffingen mogen gebruiken om bestaande rioleringen van de gemeenten aan te kopen. De gemeenten hebben die rioleringen immers met subsidies aangelegd en krijgen er dan nog extra geld voor. De middelen komen wel terecht bij de trekkingsrechten waaruit de gemeenten kunnen putten om infrastructuur voor waterzuivering aan te leggen. Ook dit aspect moet volgens de heer Vandaele met zorg in het oog worden gehouden door het Rekenhof en de commissie.

Ook de heer *Dirk Peeters* verwijst naar de kritische opmerkingen in het verslag van het Rekenhof. Het lid vraagt of de investeringskosten door het Rekenhof werden opgesplitst in de kosten voor de riolering zelf en de kosten voor het vernieuwen van het bovenliggende wegdek.

Een derde van de gemeenten blijft zwak scoren op vlak van riolering en werkt niet goed mee bij het aanleveren van gegevens voor controle en planning. Zal de minister optreden tegen die gemeenten? Waterkwaliteit en drinkwaterkwaliteit zijn een basismilieuevereiste. Indien een grote groep gemeenten afhaakt, moet volgens de heer Peeters worden opgetreden en moeten de nodige impulsen worden gegeven.

Mevrouw *Tinne Rombouts* bevestigt dat nog vooruitgang moet worden geboekt bij het bereiken van een goede waterkwaliteit. Daar zijn veel middelen voor nodig. Het lid heeft de indruk dat de bovengemeentelijke waterzuiveringstaak vrij goed scoort, maar de gemeentelijke saneringstaak heel wat minder. De controle wordt blijkbaar bemoeilijkt door de verschillende contracten en de verschillende tarieven. Door de subsidiariteit zijn de gemeenten echter verantwoordelijk voor de contracten die ze afsluiten. Dat impliceert dat er verschillende tarieven en verschillende contracten zijn. Subsidiariteit is een beleidskeuze en de consequenties daarvan moeten worden gerespecteerd. Dat neemt niet weg dat de taken goed moeten worden uitgevoerd. Mevrouw Rombouts pleit voor een controlestelsel dat geen extra administratieve ballast met zich meebrengt en vooral focust op het resultaat. Gemeenten die hun taken goed uitvoeren, moeten niet onnodig worden belast. Heeft het Rekenhof voorstellen voor een andere opvolging, bijvoorbeeld op basis van het resultaat? Dat is belangrijk voor de juridische onderbouwing en concretisering van de opdrachten van de Ent.

Ook de heer *Bart Martens* merkt op dat het Rekenhof, net als de EnT, focust op de bovengemeentelijke waterzuivering. Of de gemeentelijke saneringsbijdragen adequaat worden aangewend, blijft grotendeels onbekend. Bestaat er ook een lijst van kwaliteitseisen waaraan een contract voor gemeentelijke sanering moet voldoen? Het lid sluit zich aan bij de vragen van de heer Vandaele. De riooloperatoren verwerven soms niet alleen het gebruiksrecht maar ook het eigendomsrecht op de riolen. Gemeenten krijgen daarvoor rechtstreeks maar ook soms onrechtstreeks, via een achtergestelde lening, een bedrag uitbetaald. In welke mate is het te verantwoorden dat consumenten via hun gemeentelijke saneringsbijdrage opnieuw voor hetzelfde rioleringsstelsel betalen?

In welke mate kunnen kwaliteitseisen aan de contracten tussen gemeenten en rioolbeheerders worden gesteld zonder de gemeentelijke vrijheid te beknotten? In welke mate is de EnT juridisch in staat om bijvoorbeeld, net als een federale regulator als de Commissie voor de Regulering van de Elektriciteit en het Gas, bepaalde onredelijke kosten die worden doorgerekend in de tarieven te verwerpen? De saneringsbijdrage maakt immers deel uit van de drinkwaterfactuur en die wordt vooralsnog ook federaal door de Prijzencommissie van Economische Zaken beoordeeld.

Wat de aanbeveling over de benchmarking betreft, stelt de heer Martens dat de enige zinvolle benchmarking van het bovengemeentelijke niveau een internationale vergelijking is. Aquafin heeft volgens het verslag al medewerking verleend aan een Europese benchmarking, maar de EnT is daarbij niet betrokken noch erover geïnformeerd. Is het Rekenhof of de minister op de hoogte gebracht van de resultaten van de Europese benchmarking? Kan het parlement beschikken over die informatie? Zo kan ook het parlement oordelen of Aquafin zich op een kostenefficiënte manier van zijn taken kwijt. Via de Vlaamse Milieuholding wordt Aquafin vooralsnog door de Vlaamse overheid gefinancierd.

Replieken

Volgens de heer *Rudi Moens* klopt het dat het Rekenhof meer knelpunten heeft vastgesteld op het gemeentelijke dan op het bovengemeentelijke niveau. Dat is logisch omdat er op dat niveau slechts één partner is, Aquafin. Het aantal actoren op gemeentelijk niveau is veel groter. Een aantal vragen van de leden ging niet over het onderzoek maar allicht heeft de heer Leflere een aantal vaststellingen gedaan tijdens zijn onderzoek die de vragen enigszins beantwoorden.

De heer *Chris Leflere*, auditeur bij het Rekenhof, antwoordt dat de VMM wel degelijk toezicht uitgeoefend heeft op de bovengemeentelijke sanering, maar in mindere mate op de gemeentelijke sanering. De VMM heeft een rapport op haar website geplaatst waarin over de onderzoeken gerapporteerd wordt. Daarin staat een overzicht van de controles die de VMM heeft uitgevoerd.

Volgens het Rekenhof zijn er onvoldoende tussenschotten tussen de activiteiten van de DWM. Bij de bespreking van de begroting van de VMW in het parlement, dringt het Rekenhof er altijd op aan dat er een onderscheid zou worden gemaakt tussen de uitgaven voor de sanering en de uitgaven voor drinkwater. Ook de VMM is daar voorstander van. De jaarlijkse werkingstoelage van de DWM is ondertussen opnieuw vervangen door werkingstoelagen per trimester. Dat maakt een betere controle mogelijk. Het Rekenhof vermoedt ook dat de jaarlijkse werkingstoelage niet echt nodig was, door die gelden moesten de DWM in die periode geen beroep doen op andere thesauriemiddelen of op leningen.

De heer *Vital Put* verwijst in antwoord op de vraag van de heer Peeters naar de handleiding van het rapporteringsinstrument. Daarin staat duidelijk hoe de kosten tussen riolerings- en wegeniswerken moeten worden verdeeld. Op pagina 14 van het rapport kaart het Rekenhof aan dat er wel degelijk problemen kunnen rijzen. Zo kunnen er interpretatie-

verschillen zijn tussen de gemeenten. De gemeentelijke boekhouding is ook niet altijd zo opgesteld dat het mogelijk is om de kosten te isoleren.

De heer *Chris Leflere* gaat in op de vraag over respect voor de gemeentelijke autonomie en flexibele controle. Het rapport stelt voor de gemeentelijke contracten op voorhand voor te leggen aan de economische toezichthouder. Die geeft dan een soort visum. Een andere mogelijkheid is een betere handhaving van de meldingsplicht. Die wordt niet altijd nageleefd waardoor de VMM en de EnT niet altijd tijdig informatie krijgen over nieuwe contracten of tarieven. De EnT zou ook een of ander drukingsmiddel kunnen krijgen, waardoor de informatie tijdig overgemaakt wordt. Het advies over het contract kan eventueel bindend worden gemaakt.

Het Rekenhof heeft geen volledig uitgewerkte lijst van kwaliteitseisen voor contracten voor gemeentelijke sanering. Dat kan wel worden onderzocht. Bij Aquafin bestaat de mogelijkheid om kosten te verwerpen. Misschien kan een gelijkaardige formule worden gevonden voor de gemeentelijke sanering.

Het Rekenhof heeft de resultaten van de benchmarking bij Aquafin nog niet ontvangen.

Minister *Joke Schauvliege* voegt eraan toe dat het niet steeds dezelfde gemeenten zijn die niet voldoen aan de meldingsplicht. Het loopt stilaan beter nu de gemeenten het systeem beter hebben leren kennen. Om de melding afdwingbaar te maken, moet er een decreet komen. Maar dat is natuurlijk deels aantasting van de gemeentelijke autonomie. Er moet een evenwicht worden gezocht tussen voldoende rapportering en behoud van de gemeentelijke autonomie.

Het Rekenhof heeft terecht op de opmerking van de heer Vandaele geantwoord dat het onderscheid tussen inkomsten uit heffingen en uit andere activiteiten nog niet altijd even duidelijk is. Momenteel worden de kruissubsidies beter in kaart gebracht. Er zijn geen bewijzen dat saneringsvergoedingen worden gebruikt om bestaande rioleringen te kopen. Het decreet stelt duidelijk dat de saneringsvergoeding voor de sanering moet worden aangewend. De minister vermoedt echter dat sanering soms heel ruim wordt geïnterpreteerd wordt en zal dat nader bekijken.

De resultaten van de benchmarking van Aquafin zijn ondertussen bekend en gepresenteerd aan de VMM en aan de minister. Het klopt dus niet dat de economische toezichthouder er niet bij betrokken is. De minister zal nagaan of de resultaten ook aan het parlement kunnen worden bezorgd. Aquafin heeft voor de benchmarking immers een contract afgesloten waarin bepaald wordt dat bepaalde elementen vertrouwelijk zijn.

De heer *Bart Martens* laat opmerken dat het rapport eventueel enkel ter inzage kan worden gelegd zonder dat het wordt verspreid.

Om de gemeentelijke vrijheid te vrijwaren en toch toezicht te houden, biedt het federale toezicht op het energiedistributienetbeheer volgens de heer Martens misschien een middenweg. Dat is gebaseerd op een koninklijk besluit inzake de meerjarentarieven, dat een lijst bevat van de mogelijke tariefposten. Ook wordt per post bepaald tussen welke bedragen het tarief mag liggen. Dat laat de netbeheerders de vrijheid te bepalen voor welke posten ze effectief tarieven aanrekenen. Dat brengt niet alleen structuur in de contracten, maar biedt ook meer garanties dat de heffing wordt aangewend waarvoor ze bedoeld is, namelijk onderhoud en uitbouw van het rioleringstelsel.

Mevrouw *Tinne Rombouts* vindt vooraf contracten opvragen een aantasting van de gemeentelijke autonomie. Dan is het beter een standaardcontract op te leggen, dat spaart dan ten minste de moeite van het onderhandelen en de wachttijd op advies uit. Zelfs als er een lijst is met mogelijke kostenposten, zal de centrale overheid toch nog op een gemeente

moeten vertrouwen om de omvang van elke post te bepalen. Anders heeft subsidiariteit geen zin. Kortom, het evenwicht tussen controle en subsidiariteit vergt weloverwogen beslissingen om efficiënt te kunnen blijven werken.

Bart MARTENS,
voorzitter

Tinne ROMBOUTS,
verslaggever

Gebruikte afkortingen

DWM	drinkwatermaatschappijen
EnT	economische toezichthouder
SMART	specifiek, meetbaar, acceptabel, realistisch en tijdsgebonden
VMM	Vlaamse Milieumaatschappij
VVSG	Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten