

OVERKOEPELEND ONDERZOEK EVALUATIE VAN DE TARIEFSTRUCTUUR VAN DE INTEGRALE WATERFACTUUR

Eindrapportage aan de Vlaamse Milieumaatschappij (VMM)



COLOFON

DIT IS EEN UITGAVE VAN

SEOR BV

© SEOR BV / ROTTERDAM, 31 JANUARI 2019

Niets van deze uitgave mag op welke wijze dan ook worden verveelvoudigd zonder de voorafgaande toestemming van de uitgever en andere auteursrechthebbenden. SEOR is niet aansprakelijk voor gegevens die door derden werden verstrekt.

OVERKOEPELEND ONDERZOEK EVALUATIE VAN DE TARIEFSTRUCTUUR VAN DE INTEGRALE WATERFACTUUR

EINDRAPPORTAGE 31 JANUARI 2019

CONTACTPERSOON

Naam	Yvonne Prince
Adres	SEOR Marconistraat 16 3029 AK Rotterdam
Telefoon	010 302 0500/06 4052 7014
Email	prince@seor.eur.nl

INHOUDSOPGAVE

MANAGEMENTSAMENVATTING	1
1 INLEIDING	7
1.1 Aanleiding voor het overkoepelend onderzoek van de evaluatie	7
1.2 Onderzoeksvragen en effectindicatoren	9
1.3 Beoogde effecten van de wijziging van de tariefstructuur	9
1.4 Aanpak overkoepelend evaluatieonderzoek	10
1.5 Leeswijzer	11
2 BELEIDSPROCES VAN DE GEWIJZIGDE TARIEFSTRUCTUUR	13
2.1 Korte tijdlijn van het proces	13
2.2 Voorstudies	13
2.3 Adviezen over Voorontwerpen	15
3 INZICHTEN UIT DE EVALUERENDE DEELSTUDIES	17
3.1 Overzicht van de deelstudies	17
3.2 Hoogte van de waterfactuur in vergelijking met andere landen	18
3.3 Redelijke kostentoerekening	19
3.4 Billijkheid blijkende uit de tevredenheid van huishoudens	21
3.5 Betaalbaarheid	22
3.6 Voorkomen van waterarmoede	24
3.7 Leverzekerheid door inkomenszekerheid voor de waterbedrijven	25
3.8 Duurzaam waterverbruik	26
3.9 Samenvattend overzicht en conclusies	27
4 BEVINDINGEN UIT DE CONSULTATIERONDE	31
4.1 Inleiding	31
4.2 Mening vóór de wijziging	32
4.3 Beoordeling van de effecten	33
4.4 Overall oordeel en welke aspecten vasthouden en verbeteren	38
5 FOCUSGROEP: REFLECTIE OP DE BEVINDINGEN UIT DE CONSULTATIERONDE	41
5.1 Inleiding	41
5.2 Relatief belang van de zeven effecten	41

5.3	Reactie m.b.t. wijziging en effecten	41
5.4	Welke aspecten vasthouden?	43
5.5	Welke aspecten verbeteren?	43
6	CONCLUSIE EN ADVIES	45
6.1	Conclusie	45
6.2	Advies	46

MANAGEMENTSAMENVATTING

Vanaf 1 januari 2016 is de tariefstructuur van de integrale waterfactuur in Vlaanderen flink gewijzigd, en met name meer geüniformiseerd. Voor die tijd bestond er een grote diversiteit aan tariefstructuren in de drinkwatercomponent tussen de verschillende watermaatschappijen en geen vastrecht voor de saneringscomponent. Voorafgaande aan de invoering van de nieuwe tariefstructuur zijn diverse voorstudies verricht en is het beleidsproces doorlopen.

Onderzoeksvragen

Na de invoering van de nieuwe tariefstructuur van de integrale waterfactuur zijn diverse evaluerende deelstudies uitgevoerd gericht op de evaluatie van een (of twee) beoogde effecten van het gewijzigde beleid. Als slotstuk van de evaluatie is onderhavig overkoepelend onderzoek uitgevoerd om de bevindingen uit de deelstudies te bestuderen, te ordenen en te wegen, met als doel om de volgende onderzoeksvragen te beantwoorden:

- *In hoeverre worden de beoogde effecten met de veranderde tariefstructuur van de integrale waterfactuur bereikt?*
- *Welke aspecten van de tariefstructuur moeten behouden blijven?*
- *Welke aspecten van de tariefstructuur zijn voor verbetering vatbaar, en hoe kunnen die ondervangen worden?*

Aanpak

Onderzoeksbureau SEOR heeft de overkoepelende evaluatie in de periode half oktober 2018 – eind januari 2019 uitgevoerd.

In het overkoepelende evaluatieonderzoek zijn naast deskresearch, zestien interviews afgenomen met maatschappelijke organisaties en organisaties in de watersector, twee interviews met onderzoekers van evaluerende deelstudies, en heeft er een focusgroep met belanghebbende organisaties plaatsgehad.

Beschouwde effecten

In de overkoepelende evaluatie zijn de volgende zeven effecten in ogenschouw genomen:

Billijkheid

1. Hoogte van de waterfactuur in vergelijking met andere landen.
2. Redelijke kostentoerekening.
3. Billijkheid blijvende uit de tevredenheid van huishoudens.

Bescherming abonnees/klanten

4. Betaalbaarheid.
5. Voorkomen van waterarmoede.

Andere indicatoren

6. Leverzekerheid door inkomenszekerheid voor de waterbedrijven.
7. Duurzaam waterverbruik.

Inzichten uit de evaluerende deelstudies

De evaluerende deelstudies laten de volgende belangrijke bevindingen zien ten aanzien van deze zeven beschouwde effecten van de gewijzigde tariefstructuur:

1. De huidige prijzen voor drinkwater zijn billijk in *vergelijking met andere landen*.
2. De wijziging in de tariefstructuur draagt positief bij aan de billijkheid van de *kostentoerekening*. Een verhoging van de opbrengsten uit het vastrecht door afschaffing van de korting per gedomicilieerde - de zogenoemde gezinskorting¹ - zou leiden tot een verbetering van de kostenterugwinning van met name de (grotere) huishoudens met een laag waterverbruik.
3. De overgrote meerderheid van de ondervraagde huishoudelijke gebruikers is het er (helemaal) mee eens dat de watermaatschappijen een uniforme tariefstructuur hanteren. De *tevredenheid van de huishoudens* over de prijs en de billijkheid van de tariefstructuur lijkt iets afgenomen te zijn, dit terwijl de onbekendheid met de tariefstructuur en de prijs van water erg groot is. Er bestaat een scherpe tweedeling over de billijkheid van de zogenoemde gezinskorting.
4. De *betalbaarheidsrisico's* zijn na de wijziging van de tariefstructuur iets afgenomen. Zowel voor als na 2016 zijn huurders, niet-werkende volwassenen en éénpersoonshuishoudens risicogroepen wat betreft de betaalbaarheid van de waterfactuur.
5. De *sociale correctie* is na de gewijzigde tariefstructuur nog effectiever geworden om betaalbaarheidsproblemen te voorkomen. Echter slechts één op de vijf huishoudens in het laagste inkomensdecil ontvangt de sociale correctie, en (iets meer dan) 60% van diegenen die een sociale correctie ontvangen, zou ook zonder sociale correctie niet in betaalbaarheidsproblemen komen.
6. Er is geen reden om aan te nemen dat de inkomenszekerheid van de watermaatschappijen verminderd is na de invoering van de nieuwe tariefstructuur, waardoor aangenomen kan worden dat ook de *leverzekerheid* ten gevolge van de nieuwe tariefstructuur niet afgenomen is.
7. Omdat de *prijselasticiteit* van drinkwater zeer gering is, zal de wijziging van de tariefstructuur naar verwachting niet tot duurzamer waterverbruik leiden. Duurzaam waterverbruik zal op een andere manier gestimuleerd moeten worden.

Herkenning van de gevonden effecten uit de deelstudies

In de consultatieronde en focusgroep is gevraagd in hoeverre de organisaties de verschillende effecten zoals die in de evaluerende deelstudies naar voren zijn gekomen, in werkelijkheid zien optreden. Het blijkt dat veel organisaties op een deel van de effecten beperkt tot geen zicht hebben, zoals de billijkheid in vergelijking met andere landen of de kostentoerekening. Zij moeten zich hierbij grotendeels baseren op de betreffende deelstudies.

De uitkomst van de *internationale prijsvergelijking* wordt herkend of bevestigd door een klein deel van de organisaties, maar het grootste deel vindt het lastig te beoordelen.

Alle organisaties melden dat zij de *kostentoerekening* voor alleenstaanden niet billijk vinden. Volgens hen betalen éénpersoonshuishoudens te veel voor hun drinkwater. Zeker in verhouding tot de grotere gezinnen die vanwege de gezinskorting zowel een lager (bij vijf personen of meer zelfs geen) vastrecht betalen als meer water aan basistarief.

Wat betreft de *tevredenheid van huishoudens* vinden de meeste organisaties dat de waterfactuur voor de huishoudens nog steeds ingewikkeld en onvoldoende duidelijk is. Vrijwel alle organisaties herkennen de ontevredenheid van een deel van de huishoudens over de gezinskorting op het vastrecht.

Er zijn geen klachten van bedrijven over de *betalbaarheid* van de waterfactuur vernomen. Dat komt omdat de nieuwe tariefstructuur weinig implicaties had voor de landbouw en de industrie. De tariefstructuur is met name voor de huishoudens veranderd. Er zijn wel de nodige vragen gesteld door huishoudens en negatieve reacties van alleenstaanden over de *betalbaarheid* ontvangen. Dit komt enerzijds doordat de watermaatschappijen vóór de wijziging verschillende tariefstructuren kenden (zowel wat betreft het aantal

¹ De korting van 20 euro per jaar per gedomicilieerde op het vastrecht van 100 euro per jaar per wooneenheid.

schijven, de tarieven als de sociale correctie). Bij grote verschillen tussen de situatie voor en na 2016, is er sprake van meer vragen en klachten. Anderzijds heeft er een verschuiving plaatsgevonden tussen bepaalde groepen huishoudens: grotere gezinnen betalen door de gezinskorting op het vastrecht relatief minder terwijl de alleenstaanden juist meer zijn gaan betalen door de gewijzigde tariefstructuur. Dat de waterfactuur over het algemeen betaalbaar is, wordt door vrijwel alle organisaties herkend. Als je de hoogte van de waterfactuur vergelijkt met de (hogere) kosten voor gas/elektriciteit en de mobiele telefoon dan is de prijs voor water relatief laag. Men geeft echter aan geen zicht te hebben op het feit dat de betaalbaarheid na de wijziging iets verbeterd is, zoals uit de deelstudie blijkt.

De groep huishoudens die voor *sociale correctie* in aanmerking komt, is bij de wijziging van de nieuwe tariefstructuur niet veranderd. Wat wel is veranderd, is het percentage van de sociale correctie: die bedraagt nu 80% van de integrale waterfactuur. In de interviews bevestigen de meeste partijen de bevinding uit de evaluerende deelstudie dat de sociale correctie verbeterd is, en zeker voldoende lijkt. De meeste organisaties denken dat de sociale correctie van 80% op de integrale waterfactuur te veel is. Een deel van de geïnterviewde organisaties zou liever een bredere doelgroep willen hebben die in aanmerking komt voor de sociale correctie maar dan met een lager percentage. De geïnterviewde en aan de focusgroep deelnemende organisaties twijfelen, mede op basis van de bevindingen uit de betreffende deelstudie, of bij de toepassing van de sociale correctie de juiste groep wordt bereikt, en of mogelijk een groep er (onterecht) buiten valt.

Zowel een paar maatschappelijke organisaties als de organisaties in de watersector wijzen erop dat voor de *leverzekerheid* van drinkwater, de *inkomenszekerheid* voor de watermaatschappijen van belang is. Daarbij is echter de tariefstructuur niet zozeer van belang; de tariefregulering die bepaalt welke tarieven de watermaatschappijen mogen hanteren is daarvoor essentieel. Bij goedkeuring van de zesjarige tariefplannen wordt voldoende inkomenszekerheid ervaren, omdat ook tussentijds de plannen eventueel nog aangepast kunnen worden. Als alleen naar de wijziging in de tariefstructuur gekeken wordt, dan zijn de inkomsten van het vastrecht voor de drinkwatercomponent fors afgenomen en is er derhalve volgens het oordeel van de watermaatschappijen sprake van een vermindering van de inkomenszekerheid. Daarnaast vindt in de loop der jaren een relatieve verlaging van de vaste inkomsten plaats omdat het vastrecht niet geïndexeerd wordt. Zoals gezegd wordt dit gecompenseerd door de nieuwe vorm van tariefregulering. De introductie van het vastrecht op de saneringscomponent wordt wel positief ontvangen door vooral de organisaties in de watersector, omdat dit leidt tot meer vaste inkomsten dan voorheen.

Daarnaast noemt een deel van de organisaties een ander punt. Omdat huishoudens steeds meer regenwater gaan gebruiken, dragen deze volgens hen te weinig bij aan de saneringscomponent van de waterfactuur omdat deze bijdrage berekend wordt op basis van het drinkwaterverbruik.²

Men herkent of onderschrijft de in de betreffende deelstudie gevonden zeer geringe *prijselasticiteit* van drinkwater. Alle organisaties zijn van mening dat duurzaam omgaan met water van groot belang is en gestimuleerd moet worden. De meeste organisaties melden dat duurzaam waterverbruik beter met technische oplossingen kan worden gestimuleerd, zoals door regenwateropvang, met zuinige apparaten en via digitale meters³, dan via de prijs van water.

Twee noemenswaardige issues, echter geen onderdeel uitmakend van de evaluatie

Tijdens de interviews zijn twee zaken naar voren gekomen die geen onderdeel uitmaken van onderhavige evaluatie van de tariefstructuur van de integrale waterfactuur maar wel noemenswaardig zijn. Ten eerste, komt de tariefregulering regelmatig ter sprake, die weliswaar geen onderdeel uitmaakt van deze evaluatie, maar voor de inkomenszekerheid (en dus de leverzekerheid) onlosmakelijk verbonden is met de nieuwe tariefstructuur.

Ten tweede zijn er door de organisaties in de watersector opmerkingen gemaakt ten aanzien van de saneringsverplichtingen. Om aan de EU Richtlijn 2027 voor de waterkwaliteit te voldoen is verdere uitbreiding

² Geen van de onderzoeken toont overigens aan dat de landbouw en industrie de kosten voor sanering van regenwater van huishoudens dragen.

³ Ook wel aangeduid met de term 'slimme meters'.

van de riolering, renovatie van het bestaande rioleringsstelsel en onderhoud ervan nodig, waarvoor de financiering volgens diverse geïnterviewde organisaties een fors probleem vormt.

Oordeel over welke aspecten vasthouden en welke verbeteren

In zowel de interviews als de focusgroep is uitgebreid ingegaan op de aspecten die de geïnterviewde organisaties zouden willen behouden en welke aspecten eventueel verbeterd zouden kunnen worden. Tabel S.1 geeft daarvan een samenvattend overzicht.

Tabel S.1 Te behouden, en mogelijk te verbeteren aspecten in de tariefstructuur van de integrale waterfactuur

Te behouden aspecten	Mogelijk te verbeteren aspecten
Uniformiteit: vastrecht, basis/comfortschijven, sociale correctie	
Afschaffing van de kosteloze levering van 15 m ³ water per persoon per jaar	
Vastrecht voor zowel de drinkwater- als de saneringscomponent	Gezinskorting voor het vastrecht afschaffen
Progressiviteit in de tariefschijven	
Een sociale correctie	Percentage sociale correctie verlagen en aan een bredere groep de sociale correctie toekennen: onderzoeken hoe de groep die sociaal gecorrigeerd wordt het best afgebakend kan worden en welk percentage sociale correctie daar dan bij hoort
Onderscheid tussen huishoudens en niet-huishoudens	

Overall gezien oordeelt deze evaluatie positief over de effecten van de gewijzigde tariefstructuur

De nieuwe tariefstructuur leidt bij drie effecten - de kostentoerekening, de betaalbaarheid en het voorkomen van waterarmoede - tot een verbetering en alleen bij de tevredenheid onder huishoudens tot een kleine verslechtering. Derhalve kan geconcludeerd worden dat de beoogde effecten uit het Regeerakkoord behaald zijn, want de tevredenheid onder de huishoudens was geen beoogd effect in het Regeerakkoord en krijgt door de geïnterviewde organisaties ook geen groot belang toegedicht. Het beoogde doel in het Regeerakkoord om via de tariefstructuur voldoende prikkels te geven om duurzaam waterverbruik te bewerkstelligen is weliswaar niet bereikt, maar dit komt omdat het verbruik van drinkwater vrijwel prijsinelastisch is. Duurzaam waterverbruik zal op een andere manier gestimuleerd moeten worden.

Overall gezien oordeelt deze overkoepelende evaluatie dus positief over de gewijzigde tariefstructuur van de integrale waterfactuur die vanaf 1 januari 2016 is ingevoerd.

Niet veel veranderen

Aangezien de evaluatie overall gezien positief uitvalt, is het niet aan te bevelen om veel te veranderen aan de huidige tariefstructuur van de integrale waterfactuur. Veel aspecten worden positief beoordeeld. Er zijn slechts twee aspecten die als potentieel verbeterpunt aangegeven worden (zie Tabel S.1). De geïnterviewde organisaties geven ook de boodschap mee om niet veel te veranderen, omdat dit onduidelijkheid en mogelijk nieuwe vragen oproept bij de huishoudens en extra kosten voor de watermaatschappijen met zich meebrengt. Daarbij komt dat de organisaties in de watersector verwachten dat de tariefstructuur binnen afzienbare termijn fundamenteel zal gaan veranderen door verwachte wijzigingen aan noden als gevolg van klimaatveranderingen, de toenemende opvang en gebruik van regenwater, en verhoogde kennis van het waterverbruik door het gebruik van digitale meters.

Gezinskorting op het vastrecht afschaffen

Op basis van de bevindingen uit deze overkoepelende evaluatie van de gewijzigde tariefstructuur van de integrale waterfactuur adviseren wij om de gezinskorting voor het vastrecht af te schaffen. De gezinskorting wordt onbillijk gevonden door een deel van de huishoudens en door de geïnterviewde organisaties.

Het afschaffen van de gezinskorting zou leiden tot een verbetering van de kosten teruggewinning van met name de (grotere) huishoudens met een laag waterverbruik. En tot een toename van de tevredenheid van een deel van de huishoudens en van de betrokken belanghebbende organisaties. De betaalbaarheid voor alleenstaanden verbetert echter niet door de afschaffing van de gezinskorting op het vastrecht.

In toekomst de sociale correctie nader onderzoeken: doelgroep in samenhang met het percentage

We bevelen aan om nader onderzoek te verrichten naar de afbakening van de groep huishoudens die in aanmerking komt voor sociale correctie. De groep die voor sociale correctie in aanmerking komt is weliswaar niet veranderd door de gewijzigde tariefstructuur, maar deze evaluatie laat wel zien dat er vraagtekens gezet kunnen worden bij het bereik van de juiste doelgroep. In het verlengde daarvan is het aan te bevelen om onderzoek te doen naar het daarbij behorende gewenste percentage van de sociale correctie omdat 80% korting op de integrale waterfactuur als te hoog ervaren wordt. Dit percentage is wel gewijzigd als gevolg van de nieuwe tariefstructuur. De hoogte van het percentage voor de sociale correctie kan echter niet los gezien worden van de doelgroep.

Andere aanbevelingen

Voorts bevelen we aan om de volgende, belangrijke onderwerpen die ter sprake kwamen tijdens deze studie in andere fora te agenderen, omdat deze niet het gevolg zijn van de gewijzigde tariefstructuur:

1. De financiering van de omvangrijke investeringen die benodigd zijn om aan de EU Richtlijn 2027 voor de waterkwaliteit te kunnen voldoen.
2. Duurzaamheid op een andere manier stimuleren dan via de tariefstructuur van de waterfactuur. In dit onderzoek kwamen reeds de volgende suggesties naar voren: het (mede) financieren van kleine technische voorzieningen en het stimuleren van de opvang en het gebruik van regenwater. Tevens wordt verwacht dat duurzaamheidsimpulsen zullen uitgaan van de digitale meters.

1 INLEIDING

1.1 AANLEIDING VOOR HET OVERKOEPELEND ONDERZOEK VAN DE EVALUATIE

In 2016 wijzigde de tariefstructuur van de integrale waterfactuur die watermaatschappijen in Vlaanderen toe moeten passen drastisch. Dit gebeurde in aansluiting op de politieke beslissingen van de Vlaamse regering, beschreven in het 'Regeerakkoord Vlaamse Regering 2014-2019'. Kader 1.1 bevat de passage uit dit regeerakkoord waarin de beslissingen met betrekking tot de integrale waterfactuur staan.

Kader 1.1: Beslissingen tariefstructuur Regeerakkoord 2014-2019

Water is letterlijk levensnoodzakelijk en moet dan ook drinkbaar, beschikbaar en betaalbaar zijn. Met Aquafin, de rioolnetbeheerders en de drinkwatermaatschappijen waarborgen we de kwaliteit en de kwantiteit van water voor consumptie en verzekeren we de toegankelijkheid tot de nutsvoorziening. De kosten van waterwinning, -afvoer en -zuivering moeten in de prijs worden doorgerekend volgens het beginsel dat de vervuiler betaalt en met voldoende prikkels om verspilling tegen te gaan en met sociale correcties voor beschermde klanten en aandacht voor de competitiviteit en de concurrentiepositie van bedrijven.

- We bewaken de prijszetting door de bevoegdheden aan te wenden die ter zake ingevolge de zesde staatshervorming aan de gewesten zijn overgelaten, en brengen niet alleen de tariefcontrole onder bij de Vlaamse Milieumaatschappij, maar ontwikkelen ook een tariefregulering ter beïnvloeding van de drinkwaterprijs -rekening houdend met zowel de vaste kosten als het dalend verbruik - en ter beoordeling van de prijsvoorstellen van de drinkwatermaatschappijen. We waken er ook over dat drinkwatermaatschappijen en rioolnetbeheerders de nodige investeringen doen in productiecentra, distributie-infrastructuur en saneringsinstallaties.
- Ter beperking van de administratieve lasten voor ondernemingen maken we werk van een elektronische aangifte en een integrale en transparante factuur.
- We bevorderen de samenwerking tussen de drinkwatermaatschappijen om via interconnectiviteit productie en consumptie onderling af te stemmen en zodoende de zelfvoorzieningsgraad te verhogen en de afhankelijkheidsgraad ten aanzien van andere landen en andere gewesten te verlagen.
- Door drinkwatermaatschappijen en rioolnetbeheerders worden efficiëntietrajecten uitgestippeld.
- In het kader van de met de zesde staatshervorming overgedragen tarifaire bevoegdheden schaffen we met ingang van 1 januari 2016 de 'gratis' kWh elektriciteit en de 'gratis' m³ water af, voeren we tegelijkertijd voor waterafvoer en -zuivering een vaste vergoeding in die gepaard gaat met een vermindering van de variabele vergoedingen voor waterlevering en waterafvoer en -zuivering en verminderen we tegelijkertijd beide vaste vergoedingen in verhouding tot het kindertal of de gezinsomvang.

Bron: Regeerakkoord Vlaamse Regering 2014-2019

Wijzigingen van de tariefstructuur van de integrale waterfactuur op hoofdlijnen

De wijzigingen van de tariefstructuur van de integrale waterfactuur vanaf 1 januari 2016 kunnen op hoofdlijnen als volgt omschreven worden.⁴

Voor huishoudens is de kosteloze levering van 15 m³ drinkwater per gedomicilieerde per jaar afgeschaft, evenals de verschillende door de watermaatschappijen gehanteerde aantallen tariefschijven en tariefgrenzen. Daarvoor in de plaats zijn voor geheel Vlaanderen twee progressieve tariefschijven gekomen: een tariefschijf voor het basisverbruik van 30 m³ per wooneenheid plus 30 m³ per gedomicilieerde, en een tariefschijf voor

⁴ Ontleend aan VMM (2018), Impact van de tariefstructuur van de integrale waterfactuur op de inkomenszekerheid van de watermaatschappijen, Aalst. Zie deze nota van de VMM voor meer details.

het daarboven uitkomende zogenoemde comfortverbruik. Het comforttarief is tweemaal zo hoog als het basistarief. Voorheen varieerde het aantal gehanteerde schijven tussen de watermaatschappijen van één tot zeven, en was er soms sprake van degressieve tariefschijven. De tarieven die voor de twee schijven aangerekend worden, verschillen nog wel tussen de watermaatschappijen omdat er sprake is van variërende kosten door o.a. geografische, rurale, demografische en water-infrastructurele verschillen. Het vastrecht dat reeds per wooneenheid betaald moest worden, werd ook uniform vastgesteld op 50 euro per wooneenheid met een korting van 10 euro per gedomicilieerde.

Bovenstaande heeft betrekking op de productie en levering van drinkwater. Voor de sanering van water dienen de huishoudens ook te betalen aan de watermaatschappijen. Voorheen bestond er geen vastrecht voor sanering maar wel een vast tarief per m³ ongeacht het verbruik of een vast tarief per vervuilingseenheid omgezet naar een tarief per m³. Deze tarieven waren aan een maximum verbonden, en konden per gemeente verschillen. Na de wijziging is er voor de sanering een uniform vastrecht ingevoerd van 50 euro per wooneenheid met een korting van 10 euro per gedomicilieerde. Ook hier geldt een basisschijf en comfortschijf met dezelfde grenzen als bij de bijdrage aan het drinkwater, en ook met een factor twee tussen het basistarief en het comforttarief.

De korting op het vastrecht van 10 euro per gedomicilieerde op zowel het vastrecht van het drinkwater als de sanering, wordt ook wel kort aangeduid als de gezinskorting op het vastrecht. In totaal betaalt een alleenstaande dus 80 euro aan vastrecht, een gezin dat bestaat uit vier personen betaalt 20 euro vastrecht, en grotere gezinnen betalen dus helemaal geen vastrecht.

De sociale correctie is na de invoering van de nieuwe tariefstructuur een uniform percentage van 80% van de integrale waterfactuur geworden, daar waar er voorheen voor de drinkwatercomponent een vrijstelling was voor het vastrecht en een volledige vrijstelling voor de saneringscomponenten.

Voor niet-huishoudelijke abonnees is na de wijziging een uniforme structuur van toepassing geworden voor verbruik tot 500 m³. Ook is voor hen, net als bij de huishoudens een uniform vastrecht per wooneenheid van 100 euro met een korting van 20 euro per gedomicilieerde ingevoerd.⁵ Voor verbruik tot 500 m³ wordt de variabele prijs bepaald door toepassing van een vlak tarief. Voor grotere niet-huishoudelijke gebruikers geldt ook na de wijziging nog steeds geen uniformiteit in tariefschijven, schrijfgrenzen en ook niet wat betreft de tarieven. De meeste watermaatschappijen passen voor deze grotere verbruikers degressieve tariefschijven toe. Voor de sanering is er voor deze groep op bovengemeentelijk niveau een aanrekening van het aantal vervuilingseenheden. Op gemeentelijk niveau wordt door sommige watermaatschappijen een uniform tarief toegepast per m³ ongeacht het verbruik of, zoals op bovengemeentelijk niveau een tarief per vervuilingseenheid maar dan omgezet naar een tarief per m³.

Ex-post evaluatie

Bij de wijzigingen aan de regelgeving werd op vragen van de adviesraden een ex-post evaluatie door de Vlaamse Milieumaatschappij (VMM) toegezegd, waarin op de diverse aspecten van de tariefstructuur zou worden ingegaan. De evaluatie van de tariefstructuur werd opgesplitst in diverse deelonderzoeken waarin bepaalde aspecten van de tariefstructuur onder de loep werden genomen. Elk van de deelonderzoeken beantwoordt een aantal thematische specifieke onderzoeksvragen. De deelonderzoeken zijn in 2017 en 2018 van start gegaan; de oplevering van de laatste deelonderzoeken vond tegen het eind van 2018 plaats.

De VMM heeft onderzoeksbureau SEOR opdracht gegeven om een overkoepelend evaluatieonderzoek uit te voeren dat de resultaten van de deelonderzoeken bestudeert, weegt en in onderlinge samenhang brengt, en nieuwe inzichten verzamelt op basis van een overkoepelende analyse en consultatie van belanghebbenden. Op basis hiervan wordt beoordeeld of de gewijzigde tariefstructuur van de integrale waterfactuur tot de gewenste effecten leidt, en wordt nagegaan wat behouden moet blijven en wat eventueel verbeterd kan worden.

⁵ Indien geen wooneenheden aanwezig zijn, dan wordt het vastrecht per watermeter aangerekend.

1.2 ONDERZOEKSVRAGEN EN EFFECTINDICATOREN

Onderzoeksvragen van het overkoepelend onderzoek

De onderzoeksvragen die in het overkoepelend onderzoek beantwoord dienen te worden zijn derhalve:

- *In hoeverre worden de beoogde effecten met de veranderde tariefstructuur van de integrale waterfactuur bereikt?*
- *Welke aspecten van de tariefstructuur moeten behouden blijven?*
- *Welke aspecten van de tariefstructuur zijn voor verbetering vatbaar, en hoe kunnen die ondervangen worden?*

Te beschouwen effectindicatoren in de evaluatie

In het plan van aanpak van de evaluatie van de gewijzigde tariefstructuur van de integrale waterfactuur, wordt eerst aangegeven welke thema's en effectindicatoren van belang zijn om de tariefstructuur te evalueren.⁶ Vervolgens worden de verschillende onderzoeksvragen opgedeeld in deelonderzoeken. Afgezien van de administratieve eenvoud, worden alle effectindicatoren expliciet in deze evaluatie meegenomen. De indicator die gebruikt wordt om de administratieve eenvoud te meten, is het aantal gebruikte parameters in de tariefstructuur. Dit aantal wijzigde echter niet zodat verder onderzoek hiernaar overbodig was.

De volgende zeven effectindicatoren worden meegenomen in de evaluatie:

Billijkheid

1. Hoogte van de waterfactuur in vergelijking met andere landen.
2. Redelijke kostentoerekening.
3. Billijkheid blijkende uit de tevredenheid van huishoudens.

Bescherming abonnees/klanten

4. Betaalbaarheid.
5. Voorkomen van waterarmoede.

Andere indicatoren

6. Leverzekerheid door inkomenszekerheid voor de waterbedrijven.
7. Duurzaam waterverbruik.

1.3 BEOOGDE EFFECTEN VAN DE WIJZIGING VAN DE TARIEFSTRUCTUUR

In het 'Regeerakkoord Vlaamse Regering 2014-2019' wordt aangegeven welke effecten beoogd werden met de wijziging in de tariefstructuur per 1 januari 2016 (zie kader 1.1). Een deel van de genoemde effecten zoals voldoende competitiviteit tussen de waterbedrijven en voldoende efficiëntie van de waterbedrijven, heeft betrekking op aspecten die niet direct gelieerd zijn aan de wijziging van de tariefstructuur maar gelieerd zijn aan de eveneens vanaf 2016 ingevoerde nieuwe vorm van tariefregulering. De tariefreguleringsmethode maakt echter geen onderdeel uit van deze evaluatie.

De in het Regeerakkoord genoemde beoogde effecten van de wijziging in de tariefstructuur kunnen als volgt omschreven worden:

- De kosten van drinkwater moeten in de prijs worden doorberekend zodanig dat de vervuiler betaalt.
- Er zijn voldoende prikkels om verspilling tegen te gaan.
- De integrale waterfactuur moet betaalbaar zijn en er zijn sociale correcties voor beschermde klanten om armoede tegen te gaan.

⁶ VMM (2017), Nota van VMM – Afdeling Economisch Toezicht / WaterRegulator aan het Kabinet, ten behoeve van Agendapunt 3.3 Plan van aanpak evaluatie tariefstructuur, 27 april 2017.

- Er worden door de waterbedrijven en rioolnetbeheerders de nodige investeringen gedaan om leverzekerheid te garanderen.

Onderstaande Tabel 1.1 laat de koppeling zien tussen de beoogde effecten uit het Regeerakkoord en de zeven effectindicatoren die we in het kader van de evaluatie onderscheiden. Hieruit blijkt dat twee effecten die in de evaluatie wel onderscheiden worden, niet in het Regeerakkoord expliciet genoemd werden. Het betreft twee aspecten van de billijkheid: de internationale vergelijking en de tevredenheid van huishoudens. Dat betekent dat de evaluatie de billijkheid dus breder bekijkt dan alleen de kostentoerekening. De andere effecten die geëvalueerd worden, zijn wel expliciet genoemd in het Regeerakkoord.

Tabel 1.1 Koppeling tussen de onderscheiden effectindicatoren in de evaluatie en de beoogde effecten in het Regeerakkoord

Onderscheiden effectindicatoren in de evaluatie	Link met de beoogde effecten in het Regeerakkoord
Hoogte van de waterfactuur in vergelijking met andere landen	---
Redelijke kostentoerekening	De kosten moeten in de prijs worden doorberekend zodanig dat de vervuiler betaalt.
Billijkheid blijkende uit de tevredenheid van huishoudens	---
Betaalbaarheid	Drinkwater moet betaalbaar zijn.
Voorkomen van waterarmoede	Er zijn sociale correcties voor beschermde klanten om armoede tegen te gaan.
Leverzekerheid door inkomenszekerheid voor de waterbedrijven	Er worden door de waterbedrijven en rioolnetbeheerders de nodige investeringen gedaan om leverzekerheid te garanderen.
Duurzaam waterverbruik	Er zijn voldoende prikkels om verspilling tegen te gaan.

1.4 AANPAK OVERKOEPELEND EVALUATIEONDERZOEK

In het overkoepelende evaluatieonderzoek zijn de volgende vijf onderzoekstappen doorlopen:

1. Deskresearch waarin beleidstukken, voorstudies, adviezen en evaluerende deelstudies bestudeerd zijn.
2. Consultatieronde door middel van het afnemen van interviews met zestien belanghebbende organisaties:
 - Vijf maatschappelijke organisaties: SERV, Minaraad, Vlaamse Ombudsdienst, Steunpunt voor bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting, en Samenlevingsopbouw.
 - Drie organisaties in de watersaneringssector: Aquafin, Infrax (nu Fluvius) en VVSG.
 - Zeven watermaatschappijen: AGSO Knokke-Heist, De Watergroep/VMW, FARYS/TMVW, IWVA, Pidpa, VIVAQUA en Water-Link.
 - VMM.
3. Interviews met onderzoekers van twee deelonderzoeken (VITO en UAntwerpen).
4. Focusgroep onder leiding van prof. dr. Elbert Dijkgraaf en dr. Yvonne Prince van SEOR. De volgende twaalf organisaties waren op de focusgroep aanwezig:
 - Drie maatschappelijke organisaties: SERV, Vlaamse Ombudsdienst en Minaraad.
 - Acht organisaties uit de watersector: Aquafin, Infrax (nu Fluvius), De Watergroep/VMW, FARYS/TMVW, IWVA, Pidpa, VIVAQUA, Water-Link.
 - VMM.
5. Synthese en eindrapportage.

Het evaluatieonderzoek is uitgevoerd in de periode half oktober 2018 tot eind januari 2019.

1.5 LEESWIJZER

Deze rapportage is als volgt opgebouwd.

Hoofdstuk 2 beschrijft in het kort het beleidsproces dat doorlopen is voorafgaand aan de invoering van de nieuwe tariefstructuur van de integrale waterfactuur op 1 januari 2016.

In hoofdstuk 3 passeren de evaluerende deelstudies de revue. Van elk van de deelstudies wordt een korte samenvatting met de aanleiding en het doel, de aanpak en de resultaten weergegeven. De deelstudies zijn ingedeeld naar de effectindicatoren die in dit overkoepelende evaluatieonderzoek onderscheiden worden.

Hoofdstuk 4 beschrijft de bevindingen uit de consultatieronde onder de belanghebbende organisaties.

Vervolgens bevat hoofdstuk 5 de reflectie op deze bevindingen door de deelnemende organisaties aan de focusgroep.

Tenslotte presenteert hoofdstuk 6 de conclusie en het advies.

2 BELEIDSPROCES VAN DE GEWIJZIGDE TARIEFSTRUCTUUR

2.1 KORTE TIJDLIJN VAN HET PROCES

Voorafgaand aan de invoering van de gewijzigde tariefstructuur op 1 januari 2016 heeft zich kortweg het volgende beleidsproces voltrokken:

- De vaststelling van de WaterRegulator/VMM dat de drinkwaterprijzen moeilijk vergelijkbaar waren door de grote diversiteit in tariefstructuren voor de drinkwatercomponent van de integrale waterfactuur en dat uniformiteit van de tariefstructuur zou leiden tot een grotere transparantie die aanzet tot een efficiëntere werking van de waterbedrijven.
- De regionalisering van de prijscontrole voor publieke drinkwatervoorziening. Vanaf juli 2014 ging de prijscontrole op het waterbeleid die de federale overheid tot dan uitvoerde over naar het Vlaamse Gewest.
- Het uitvoeren van een aantal voorstudies door de VMM om na te gaan: (1) welke uniforme tariefstructuur het beste scoort op een ontwikkelde set van twaalf beleidsindicatoren, (2) wat de huishoudelijke gebruikers vinden van een uniforme tariefstructuur en de geformuleerde criteria, (3) welke tariefregulering het best zou passen bij de situatie in Vlaanderen en de geformuleerde criteria, en (4) welke beelden en aandachtspunten er bij de diverse stakeholders en doelgroepen leven ten aanzien van een nieuwe tariefregulering en het belang van vier beleidscriteria.
- De totstandkoming van het Regeerakkoord Vlaamse Regering 2014-2019: zie kader 1.1.
- Het opstellen van een Voorontwerp van decreet tot aanpassing van de aanrekening van de kosten voor publieke drinkwatervoorziening en sanering, en een Voorontwerp van besluit houdende tariefregulering van de integrale drinkwaterfactuur zoals op 17 juli 2015 principieel goedgekeurd door de Vlaamse Regering.
- Het verschijnen van adviezen m.b.t. deze Voorontwerpen: een advies van de Waterregulator/VMM op 4 september 2015, een gezamenlijk advies van Minaraad op 3 september 2015 en van SERV op 7 september 2015, en van een advies van de Raad van State, afdeling Wetgeving op 22 oktober 2015.

Na de invoering van de nieuwe tariefstructuur zijn diverse deelstudies uitgevoerd gericht op de evaluatie van een of meerdere beoogde effecten van het gewijzigde beleid. Als slotstuk van de evaluatie wordt onderhavig overkoepelend onderzoek uitgevoerd om de bevindingen uit de deelstudies te bestuderen, te ordenen en te wegen met als vragen: in hoeverre worden de beoogde effecten behaald, en welke elementen moeten behouden blijven en welke elementen kunnen eventueel verbeterd worden.

2.2 VOORSTUDIES

Op het moment van de tariefstructuurhervorming waren de volgende relevante studies beschikbaar:

- Leo De Nocker en Steven Broekx (2012), Onderzoek naar een uniforme tariefstructuur voor leidingwaterproductie en – levering in Vlaanderen, VITO.
- VMM (2014), Waterpeiling 2014. Marktonderzoek over de integrale waterfactuur bij huishoudelijke gebruikers.
- RoyalHaskoningDHV (2014), Studie naar de ontwikkeling van een methode voor tariefregulering.
- RoyalHaskoningDHV (2015), Synthesedocument. Consultatie belanghebbenden over tariefregulering van de componenten van de integrale waterfactuur.

Hieronder passeren deze onderzoeken kort de revue.

De Nocker en Broekx (2012) werken een set van twaalf beleidsindicatoren uit (die verdeeld zijn over 5 thema's) waarmee verschillende tariefstructuren op basis van cijfermateriaal beoordeeld kunnen worden. Zij selecteren een aantal realistische tariefstructuren en verrichten een impact analyse van deze tariefstructuren. Op basis

daarvan komen zij met een voorstel voor een uniforme tariefstructuur die het beste scoort op de vastgestelde indicatoren.

VMM (2014) beschrijft een marktonderzoek naar de integrale waterfactuur onder huishoudelijke gebruikers. De online vragenlijst is uitgezet door Checkmarket in december 2013. In die tijd hanteerden de waterbedrijven eigen tarieven en een eigen tariefstructuur, alleen de kosteloze levering van 15 m³ drinkwater per persoon per jaar was uniform. De aanrekening van de productie- en leveringskosten verschilde dus tussen de waterbedrijven; de aanrekening van de saneringskosten gebeurde wel op eenzelfde manier. Om te onderzoeken of een uniforme tariefstructuur zinvol is, werden in het marktonderzoek verschillende mogelijke tariefstructuren getoetst aan de hand van vier criteria: aanzet tot duurzaam waterverbruik, administratieve eenvoud, billijkheid (prijsverschillen tussen de typen abonnees) en uniformiteit over de waterbedrijven. De bevindingen kunnen in het kort als volgt beschreven worden:

- Er is een groot draagvlak voor de invoering van een uniforme tariefstructuur, dat toeneemt met de leeftijd en opleidingsgraad van de ondervraagde huishoudelijke gebruikers.
- Door een kwart van de respondenten wordt aangegeven dat de hoogte van de waterfactuur niet voor alle huishoudelijke gebruikers gelijk zou moeten zijn, met name omdat sociale correcties plaats moeten kunnen vinden en omdat zuinig waterverbruik beloond zou moeten worden. Expliciet vragend naar de wenselijkheid van sociale correcties blijkt dat 70% vindt dat deze toegepast moeten kunnen worden.
- Over de wenselijkheid dat elke verbruikte liter water even duur moet zijn, verschillen de respondenten van mening. Bijna 80% van diegenen die vinden dat de verbruikte liters niet even duur moeten zijn, geeft aan dat veel waterverbruik duurder zou moeten zijn. Dit is gerelateerd aan het belang dat gehecht wordt aan duurzaam waterverbruik.
- Slechts 30% is van mening dat het basisverbruik gratis zou moeten zijn; 50% zegt dat basisverbruik goedkoper dan normaal verbruik zou moeten zijn.
- Over de wenselijkheid en de hoogte van een vaste vergoeding zijn de meningen flink verdeeld.
- Meer dan 70% vindt het goed dat de hoeveelheid kosteloos geleverd water toeneemt met de gezinsgrootte. Ook meer dan 70% vindt het goed als er compenserende maatregelen voor alleenstaanden komen, alhoewel deze laatste mening niet gelijk verdeeld is over de diverse typen huishoudens.
- De prioritering van de vier genoemde criteria laat geen duidelijke winnaar zien: eenvoud scoort het hoogst met 33%, dan volgen billijkheid (24%), stimuleren van duurzaam waterverbruik (22%) en uniformiteit van de prijs over de waterbedrijven (22%). Er zijn wel enige verschillen tussen de groepen naar leeftijden en scholingsgraad te zien.

De studie van **RoyalHaskoningDHV (2014)** richt zich op de vraag welke methode voor tariefregulering van de componenten van de integrale waterfactuur het meest relevant is voor Vlaanderen en op de volgende principes die achter het doel van de tariefregulering liggen:

- Rechtvaardigheid: betaalbaarheid en voorspelbaarheid.
- Efficiëntie: doelmatige exploitatie en een doelmatig proces van tariefregulering.
- Duurzaamheid: duurzaam waterverbruik en bestendigheid van de infrastructuur.
- Billijkheid: uniformiteit en transparantie.

Aan het eind van het onderzoek wordt een voorstel gedaan voor een - door de onderzoekers betitelde - veelbelovende methode voor de tariefregulering van de componenten van de integrale waterfactuur met inachtneming van deze principes.

Vervolgens heeft **RoyalHaskoningDHV (2015)** een consultatie uitgevoerd onder diverse belanghebbende partijen, gericht op het verkrijgen van visies, opportuniteiten, prioriteiten en zorgen uit de verschillende belanghebbende groeperingen. Ook hierin zijn de hierboven genoemde vier principes als toetsingskader gehanteerd. Daaruit zijn de nodige beelden en aandachtspunten naar voren gekomen. De rapportage geeft zicht op de kernboodschappen van de gebruikers, de drinkwatersector, de Gemeentelijke sanering en de Bovengemeentelijke sanering, en benoemt voor elk van de vier principes de uitkomsten. De gebruikers vinden voornamelijk rechtvaardigheid en billijkheid van belang, alhoewel er wel enige verschillen tussen de

doelgroepen zijn. De watersector geeft aan dat zij goed zelf in staat is om de efficiëntie te bewaken, en om via tarieven voldoende inkomsten te genereren voor bestendigheid van de infrastructuur. De studie besluit met aandachtspunten zoals de effecten van de wijzigingen in de tariefstructuur en nadere toelichting van het toepassingsgebied.

2.3 ADVIEZEN OVER VOORONTWERPEN

Het Voorontwerp van decreet tot aanpassing van de aanrekening van de kosten voor publieke drinkwatervoorziening en sanering, én het Voorontwerp van besluit houdende tariefregulering van de integrale drinkwaterfactuur zoals op 17 juli 2015 principieel goedgekeurd door de Vlaamse Regering, zijn voor advies voorgelegd aan vier partijen: de VMM, Minaraad, SERV en de Raad van State. Dit heeft geleid tot de volgende adviezen:

- **Advies van de WaterRegulator/VMM , van 4 september 2015**, bij het voorontwerp van besluit van de Vlaamse Regering houdende tariefregulering van de integrale drinkwaterfactuur.
- **Gezamenlijk advies van Minaraad van 3 september 2015 en SERV op 7 september 2015**, over een ontwerp van decreet en een voorontwerp van besluit inzake tariefregulering van drinkwater.
- **Advies van de Raad van State, afdeling Wetgeving, advies 58.201/1 van 22 oktober 2015**, over een voorontwerp van decreet van het Vlaamse Gewest tot wijziging van de ‘wet van 26 maart 1971 op de bescherming van oppervlaktewateren tegen verontreiniging en het decreet van 24 mei 2002 betreffende water bestemd voor menselijke aanwending, wat betreft de aanpassing van de aanrekening van de kosten voor publieke drinkwatervoorziening en de kosten voor gemeentelijke en bovengemeentelijke sanering’. Hierin wordt het Voorontwerp onder andere getoetst op de EU-mededingingsregelgeving en op de staatssteunregeling.

Ondanks de diverse voorstudies richting de Voorontwerpen en de adviezen op de Voorontwerpen richting de nieuwe regelgeving, zijn specifieke onderdelen van de ingevoerde nieuwe tariefstructuur zoals de gezinskorting op het vastrecht, de schijfgrenzen en het uiteindelijke percentage voor de sociale correctie niet helemaal goed terug te leiden naar de verrichte analyses en uitgebrachte adviezen. Deze specifieke onderdelen zijn uiteindelijk tot stand gekomen via politieke beleidskeuzes.

3 INZICHTEN UIT DE EVALUERENDE DEELSTUDIES

3.1 OVERZICHT VAN DE DEELSTUDIES

De zes in 2017 en 2018 uitgevoerde deelstudies zijn gericht op het in detail onderzoeken van één van de - in paragraaf 1.2 genoemde – zeven effecten die op kunnen treden als gevolg van de wijziging van de tariefstructuur van de integrale waterfactuur. In de studie naar de betaalbaarheid wordt ook nagegaan in welke mate de sociale correctie effect heeft op de betaalbaarheidsrisico's en geeft daarmee inzicht in het voorkomen van waterarmoede; in deze deelstudie worden dus twee effectindicatoren beschouwd.

Het betreft de volgende zes deelstudies:

1. PWC (2018), Internationale prijsvergelijking van leiding-, afval- en hemelwater voor de gebruikers in de verschillende Europese landen.
2. VITO (2018), Onderzoek naar de impact van wijzigingen in de tariefstructuur van de waterfactuur op de kostentoerekening van de publieke inzameling en zuivering van water: een geïntegreerde analyse.⁷
3. IVOX (2017), Waterpeiling 2017. Marktonderzoek naar de perceptie van de integrale waterfactuur bij huishoudelijke gebruikers in Vlaanderen.
4. Centrum voor Sociaal Beleid Herman Deleeck (Universiteit Antwerpen) en CEBUD (Thomas Moore) (2018), Implementatie van de betaalbaarheidstoets voor de integrale waterfactuur.⁸
5. VMM (2018), Impact van de tariefstructuur van de integrale waterfactuur op de inkomenszekerheid van de watermaatschappijen.
6. SEOR (2018), Prijselasticiteit van de vraag naar leidingwater in Vlaanderen.⁹

Tabel 3.1 laat zien welke onderzoeksvragen in de deelstudies bestudeerd zijn en beantwoord worden.

Tabel 3.1: Overzicht onderzoeksvragen en rapporten van de deelstudies

Onderzoeksvragen	Rapporten
Hoogte van de waterfactuur in vergelijking met andere landen	
Wat is een billijke prijs voor de waterdiensten?	PWC (2018), Internationale prijsvergelijking van leiding-, afval- en hemelwater voor de gebruikers in de verschillende Europese landen.
Wat toont vergelijking met andere landen/regio's?	
Redelijke kostentoerekening	
Wat is de impact van de tariefstructuur op de doorrekening van de kosten aan de doelgroepen (huishoudens, industrie en landbouw)?	VITO (2018), Onderzoek naar de impact van wijzigingen in de tariefstructuur van de waterfactuur op de kostentoerekening van de publieke inzameling en zuivering van water: een geïntegreerde analyse.
Zijn de bijdragen in de kosten door de doelgroepen redelijk?	
Hoe gevoelig is de billijkheid van de kostentoerekening aan de doelgroepen aan mogelijke wijzigingen binnen de tariefstructuur (bv. evolutie tarieven, waterverbruik)?	

⁷ Voor de leesbaarheid wordt in dit rapport een korte referentie-aanduiding gebruikt. De volledige referentie is: Leo de Nocker en Steven Broekx (2018), Onderzoek naar de impact van wijzigingen in de tariefstructuur van de waterfactuur op de kostentoerekening van de publieke inzameling en zuivering van water: een geïntegreerde analyse, VITO, Mol.

⁸ De volledige referentie is: Josefine Vanhille, Tim Goedemé, Leen Van Thielen en Bérénice Storms (2018), Implementatie van de betaalbaarheidstoets voor de integrale waterfactuur, Centrum voor Sociaal Beleid Herman Deleeck (Universiteit Antwerpen) en CEBUD (Thomas Moore).

⁹ De volledige referentie is: Emiel Maasland, Paul de Hek, Ajay Bhaskarabhatla en Arie-Jan van der Toorn (2018), Prijselasticiteit van de vraag naar leidingwater in Vlaanderen, SEOR, Rotterdam.

Kunnen aanpassingen aan de structuur de doorrekening aan doelgroepen en/of de gevoeligheid voor verandering verbeteren?

Wat is de impact van de tariefstructuur op de doorrekening van de kosten aan subdoelgroepen (bv. gezinnen met verschillende grootte, beschermde klanten, tweede-verblijven, hoge/lage verbruikers, regio)?

Zijn er herverdelingen gebeurd ten gevolge van de nieuwe structuur? Zijn deze billijk?

Hoe gevoelig is de billijkheid van de kostentoerekening aan de subdoelgroepen aan mogelijke wijzigingen binnen de tariefstructuur (bv. evolutie tarieven, waterverbruik)?

Kunnen aanpassingen aan de structuur de doorrekening aan doelgroepen en/of de gevoeligheid voor verandering verbeteren?

Billijkheid blijkende uit de tevredenheid van huishoudens

Hoe wordt de hoogte van de integrale waterfactuur ervaren?

IVOX (2017), Waterpeiling 2017.

Hoe billijk worden de vastgelegde tariefstructuurfactoren ervaren (bv. hoogte vastrecht, gezinsgroottecorrecties, schijfgrenzen)?

Marktonderzoek naar de perceptie van de integrale waterfactuur bij huishoudelijke gebruikers in Vlaanderen.

Is de tariefstructuur voldoende eenvoudig en verstaanbaar?

Betaalbaarheid en voorkomen van waterarmoede

Wat is de impact van de tariefstructuur op betaalbaarheid voor de abonnees?

Wat is de impact van de bijgestuurde sociale correctie?

Centrum voor Sociaal Beleid Herman

Wendt de nieuwe structuur in combinatie met de flankerende (sociale) maatregelen voldoende het risico op (water)armoede af?

Deleeck (Universiteit Antwerpen) en

Wat zou de impact zijn van een uitbreiding van de gerechtigden van sociaal tarief tot de groep beschermde klanten?

CEBUD (Thomas Moore) (2018), Implementatie van de betaalbaarheidstoets voor de integrale waterfactuur.

Kunnen aanpassingen aan de tariefstructuur de betaalbaarheid verbeteren en/of het risico op waterarmoede verminderen?

Lever zekerheid door inkomenszekerheid voor de waterbedrijven

Wat zijn de effecten van de nieuwe tariefstructuur en flankerende sociale maatregelen op inkomenszekerheid voor de watermaatschappijen?

VMM (2018), Impact van de tariefstructuur van de integrale waterfactuur op de inkomenszekerheid van de watermaatschappijen.

Hoe robuust is de inkomenszekerheid?

Hoe voorspelbaar zijn de tariefbepalende parameters van de tariefstructuur?

Duurzaam waterverbruik

Zet de nieuwe tariefstructuur aan tot duurzamer waterverbruik door de abonnees?

Is het effect op het leidingwaterverbruik meetbaar?

SEOR (2018), Prijselasticiteit van de vraag naar leidingwater in Vlaanderen.

Wat is de prijselasticiteit van water? Is dit meetbaar?

Wat zijn de grenzen van de evolutie?

Hoe interfereert dit met de impact op het waterverbruik door de tariefstructuur?

In de volgende paragrafen volgt een korte samenvatting met de aanleiding en het doel, de aanpak en de resultaten van de uitgevoerde deelstudies, ingedeeld naar de effectindicatoren die in het overkoepelende evaluatieonderzoek onderscheiden worden.

3.2 HOOGTE VAN DE WATERFACTUUR IN VERGELIJKING MET ANDERE LANDEN

Studie

PWC (2018), Internationale prijsvergelijking van leiding-, afval- en hemelwater voor de gebruikers in de verschillende Europese landen.

Aanleiding en doel

In het kader van het principe van 'de vervuiler betaalt', vergelijkt de studie van PWC de prijzen van vijf verschillende waterdiensten voor Vlaanderen en een selectie van twintig andere Europese benchmarkregio's. De vijf waterdiensten waarvan de prijzen vergeleken worden zijn:

- Publieke drinkwaterproductie en -distributie.

- Publieke inzameling en zuivering van afvalwater.
- Zelfvoorzieningen inzake waterproductie met onderscheid naar bron.
- Zelfvoorzieningen inzake zuivering van afvalwater.
- Publieke inzameling en transport en/of infiltratie van hemelwater.

Het principe 'de vervuiler betaalt' uit de Europese Kaderrichtlijn Water geldt voor elke lidstaat in de Europese Unie. Er zitten echter verschillen in de manier waarop lidstaten concreet met deze principes omgaan.

Aanpak

Allereerst geeft men in de studie een overzicht van de verschillen in de structuur en hoogte van de tarieven in de 16 onderzochte regio's. In veel van de regio's is er geen uniforme tariefstructuur. Daarnaast is er in vrijwel alle landen sprake van een sterke decentralisatie van aanbod: er zijn veel verschillende water- en afvalwaterbedrijven actief. Voor de methodologie van de prijsvergelijking heeft deze grote diversiteit uiteraard gevolgen. In de studie wordt gebruikgemaakt van de methodologie van de IWA (International Water Association). De IWA-methode berekent voor bepaalde verbruiksvolumes (standaard 100m³ en 200m³) de prijzen die consumenten betalen bij een steekproef van waterdienstleveranciers per land. Vervolgens wordt op basis van deze prijzen voor iedere regio een gewogen gemiddelde berekend op basis van het aantal inwoners dat valt binnen het werkingsgebied van de waterdienstleveranciers uit de steekproef. Om uiteindelijk een goede vergelijking te kunnen maken, wordt qua verbruiksvolumes gebruikgemaakt van het gemiddelde waterverbruik per jaar voor een gemiddeld gezin (2,3 personen) in Vlaanderen. Het gemiddelde verbruiksvolume van dit gezin is 84m³ per jaar.

Resultaten

De resultaten laten zien dat er grote prijsverschillen zijn tussen landen. Voor een gemiddeld gezin varieert de jaarlijkse bijdrage voor drinkwater en sanering tezamen van 136 euro in Italië tot 774 euro in Denemarken. In Vlaanderen betaalt dit gezin gemiddeld 401 euro. Om de impact te kennen van de waterfactuur kijkt men naar het aandeel van de bijdrage voor water in het inkomen binnen een land. Een gemiddeld gezin besteedt in Italië gemiddeld ongeveer 0,7% van het huishoudinkomen aan waterdiensten, terwijl dit in Polen 3,2% bedraagt. In Vlaanderen ligt dit percentage op 1,5%, wat dicht bij het gemiddelde van alle landen ligt (1,6%).

De grote verschillen tussen de landen hebben meerdere oorzaken. Zo worden de kosten van de verschillende waterdiensten niet altijd op dezelfde manier doorgerekend aan de gebruikers. Daarnaast is de tariefstructuur zeer verschillend tussen de landen. Als laatste zijn ook de verschillen in BTW en milieuheffing tussen de landen een verklarende factor voor de grote verschillen in de prijzen voor waterdiensten.

De studie noemt het verder opvallend dat de verschillen zich niet alleen voordoen tussen maar ook binnen de landen. In de onderzochte regio's zijn meer dan 36.000 waterbedrijven actief, variërend van grote multinationals tot kleine ondernemingen. De tariefzetting gebeurt vaak op lokaal niveau, waardoor er in de meeste landen al op gemeentelijk niveau verschillen zijn. Daarnaast wordt opgemerkt dat de waterdienstensector volop in beweging is, wat zich uit in een groot aantal fusies en overnames in de afgelopen jaren.

3.3 REDELIJKE KOSTENTOEREKENING

Studie

VITO (2018), Onderzoek naar de impact van wijzigingen in de tariefstructuur van de waterfactuur op de kostentoerekening van de publieke inzameling en zuivering van water: een geïntegreerde analyse.

Aanleiding en doel

Met betrekking tot de kostentoerekening van verschillende componenten van de waterfactuur, heeft VITO een studie uitgevoerd waarin het twee onderzoeken op dit gebied combineert. De studie geeft daarmee een geïntegreerde analyse van de impact van wijzigingen in de tariefstructuur van de waterfactuur op de kostentoerekening van de sanering (afvoer en zuivering) van afvalwater én van de productie en levering van drinkwater. In de studie worden allereerst de bijdragen van (sub)doelgroepen aan de kosten van sanering én drinkwater vergeleken met hun bijdrage aan de opbrengsten ervan. Daarna wordt gekeken of de hervorming

van de tariefstructuur voor sanering en drinkwater in 2016 een effect heeft op de kostenterugwinning. Als laatste worden er mogelijkheden verkend om via een beperkte aanpassing van de tariefstructuur de kostenterugwinning te verbeteren.

Aanpak

Om een kostenterugwinningspercentage te berekenen, moet voor elke doelgroep (huishoudens, industrie en landbouw) hun bijdrage in de kosten en hun bijdrage in de opbrengsten bekend zijn. Dit is vooral voor de kosten een ingewikkelde exercitie. Niet voor elk aspect van de kosten zijn goede data beschikbaar, waardoor er schattingen gedaan moeten worden.

De bijdrage in de kosten wordt geschat in drie stappen. In eerste instantie worden verschillende kostenposten onderscheiden: investeringen of afschrijvingen, financieringslasten, werkingskosten en overhead. Vervolgens worden op basis van oordelen van experts deze kostenposten toegewezen aan verschillende kostendrijvers: voor drinkwater gaat dit om aansluiting en debiet (de hoeveelheid water per tijdseenheid) en bij sanering gaat dit om aansluiting, vuilvracht, debieten van afvalwater en debieten van hemelwater. Als laatste worden de aandelen van de verschillende doelgroepen geschat op basis van hun aandeel in drijvende factoren, waarvoor indicatoren beschikbaar zijn. Op deze manier bepaalt men per kostenpost het aandeel van de doelgroepen, en kan men aangeven welke drijvende factor dit aandeel verklaart.

De bijdrage in opbrengsten wordt gebaseerd op de feitelijke bedragen en vergoedingen die abonnees betalen via hun verbruiks- en afrekeningsfacturen of via de heffingen. Hiervoor wordt data uit de Waterboeken van de VMM en de heffingendatabank gebruikt. Hieruit kunnen de opbrengsten redelijk betrouwbaar naar de drie doelgroepen ingedeeld worden. De indeling naar industrie of landbouw wordt gedaan op basis van informatie over hun activiteiten.

Het kostenterugwinningspercentage wordt berekend als het aandeel in de opbrengsten gedeeld door het aandeel in de kosten. Een percentage lager dan 100% betekent dus dat het aandeel in de opbrengsten lager is dan het aandeel in de kosten, ofwel dat in feite te weinig bijgedragen wordt in relatie tot de veroorzaakte kosten.

Resultaten

Allereerst wordt er een vergelijking gemaakt van de kostenterugwinning in 2017 ten opzichte van 2014. Hierin wordt geconcludeerd dat de kostenterugwinning voor alle doelgroepen is verbeterd: de percentages voor alle doelgroepen bewegen zich enigszins richting de 100%. Bij huishoudens stijgt de kostenterugwinning van 92% naar 94%, voor industrie daalt het percentage van 134% naar 125% en voor landbouw daalt het terugwinningspercentage van 134% naar 124%. Huishoudens betalen relatief dus te weinig ten opzichte van de kosten, maar wel meer dan voor de wijziging van de tariefstructuur. In de studie wordt ook gekeken naar subdoelgroepen. Bij de industrie kijkt men naar groot-industrie versus klein-industrie, en bij huishoudens kijkt men naar huishoudens met veel en weinig gedomicilieerden. Bij de industrie komt naar voren dat vooral de subgroep groot-industrie flink verbetert in kostenterugwinning: van 145% naar 118%. Klein-industrie verbetert van 134% naar 129%. De analyse met betrekking tot huishoudens laat zien dat de kostenterugwinning correct is voor huishoudens met gemiddelde verbruiken, maar minder correct is voor huishoudens met sterk afwijkende verbruiken. Vooral (grote) huishoudens met *lage* verbruiken hebben een lage terugwinning van kosten.

Als laatste kijkt men in de studie ook naar een aantal scenario's met een bijstelling van de tariefstructuur om de kostenterugwinning voor huishoudens te verbeteren omdat de kostenterugwinning minder goed is voor (grote) huishoudens met weinig waterverbruik. Men concludeert dat een verhoging van de opbrengsten uit het vastrecht door afschaffing van de korting per gedomicilieerde leidt tot een verbetering van de kostenterugwinning voor met name (grotere) huishoudens met lage verbruiken. Daarnaast geeft de studie aan dat het mogelijk zou kunnen zijn dat door de aanpassing van de comfortgrenzen, meer huishoudens via een financiële prikkel aangezet worden tot waterbesparing.

3.4 BILLIJKHEID BLIJKENDE UIT DE TEVREDENHEID VAN HUISHOUDENS

Studie

IVOX (2017), Waterpeiling 2017. Marktonderzoek naar de perceptie van de integrale waterfactuur bij huishoudelijke gebruikers in Vlaanderen.

Aanleiding en doel

Om een balans op te maken van een aantal fundamentele wijzigingen in de doorrekening van de kosten via de integrale waterfactuur, wordt in het marktonderzoek van IVOX de perceptie van drinkwater, de waterprijs en de wijze van berekening van de waterfactuur gepeild van huishoudelijke drinkwatergebruikers in Vlaanderen. Het marktonderzoek richt zich daarvoor op de volgende aspecten:

- Het (duurzaam) waterverbruik.
- De huidige perceptie van drinkwater.
- De perceptie van de (hoogte van de) waterprijs.
- De integrale waterfactuur (duidelijkheid en administratieve eenvoud, billijkheid en uniformiteit over de watermaatschappijen heen).
- De dienstverlening van de watermaatschappijen.
- De rol van de WaterRegulator.

De ontwikkelingen in de perceptie van de huishoudelijke abonnees is in kaart gebracht door de resultaten te vergelijken met resultaten van eerdere marktonderzoeken.

Aanpak

Het marktonderzoek is uitgevoerd door middel van een online enquête bij een proportioneel gestratificeerde steekproef van 1.000 huishoudelijke drinkwatergebruikers in Vlaanderen. De steekproef is representatief naar geslacht, leeftijd, opleiding, gezinsgrootte, sociale groep en provincie. Aangezien men de parate kennis en spontane perceptie wilde peilen, werd de deelnemers uitdrukkelijk gevraagd geen informatiebronnen (zoals websites of hun eigen waterfactuur) bij de hand te houden tijdens het invullen. Het was niet mogelijk om terug te keren naar eerdere vragen.

De online enquête werd aangevuld met een focusgroep om voldoende vertegenwoordiging van kwetsbare, laaggeschoolde personen - die moeilijk worden bereikt met een online vragenlijst - te verzekeren. De focusgroep werd gemodereerd op basis van een licht aangepaste versie van de vragenlijst van de online enquête.

Resultaten

Hoogte van de integrale waterfactuur

Circa twee derde van de respondenten weet dat de kosten voor de productie en levering van drinkwater, voor de afvoer en zuivering van afvalwater en de administratieve kosten van de waterleverancier in de integrale waterfactuur zijn opgenomen. De overgrote meerderheid (89%) is het er (helemaal) mee eens dat de watermaatschappijen een uniforme tariefstructuur hanteren.

De kennis van de waterprijs onder huishoudelijke gebruikers is beperkt: minder dan 10% zegt de prijs van drinkwater te kennen. Wel vindt 57% van de ondervraagden drinkwater duur. Volgens 60% is de prijs de laatste jaren gestegen en wordt door hen als minder correct ervaren als in 2013. Een meerderheid (54%) vindt dat men veel betaalt voor wat men verbruikt. Een op de drie respondenten geeft aan niet wakker te liggen van de drinkwaterprijs, voor een even grote groep is dit wel het geval. In 2013 gaf 23% van de ondervraagden aan wakker te liggen van de waterprijs. De perceptie van de drinkwaterprijs hangt samen met scholingsgraad en gezinsinkomen. Wie de waterprijs hoog vindt voor wat je ervoor krijgt, vindt de waterfactuur ook vaker een stuk minder duidelijk en stelt zowel de berekeningswijze ervan als de bestemming van het geld veel meer in vraag.

De jaarlijkse eindafrekening van de waterfactuur wordt overigens wel door ongeveer 80% van de respondenten aandachtig tot grondig gecontroleerd; dus huishoudelijke gebruikers tonen wel interesse in hun waterfactuur.

Billijkheid van de verschillende factoren

Gevraagd naar de gepercipieerde impact van de wijziging in de tariefstructuur, geeft 45% aan dat de waterfactuur door de nieuwe tariefstructuur is verhoogd (15% veel, 30% een beetje), en 39% van de respondenten weet het niet.

Slechts 16% geeft aan op de hoogte te zijn van de regeling dat de vaste vergoeding 100 euro per wooneenheid bedraagt, waarop per bewoner een korting van 20 euro wordt gegeven. Ongeveer 6 op de 10 vindt, na kennis te hebben genomen van de regeling, dat deze eenvoudig en duidelijk is. Er bestaat een scherpe tweedeling over de billijkheid ervan (42% vindt het fair, 42% vindt het niet fair), maar omdat meer deelnemers het “zeker niet” fair vinden, neigt de balans naar een negatieve beoordeling van de billijkheid.

Driekwart van de respondenten vindt dat de vaste vergoeding rekening moet houden met het aantal personen per wooneenheid. Van deze groep, vindt weer driekwart dat de vergoeding hoger zou moeten zijn naarmate er meer personen op het woonadres gedomicilieerd zijn. De meerderheid lijkt het belangrijk te vinden dat alleenstaanden niet worden gestraft. Beide punten stroken niet met de huidige regeling.

Iets minder dan de helft (49%) vindt het goed dat er een hoger comforttarief bestaat. De meerderheid (86%) van hen vindt dat het comforttarief iets hoger mag zijn dan het basistarief; slechts 13% is van mening dat het comforttarief het dubbele mag bedragen. Als de huidige regeling (een verbruik van 30 m³ per wooneenheid plus 30 m³ per gedomicilieerd gezinslid aan het basistarief, meerverbruik aan het dubbele comforttarief) wordt uitgelegd, geeft 6 op de 10 aan deze rechtvaardig te vinden. Iets meer dan een kwart vindt dat niet.

In 2016 staan iets minder respondenten achter de toepassing van een sociaal tarief of bijkomende korting op de waterfactuur voor sociaal zwakkere huishoudens dan in 2013: 68% versus 73%.

Duidelijkheid van de integrale waterfactuur

Ongeveer 7 van de 10 respondenten die zelf hun waterfactuur minstens vluchtig doornemen vinden de factuur duidelijk, of eerder duidelijk dan onduidelijk. Meer dan een kwart oordeelt dat de factuur onvoldoende duidelijk is. Zij geven aan dat de grootste struikelblokken het gebrek aan transparantie van de berekeningswijze van het factuurbedrag en de bestemming waarvoor het geld gebruikt wordt, zijn. Er is sprake van een lichte verbetering ten opzichte van de Waterpeiling 2014, toen vond 65% de factuur voldoende duidelijk.

3.5 BETAALBAARHEID

Studie

Centrum voor Sociaal Beleid Herman Deleeck (Universiteit Antwerpen) en CEBUD (Thomas Moore) (2018), Implementatie van de betaalbaarheidstoets voor de integrale waterfactuur.

Aanleiding en doel

In 2015 is een verkennende studie uitgevoerd naar de betaalbaarheid van de integrale waterfactuur. Hierin is een betaalbaarheidstoets ontwikkeld, die in 2018 verder is verfijnd en vervolgens geïmplementeerd. Het doel van deze toets is het uitwerken van een onderbouwde, toepasbare methode die de VMM de mogelijkheid biedt om:

- De betaalbaarheid van de integrale waterfactuur voldoende gedetailleerd en objectief in kaart te brengen.
- De evolutie van de betaalbaarheid in de toekomst te kunnen volgen.
- Impactsimulaties van mogelijke wijzigingen aan de structuur en tarieven te kunnen uitvoeren.

De volgende onderzoeksvragen zijn hiervoor geformuleerd:

- Wat is de impact van de in 2016 gewijzigde tariefstructuur op de betaalbaarheid voor abonnees?
- Wat is de impact op de betaalbaarheid van de in 2016 bijgestuurde sociale correctie?
- Kunnen aanpassingen aan de tariefstructuur en/of de flankerende (sociale) maatregelen de betaalbaarheid verbeteren?
- Wat zou de impact zijn van een uitbreiding van de groep gerechtigden van het sociaal tarief?

Aanpak

Om bovenstaande onderzoeksvragen te beantwoorden, wordt een databestand gebruikt waarin gegevens uit de EU-SILC enquête zijn gecombineerd met gegevens uit de waterboeken van de VMM. Het was niet voor alle gezinnen in de steekproef uit de EU-SILC enquête mogelijk om de wateruitgaven te koppelen; éénpersoonshuishoudens waren vaker niet te koppelen. De overblijvende groep is niet volledig representatief, waardoor het betaalbaarheidsrisico voor de totale bevolking vermoedelijk licht wordt onderschat.

Op basis van dit databestand worden vier indicatoren bepaald die zicht geven op de betaalbaarheidsrisico's van huishoudens, namelijk het aandeel van de bevolking voor wie:

- De werkelijke waterfactuur uitstijgt boven 1,4% van het netto beschikbaar gezinsinkomen.
- De werkelijke waterfactuur uitstijgt boven 3,0% van het netto beschikbaar gezinsinkomen.
- De hypothetische waterfactuur voor het normatief berekende “minimaal noodzakelijk waterverbruik” uitstijgt boven 1,4% van het netto beschikbaar gezinsinkomen.
- De hypothetische waterfactuur voor het normatief berekende “minimaal noodzakelijk waterverbruik” uitstijgt boven 3,0% van het netto beschikbaar gezinsinkomen.

Deze indicatoren worden bepaald voor zowel de gehele bevolking als uitsplitsingen naar socio-economische karakteristieken (inkomensdecil, grootte van het huishouden, economische status en woonstatus).

Er worden simulaties uitgevoerd om te toetsen of en in welke mate aanpassingen aan de tariefstructuur en/of flankerende (sociale) maatregelen de betaalbaarheid kunnen verbeteren. Er worden vier scenario's getest, die alle vier uitgaan van budgetneutraliteit voor de watermaatschappijen.

Resultaten

Toepassing van de vier bovengenoemde betaalbaarheidsindicatoren op de tariefstructuur in 2015 geeft de volgende resultaten:

- Werkelijke waterfactuur is
 - o voor 19,0% van de bevolking hoger dan 1,4% van het netto beschikbaar gezinsinkomen;
 - o voor 3,4% van de bevolking hoger dan 3,0% van het netto beschikbaar gezinsinkomen.
- Hypothetische waterfactuur op basis van het “minimaal noodzakelijke waterverbruik” is
 - o voor 12,5% van de bevolking hoger dan 1,4% van het netto beschikbaar gezinsinkomen;
 - o voor 0,8% van de bevolking hoger dan 3,0% van het netto beschikbaar gezinsinkomen.

Toepassing van de tariefstructuur in 2016 geeft een iets lager betaalbaarheidsrisico:

- Werkelijke waterfactuur is
 - o voor 14,9% van de bevolking hoger dan 1,4% van het netto beschikbaar gezinsinkomen;
 - o voor 3,4% van de bevolking hoger dan 3,0% van het netto beschikbaar gezinsinkomen.
- Hypothetische waterfactuur op basis van het “minimaal noodzakelijk waterverbruik” is
 - o voor 10,8% van de bevolking hoger dan 1,4% van het netto beschikbaar gezinsinkomen;
 - o voor 0,5% van de bevolking hoger dan 3,0% van het netto beschikbaar gezinsinkomen.

Voor een ontwikkelde economie als die in Vlaanderen, is de grenswaarde van 1,4% van het netto beschikbaar gezinsinkomen een meerzeggende indicator dan de grenswaarde van 3,0% (die veel wordt gehanteerd in internationale vergelijkingen). Daarvan uitgaande is het risico van een moeilijke betaalbaarheid van de werkelijke waterfactuur dus afgenomen van 19,0% in 2015 tot 14,9% in 2016 van de bevolking. En wat betreft de hypothetische waterfactuur is het betaalbaarheidsrisico afgenomen van 12,5% in 2015 naar 10,8% in 2016 van de bevolking.

De waterfactuur viel voor de meeste gezinnen in 2016 lager uit dan in 2015, al bleef het verschil voor de grote meerderheid beperkt tot een paar tientallen euro's per jaar. Zodoende is de impact van de gewijzigde tariefstructuur op de betaalbaarheid beperkt gebleven. Voor de meeste sociaaleconomische subgroepen daalde het betaalbaarheidsrisico over het algemeen licht, of bleef stabiel.

In beide jaren zijn huurders, niet-werkende volwassenen en éénpersoonshuishoudens groepen met meer risico op betalingsproblemen. Er is wel een verschuiving te zien in het patroon naar gezinsgrootte. Grotere gezinnen kennen in 2016 een beduidend lager betaalbaarheidsrisico dan in 2015, toen de waterfactuur relatief vaak boven de grenswaarde van 1,4% uitkwam. De doelgroep van sociale correcties kent een beduidend lager risico dan gemiddeld. In paragraaf 3.4 (over het voorkomen van waterarmoede) gaan we nader in op deze groep.

Om betaalbaarheidsrisico's te minimaliseren, lijkt het volgende scenario de grootste kans op succes te bieden:

- De vaste kosten eerder laag houden, en niet hoger dan in de huidige tariefstructuur (het gemiddelde ligt op circa 50 euro per wooneenheid).
- Restrictiever zijn in wat als basisverbruik kan worden gezien (op een normatief onderbouwde manier).
- Bij het vastleggen van de grenzen tussen basis- en comfortverbruik, op onderbouwde manier rekening houden met gezinsgrootte en optredende schaalvoordelen.

De precairste groepen in de onderste twee inkomensdecilen worden daarbij gevrijwaard van een stijging van het betaalbaarheidsrisico.

3.6 VOORKOMEN VAN WATERARMOEDE

Alhoewel de hierboven besproken studie naar de betaalbaarheid van de integrale waterfactuur niet direct gericht was op het bestuderen van het voorkomen van de waterarmoede in Vlaanderen door het toepassen van de sociale correctie op de integrale waterfactuur, laat het onderzoek wel de effecten van de sociale correctie op de betaalbaarheid zien. Hieruit kan afgeleid worden in welke mate het voorkomen van de waterarmoede door de nieuwe tariefstructuur veranderd is.

Ongeveer 7% van de huishoudens in Vlaanderen ontvangt de sociale correctie van 80% korting op de integrale waterfactuur.

Studie

Centrum voor Sociaal Beleid Herman Deleeck (Universiteit Antwerpen) en CEBUD (Thomas Moore) (2018), Implementatie van de betaalbaarheidstoets voor de integrale waterfactuur.

Aanleiding en doel

Zie paragraaf 3.5.

Aanpak

Zie paragraaf 3.5.

Resultaten

In de vorige paragraaf hebben we reeds aangegeven dat de groep met sociale correctie een beduidend lager betaalbaarheidsrisico kent dan gemiddeld. De sociale correctie slaagt er, zowel onder de tariefstructuur van 2015 als die van 2016, in om het betaalbaarheidsrisico sterk terug te dringen. In 2016 zou de beoogde doelgroep zonder de sociale correctie een betaalbaarheidsrisico van 37% (werkelijke factuur, hoger dan 1,4% van het netto beschikbaar inkomen) of 40% (minimaal noodzakelijk waterverbruik, hoger dan 1,4% van het netto beschikbaar inkomen) kennen. Met sociale correctie is dit 1,6% respectievelijk 0%. De correctie is dus zeer effectief voor de doelgroep. In 2015 had 4% respectievelijk 1,8% van de groep met een sociaal gecorrigeerde waterfactuur een betaalbaarheidsrisico. Het effect van de sociale correctie is in 2016 dus nog iets sterker dan in 2015.

De studie laat zien dat in het laagste inkomensdeciel slechts één op de vijf huishoudens de sociale correctie ontvangt. Tegelijkertijd wijst de analyse ook uit dat (iets meer dan) 60% van de huishoudens die de sociale correctie ontvangen, ook zonder sociale correctie niet in betaalbaarheidsproblemen zou komen. Deze bevinding geeft de onderzoekers aanleiding tot de vraag of het betaalbaarheidsrisico niet sterker zou worden teruggedrongen als een *grotere* groep begunstigden een correctie van een *lagere* grootteorde zou krijgen.

Uit de simulaties blijkt dat een uitbreiding van de groep begunstigden gepaard kan gaan met een duidelijke afname van het percentage gezinnen dat te maken heeft met een betaalbaarheidsrisico. Het effect van de lagere sociale correctie van 50% in plaats van 80% (die nodig is voor een voor de watermaatschappijen budgetneutraal scenario) op de betaalbaarheid is kleiner dan het effect van de uitbreiding. De simulaties tonen daarmee aan dat er een behoorlijke marge bestaat om de korting van het sociaal tarief te verminderen ten voordele van een grotere groep begunstigden, zonder dat de oorspronkelijke groep de factuur ziet uitstijgen boven 1,4% van het netto beschikbaar inkomen. Overigens heeft ook in deze situatie 60% van de groep de sociale correctie niet nodig om betalingsproblemen te voorkomen.

3.7 LEVERZEKERHEID DOOR INKOMENSZEKERHEID VOOR DE WATERBEDRIJVEN

Studie

VMM (2018), Impact van de tariefstructuur van de integrale waterfactuur op de inkomenszekerheid van de watermaatschappijen.

Aanleiding en doel

Leverzekerheid en inkomenszekerheid zijn in feite twee kanten van dezelfde medaille: de leverzekerheid wordt vrijwel één-op-één bepaald door de inkomenszekerheid van de waterbedrijven. Aangezien de watermaatschappijen de nodige investeringen moeten doen om de leverzekerheid richting afnemers te garanderen, is het noodzakelijk dat de inkomenszekerheid van de watermaatschappijen op peil blijft. Om die reden heeft de VMM geanalyseerd welke gevolgen de wijzigingen in de tariefstructuur hebben voor de inkomenszekerheid van de Vlaamse watermaatschappijen. Als watermaatschappijen onvoldoende inkomenszekerheid hebben zullen ongewenste effecten optreden, zoals een verlies aan kwaliteit, verhoging van het aantal calamiteiten, etc. Het (wisselende) verbruik van de abonnees zorgt voor een mate van onzekerheid in de terugwinning van de vaste kosten voor watermaatschappijen. De VMM heeft een analyse gemaakt van de wijzigingen in de inkomenszekerheid door de nieuwe, uniforme tariefstructuur. Deze analyse beantwoordt de volgende onderzoeksvragen:

- Wat zijn de effecten van de nieuwe tariefstructuur en flankerende sociale maatregelen op de inkomenszekerheid voor de watermaatschappijen?
- Hoe robuust is de inkomenszekerheid? Hoe voorspelbaar zijn de tariefbepalende parameters van de tariefstructuur?

Aanpak

In de studie wordt een overzicht gegeven van de wijzigingen in de tariefstructuur. De VMM heeft in een eerdere studie de mate waarin het globaal inkomstenniveau van de drinkwatercomponent gewijzigd is tussen 2015 en 2016 uitgebreid geanalyseerd.¹⁰ De relevante uitkomsten hiervan worden in deze studie herhaald. Daarnaast wordt ingegaan op de invloed van de gewijzigde tariefstructuur van de integrale waterfactuur op de aanpasbaarheid van de inkomsten.

Resultaten

De inkomsten voor de waterbedrijven zijn enerzijds gebaseerd op de nieuwe tariefstructuur en anderzijds op de tariefregulering.

Drinkwatercomponent

De tariefstructuur is sinds 2016 uniform voor alle watermaatschappijen. Deze uniformiteit verminderde de vrijheden van de watermaatschappijen voor het doorrekenen van de kosten. Door de nieuwe tariefstructuur zijn de inkomsten vanuit het vastrecht voor de meeste watermaatschappijen verminderd. Het vastrecht betreft echter een beperkt deel van de waterfactuur; de prijzen voor het variabele waterverbruik worden bepaald via de tariefreguleringsmethode.

¹⁰ VMM (2018), Vaststellingen over budgetneutraliteit drinkwatercomponent van de integrale waterfactuur 2016, Aalst.

De tariefreguleringsmethode heeft betrekking op die onderdelen die wel door de watermaatschappijen aanpasbaar zijn, namelijk de hoogte van de maximumtarieven van de variabele prijzen, de capaciteitsvergoedingen en eenmalige vergoedingen. De tariefplannen in het kader van de tariefregulering gingen echter pas in 2017 van start zodat eind 2018 nog onvoldoende gevalideerde gegevens beschikbaar zijn om na te gaan hoe goed de tariefbepalende parameters door de watermaatschappijen zijn geraamd. Het betreft de volgende tariefbepalende parameters:

- Aantal wooneenheden en aantallen/soorten gedomicilieerden per wooneenheid.
- Aantal watermeters waarvoor vastrecht gerekend kan worden.
- Verdeling van het te factureren waterverbruik, naar doelgroepen, basis- en comfortgebruik, en afwijkende tarieven voor grootverbruik.

De nieuwe tariefregulering moet ervoor zorgen dat de verminderde inkomenszekerheid voor de meeste waterbedrijven door verlaging van de inkomsten uit het vastrecht, meer dan voldoende tegenwicht biedt zodat de inkomenszekerheid in principe toeneemt. De tariefplannen leggen de tarieven voor zes jaar vast en tussentijds kan bij grote afwijkingen bijsturing plaatsvinden.

Deze handelswijze zorgt ervoor dat gesteld kan worden dat op basis van de totale inkomsten de inkomenszekerheid van de watermaatschappijen niet in het gedrang is gekomen door de wijziging van de tariefstructuur.

Op het niveau van de globale inkomsten blijken de watermaatschappijen een goede inschatting gemaakt te hebben van de inkomsten uit de tariefbepalende parameters voor 2016 ten opzichte van 2015. Ondanks de vele wijzigingen aan de tariefstructuur, werden de noodzakelijke inkomsten dus toch geïnd. Wat de globale inkomsten van de watermaatschappijen betreft, blijkt de inkomenszekerheid in 2016 in vergelijking met 2015 daarom niet onder druk te staan.

Saneringscomponent

Door de gewijzigde tariefstructuur wordt nu ook vastrecht betaald voor de saneringscomponent, waardoor de opbrengsten minder gevoelig zijn voor wijzigingen in het waterverbruik. De VMM concludeert op basis van het onderzoek door VITO dat de opbrengstendrijvers nu beter aansluiten bij de kostendrijvers, zowel op bovengemeentelijk als op gemeentelijk niveau. Dit gevoegd bij de beschikbare werkingstoelagen en rioleringssubsidies van het Vlaams gewest, en de bevinding uit een van de deelstudies (zie paragraaf 3.8) dat de vraag naar water in grote mate ongevoelig is voor de prijs, maakt de inkomenszekerheid van watermaatschappijen voor wat betreft de (boven)gemeentelijke sanering volgens de VMM vrij robuust.

Conclusie

Er is derhalve geen reden om aan te nemen dat de inkomenszekerheid van de watermaatschappijen verminderd is na de invoering van de nieuwe tariefstructuur, waardoor aangenomen kan worden dat ook de leverzekerheid ten gevolge van de nieuwe tariefstructuur niet afgenomen is.

3.8 DUURZAAM WATERVERBRUIK

Studie

SEOR (2018), Prijselasticiteit van de vraag naar leidingwater in Vlaanderen.

Aanleiding en doel

In het kader van het duurzaam en efficiënt verbruik van water, is door SEOR in opdracht van de VMM een studie uitgevoerd naar de prijselasticiteit van water in Vlaanderen. De aanleiding voor dit onderzoek is de bepaling in de Europese Kaderrichtlijn Water dat het waterprijsbeleid adequate prikkels moet bevatten voor de gebruikers om de watervoorraden efficiënt te benutten. Eén van de manieren om dit efficiënte verbruik te stimuleren is het ontwikkelen van een tariefstructuur met voldoende economische prikkels om zuinig met water om te gaan. Sinds 2016 zijn watermaatschappijen verplicht om een uniforme tariefstructuur toe te passen voor zowel drinkwater als sanering. Daarin zitten twee tarieven: een basistarief en een comforttarief. In welk tarief een huishouden valt, hangt af van de hoeveelheid water dat per gedomicilieerde verbruikt wordt. De studie focust zich op de prijselasticiteit van leidingwater voor huishoudens in Vlaanderen.

Aanpak

Om de prijselasticiteit te schatten, wordt in deze studie gebruikgemaakt van facturatiegegevens van huishoudens over de periode 2009 tot en met 2016. De uiteindelijke dataset bevat onder andere gegevens over de prijs, het waterverbruik, de drinkwatermaatschappij, de ligging, de verbruiksperiode, het inkomen, eigenschappen van de woning, en temperatuur en neerslag per jaar. Niet al deze gegevens zijn per huishouden bekend. Zo zijn de klimatologische variabelen en het inkomen alleen op het niveau van een statistische sector (i.e. wijken) beschikbaar.

De prijselasticiteit wordt geschat met behulp van een eerste verschillen model in combinatie met een Instrumentele Variabele (IV) model. In een eerste verschillen model wordt rekening gehouden met alle verschillen tussen huishoudens die constant zijn over de tijd. De IV-analyse wordt toegepast omdat de prijs endogeen wordt bepaald: wanneer een huishouden meer water gaat verbruiken en daarmee een grens overgaat, wordt de prijs van water hoger. De IV-analyse corrigeert dit. In de studie wordt ervoor gekozen om de uiteindelijke analyse uit te voeren op het niveau van statistische sectoren. De reden hiervoor is dat er op huishoudniveau een zogenaamd 'terugkeer naar het gemiddelde effect' kan optreden. Als een huishouden in een bepaald jaar weinig water heeft verbruikt – bijvoorbeeld omdat men vaker niet thuis is geweest – zal dit huishouden in het volgende jaar waarschijnlijk weer meer water verbruiken. Deze fluctuaties komen dan niet door een prijsverandering, en deze effecten moeten dus gescheiden worden. Het idee is dat op het niveau van statistische sectoren dit effect wordt uitgemiddeld binnen een jaar.

Resultaten

De prijselasticiteit van leidingwater in Vlaanderen wordt geschat op -0,17. Dit betekent dat wanneer de prijs met 10% verhoogd wordt, het waterverbruik gemiddeld met 1,7% daalt. De prijs van drinkwater is dus relatief inelastisch, wat in overeenstemming is met de literatuur op dit gebied. Deze geschatte elasticiteit is een optelling van de elasticiteit van de huidige marginale prijs en die van een jaar eerder. De prijselasticiteit wordt in de studie gedifferentieerd naar percentielen van waterverbruik. Daaruit komt dat mensen met een laag waterverbruik meer op de prijs van een jaar eerder dan op de huidige prijs reageren (ten opzichte van mensen met een hoger verbruik). De verklaring is dat mensen met een hoger verbruik een hogere totaalprijs hebben en dus bewuster zijn van de huidige prijs van water. Verder komt uit de studie naar voren dat een hoger inkomen, het aantal huurhuizen in een wijk en bij welke watermaatschappij een huishouden zit (overigens reeds gecorrigeerd voor de verschillen in het tarief), effect hebben op het waterverbruik.

De studie vindt geen effect van de tariefstructuur op het waterverbruik. Eén van de redenen die hiervoor wordt gegeven, is dat de nieuwe tariefstructuur pas in 2016 is ingevoerd, waardoor de effecten van deze wijziging met de beschikbare data nog lastig te meten zijn. Men concludeert (voorzichtig) dat het invoeren van de uniforme tariefstructuur met een basis- en comforttarief de prijselasticiteit niet beïnvloedt.

3.9 SAMENVATTEND OVERZICHT EN CONCLUSIES

Tabel 3.2 bevat een samenvattend overzicht met de conclusies die uit de evaluerende deelstudies getrokken kunnen worden. Onder de tabel worden de belangrijkste (in de tabel vetgedrukte) conclusies nog eens op een rij gezet, evenals de mogelijke verbeterpunten die uit de deelstudies naar voren komen.

Tabel 3.2 Conclusies uit de deelstudies wat betreft de onderscheiden effectindicatoren in de evaluatie

Onderscheiden effectindicatoren in de evaluatie	Conclusies uit de evaluerende deelstudies
Hoogte van de waterfactuur in vergelijking met andere landen	Er is in het Regeerakkoord geen doel geformuleerd voor de mate waarin de drinkwaterprijs in Vlaanderen zou mogen verschillen van die in andere landen. Er blijken grote prijsverschillen voor drinkwater tussen de Europese landen/regio's te bestaan. Na invoering van de nieuwe tariefstructuur liggen de kosten voor een gemiddeld gezin in Vlaanderen op een gemiddeld niveau in vergelijking met de andere beschouwde landen, evenals het percentage van het huishoudinkomen dat aan drinkwater besteed wordt. De huidige prijzen voor drinkwater zijn niet onbillijk in vergelijking met andere landen. Vlaanderen kan de benchmark met andere landen op dit terrein goed aan. Deze effectindicator geeft derhalve geen reden tot zorg.
Redelijke kostentoe rekening	In het Regeerakkoord wordt aangegeven dat de kosten in de prijs moeten worden doorberekend zodanig dat de vervuiler betaalt. Na invoering van de nieuwe tariefstructuur stijgt bij huishoudens de kostenterugwinning van 92% naar 94%, voor industrie daalt het percentage van 134% naar 125% en voor landbouw daalt het terugwinningspercentage van 134% naar 124%. Huishoudens betalen dus relatief weinig en de industrie en landbouw relatief veel ten opzichte van de toegerekende kosten, maar de verschillen zijn wel kleiner geworden. De percentages bewegen zich na de wijziging in de tariefstructuur meer richting de 100%. De wijziging in de tariefstructuur draagt positief bij aan de billijkheid van de kostentoe rekening. De analyse met betrekking tot huishoudens laat zien dat de kostenterugwinning correct is voor huishoudens met gemiddelde verbruiken, maar minder correct is voor huishoudens met sterk afwijkende verbruiken. Vooral (grote) huishoudens met lage verbruiken hebben een lage terugwinning van kosten.
Billijkheid blijkende uit de tevredenheid van huishoudens	In het Regeerakkoord zijn geen doelen geformuleerd ten aanzien van de tevredenheid van huishoudelijke gebruikers. De overgrote meerderheid van de ondervraagde huishoudelijke gebruikers is het er (helemaal) mee eens dat de watermaatschappijen een uniforme tariefstructuur hanteren. Tegen het licht dat de kennis van de waterprijs onder huishoudelijke gebruikers beperkt is - minder dan 10% zegt de prijs van drinkwater te kennen - geeft 57% van de ondervraagden aan drinkwater duur te vinden. Volgens 60% is de prijs de laatste jaren gestegen en wordt door hen als minder correct ervaren als in 2013. In 2013 gaf 23% aan wakker te liggen van de waterprijs, nu is dat bij 33% het geval. Slechts 16% geeft aan op de hoogte te zijn van de regeling dat de vaste vergoeding 100 euro per wooneenheid bedraagt, waarop per bewoner een korting van 20 euro wordt gegeven. Er bestaat een scherpe tweedeling over de billijkheid ervan (42% vindt het fair, 42% vindt het niet fair), maar omdat meer deelnemers het "zeker niet" fair vinden, neigt de balans naar een negatieve beoordeling van de billijkheid. Driekwart van de respondenten vindt dat de vaste vergoeding rekening moet houden met het aantal personen per wooneenheid. Van deze groep, vindt weer driekwart dat de vergoeding hoger zou moeten zijn naarmate er meer personen op het woonadres gedomicilieerd zijn. De meerderheid lijkt het belangrijk te vinden dat alleenstaanden niet worden gestraft, Beide punten stroken niet met de huidige regeling. Als de huidige regeling (een verbruik van 30 m ³ per wooneenheid plus 30 m ³ per gedomicilieerd gezinslid aan het basistarief, meerverbruik aan het dubbele comforttarief) wordt uitgelegd, geeft 6 op de 10 aan deze rechtvaardig te vinden. In 2016 staan iets minder respondenten achter de toepassing van een sociaal tarief of bijkomende korting op de waterfactuur dan in 2013. De tevredenheid van de huishoudelijke gebruikers over de prijs en de billijkheid van de tariefstructuur lijkt iets afgenomen te zijn, dit terwijl de onbekendheid met de tariefstructuur en de prijs van water erg groot is.
Betaalbaarheid	In het Regeerakkoord wordt het doel gesteld dat drinkwater betaalbaar moet zijn. Toepassing van de tariefstructuur in 2016 geeft een iets lager betaalbaarheidsrisico dan in 2015. De waterfactuur viel voor de meeste gezinnen in 2016 lager uit dan in 2015, al bleef het verschil voor de grote meerderheid beperkt tot een paar tientallen euro's per jaar. Zodoende is de impact van de gewijzigde tariefstructuur op de betaalbaarheid beperkt gebleven. In beide jaren zijn huurders, niet-werkende volwassenen en éénpersoonshuishoudens risicogroepen. Grotere gezinnen kennen in 2016 een beduidend lager betaalbaarheidsrisico dan in 2015. De betaalbaarheidsrisico's zijn na de wijziging van de tariefstructuur iets afgenomen.
Voorkomen van waterarmoede	Het Regeerakkoord geeft als doel aan dat er sociale correcties voor beschermdde klanten zijn om zodoende armoede tegen te gaan. De sociale correctie slaagt er voor de wijziging van de

tariefstructuur al goed in om het betaalbaarheidsrisico voor de doelgroep van de sociale correctie sterk terug te dringen, maar in 2016 is deze terugdringing nog sterker dan in 2015. In 2015 had afhankelijk van de gehanteerde maatstaf 1,8-4% van de groep met een sociaal gecorrigeerde waterfactuur een betaalbaarheidsrisico, in 2016 was dit nog maar 0-1,6%. **De sociale correctie is na de gewijzigde tariefstructuur nog effectiever geworden om betaalbaarheidsproblemen te voorkomen.** Daarmee wordt het doel uit het Regeerakkoord dus nog beter behaald.

Echter slechts één op de vijf huishoudens in het laagste inkomensdecil ontvangt de sociale correctie, en (iets meer dan) 60% van diegenen die een sociale correctie ontvangen, zou ook zonder sociale correctie niet in betaalbaarheidsproblemen komen.

Leverzekerheid door inkomenszekerheid voor de waterbedrijven	Het Regeerakkoord geeft aan dat watermaatschappijen en rioolnetbeheerders de nodige investeringen moeten doen om leverzekerheid van water te garanderen. Dat houdt in dat de inkomenszekerheid voor die organisaties zodanig moet zijn dat de investeringen op niveau kunnen blijven. Door de sinds 2016 uniforme tariefstructuur zijn de inkomsten vanuit het vastrecht van de drinkwatercomponent voor de meeste watermaatschappijen verlaagd. Het vastrecht betreft echter een beperkt deel van de waterfactuur. De nieuwe tariefregulering van de drinkwatertarieven moet ervoor zorgen dat de verminderde inkomenszekerheid voor de meeste waterbedrijven door verlaging van de inkomsten uit het vastrecht, meer dan voldoende tegenwicht biedt zodat de inkomenszekerheid in principe toeneemt. De tariefplannen leggen de tarieven voor zes jaar vast en tussentijds kan bij grote afwijkingen bijsturing plaatsvinden. Door de gewijzigde tariefstructuur wordt nu ook vastrecht betaald voor de saneringscomponent, waardoor de opbrengsten minder gevoelig zijn voor wijzigingen in het waterverbruik. De VMM concludeert op basis van het onderzoek door VITO dat de opbrengstendrijvers nu beter aansluiten bij de kostendrijvers, zowel op bovengemeentelijk als op gemeentelijk niveau. Dit gevoegd bij de beschikbare werkingstoelagen en rioleringssubsidies van het Vlaams gewest, en de bevinding uit een andere deelstudie dat de vraag naar water in grote mate ongevoelig is voor de prijs, maakt de inkomenszekerheid van watermaatschappijen voor wat betreft de (boven)gemeentelijke sanering volgens de VMM vrij robuust. Er is geen reden om aan te nemen dat de inkomenszekerheid van de watermaatschappijen verminderd is na de invoering van de nieuwe tariefstructuur, waardoor aangenomen kan worden dat ook de leverzekerheid ten gevolge van de nieuwe tariefstructuur niet afgenomen is.
Duurzaam waterverbruik	In het Regeerakkoord wordt aangegeven dat er voldoende prikkels moeten zijn om verspilling van water tegen te gaan zodat duurzaam met water omgegaan wordt. De prijselasticiteit van drinkwater in Vlaanderen wordt geschat op -0,17. Dit betekent dat wanneer de prijs met 10% verhoogd wordt, het waterverbruik gemiddeld met 1,7% daalt. De prijs van drinkwater is dus relatief inelastisch. Om duurzaam waterverbruik te stimuleren lijken andere instrumenten doelmatiger; de prijs is geen goed bruikbaar instrument om het waterverbruik duurzamer te laten zijn. Omdat de prijselasticiteit van drinkwater zeer gering is, zal de wijziging van de tariefstructuur naar verwachting niet tot duurzamer waterverbruik leiden.

Conclusies

De belangrijkste conclusies ten aanzien van de effecten van de gewijzigde tariefstructuur die in de evaluatie beschouwd worden, zijn:

- De huidige prijzen voor drinkwater zijn niet onbillijk in vergelijking met andere landen.
- De wijziging in de tariefstructuur draagt positief bij aan de billijkheid van de kostentoerekening.
- De overgrote meerderheid van de ondervraagde huishoudelijke gebruikers is het er (helemaal) mee eens dat de watermaatschappijen een uniforme tariefstructuur hanteren. De tevredenheid van de huishoudelijke gebruikers over de prijs en de billijkheid van de tariefstructuur lijkt iets afgenomen te zijn, dit terwijl de onbekendheid met de tariefstructuur en de prijs van water erg groot is.
- De betaalbaarheidsrisico's zijn na de wijziging van de tariefstructuur iets afgenomen.
- De sociale correctie is na de gewijzigde tariefstructuur nog effectiever geworden om betaalbaarheidsproblemen te voorkomen.
- Er is geen reden om aan te nemen dat de inkomenszekerheid van de watermaatschappijen verminderd is na de invoering van de nieuwe tariefstructuur, waardoor aangenomen kan worden dat ook de leverzekerheid ten gevolge van de nieuwe tariefstructuur niet afgenomen is.
- Omdat de prijselasticiteit van drinkwater zeer gering is, zal de wijziging van de tariefstructuur naar verwachting niet tot duurzamer waterverbruik leiden.

Mogelijke verbeterpunten

Mogelijke verbeterpunten die uit de deelstudies naar voren komen, zijn de volgende.

1) *Ten aanzien van de kostentoerekening:*

Een verhoging van de opbrengsten uit het vastrecht door afschaffing van de korting per gedomicilieerde zou leiden tot een verbetering van de kostenterugwinning voor met name de (grotere) huishoudens met lage verbruiken.

Daarnaast zou het volgens de studie naar de kostentoerekening mogelijk kunnen zijn om via aanpassing van de comfortgrenzen meer huishoudens een financiële prikkel te geven voor waterbesparing. De deelstudie naar de prijselasticiteit laat echter zien dat drinkwater een zeer lage prijselasticiteit kent waardoor het effect van een prijsverhoging op duurzaam waterverbruik vrijwel nihil is.

2) *Ten aanzien van de tevredenheid:*

Het marktonderzoek onder huishoudelijke gebruikers lijkt te laten zien dat de tevredenheid wat verhoogd zou kunnen worden, met name voor wat betreft de huidige regeling van de 100 euro vastrecht waarop per bewoner een korting van 20 euro van toepassing is, en laat ook zien dat als meer uitleg en voorlichting gegeven zou worden over de tariefstructuur, de tevredenheid daarover toe zou kunnen nemen. De onbekendheid met de materie is momenteel namelijk nog erg groot.

3) *Ten aanzien van betaalbaarheidsrisico's:*

Om betaalbaarheidsrisico's te minimaliseren, geeft de deelstudie naar de betaalbaarheid aan dat het volgende scenario (van de vier onderzochte scenario's) de grootste kans op succes biedt:

- o De vaste kosten eerder laag houden, en niet hoger dan in de huidige tariefstructuur (het gemiddelde ligt op circa 50 euro per wooneenheid).
- o Restrictiever zijn in wat als basisverbruik kan worden gezien (op een normatief onderbouwde manier).
- o Bij het vastleggen van de grenzen tussen basis- en comfortverbruik, op onderbouwde manier rekening houden met gezinsgrootte en optredende schaalvoordelen.

De precairste groepen in de onderste twee inkomensdecilen worden daarbij gevrijwaard van een stijging van het betaalbaarheidsrisico.

4) *Ten aanzien van het voorkomen van waterarmoede:*

De deelstudie naar de betaalbaarheidsrisico's laat zien dat in het laagste inkomensdecil slechts één op de vijf huishoudens de sociale correctie ontvangt. Tegelijkertijd wijst de analyse ook uit dat (iets meer dan) 60% van de huishoudens die de sociale correctie ontvangen, ook zonder sociale correctie niet in betaalbaarheidsproblemen zou komen. Uit de simulaties in de studie naar de betaalbaarheid blijkt dat een uitbreiding van de groep begunstigden en een sociale correctie van 50% (in plaats van 80%) gepaard kan gaan met een duidelijke afname van het percentage gezinnen die te maken hebben met een betaalbaarheidsrisico. Er bestaat een behoorlijke marge om de korting van het sociaal tarief te verminderen ten voordele van een grotere groep begunstigden, zonder dat de oorspronkelijke groep de factuur ziet uitstijgen boven 1,4% van het netto beschikbaar inkomen. Overigens heeft ook in deze situatie 60% van de groep de sociale correctie niet nodig om betalingsproblemen te voorkomen.

4 BEVINDINGEN UIT DE CONSULTATIERONDE

4.1 INLEIDING

Dit hoofdstuk doet verslag van de bevindingen uit de consultatieronde waarin in totaal zestien organisaties zijn geïnterviewd: de VMM, vijf maatschappelijke organisaties (SERV, Minaraad, Vlaamse Ombudsdienst, Steunpunt voor bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting, Samenlevingsopbouw), drie organisaties in de watersaneringssector (Aquafin, Infrax (nu Fluvius), VVSG), en zeven watermaatschappijen (AGSO Knokke-Heist, De Watergroep/VMW, FARYS/TMVW, IWVA, Pidpa, VIVAQUA, Water-Link).

De interviews zijn afgenomen in de periode half november - begin december 2018 door dr. Emiel Maasland en dr. Yvonne Prince van SEOR. Daarbij is gebruikgemaakt van een checklist met gesprekspunten waardoor semigestructureerde interviews tot stand zijn gekomen. Deze checklist was aan de geïnterviewde organisaties van tevoren toegestuurd tezamen met een eerdere versie van Tabel 3.2 waarin een samenvattend overzicht opgenomen was van de conclusies uit de evaluerende deelstudies.

Een deel van de geïnterviewden was reeds eerder betrokken bij onderzoek in het kader van de tariefstructuur van de integrale waterfactuur: in het voortraject bij een voorstudie of een advies en/of bij een of meerdere evaluerende deelstudies. Andere geïnterviewden moesten zich voor de resultaten van de evaluerende deelstudies slechts baseren op het vooraf toegestuurde samenvattende overzicht.

Tijdens de interviews zijn twee zaken naar voren gekomen die geen onderdeel uitmaken van onderhavige evaluatie van de tariefstructuur van de integrale waterfactuur maar wel noemenswaardig zijn. Ten eerste, komt de tariefregulering regelmatig ter sprake, die weliswaar geen onderdeel uitmaakt van deze evaluatie maar voor de inkomenszekerheid (en dus de leverzekerheid van drinkwater) onlosmakelijk verbonden is met de nieuwe tariefstructuur. Bij de introductie van de nieuwe tariefstructuur is namelijk ook een nieuwe vorm van tariefregulering van start gegaan.

Ten tweede, zijn er door de organisaties in de watersector opmerkingen gemaakt ten aanzien van de saneringsverplichtingen en de hoogte van de bijdragen uit de saneringscomponenten. Wat betreft de sanering is er om aan de EU Richtlijn 2027 voor de waterkwaliteit te voldoen verdere uitbreiding van de riolering, renovatie van het bestaande rioleringsstelsel en onderhoud ervan nodig, waarvoor de financiering volgens diverse geïnterviewde organisaties een fors probleem vormt: (1) de inkomsten uit het vastrecht zijn onvoldoende;¹¹ (2) afrekening op basis van de watermeter voldoet steeds minder door het toenemende gebruik van regenwater; (3) de factor 1,4 die in de berekeningen van het maximum tarief toegepast wordt, zou verhoogd moeten worden. De huidige financiering is volgens de organisaties onvoldoende om de nog nodige inspanningen uit te voeren. Hier ligt dus een forse uitdaging om de financiering rond te krijgen. Aangezien deze uitdaging echter niet veranderd is door de nieuwe tariefstructuur zal dit aspect niet verder meegenomen worden in deze evaluatie. Wel is het goed om dit als een belangrijk aandachtspunt te noteren. Deze uitdaging zal in een ander forum besproken en opgepakt moeten worden.

Indien er noemenswaardige verschillen optreden tussen de groepen geïnterviewde organisaties wordt dat in dit hoofdstuk nader geduid. Daarbij zal onderscheid gemaakt worden naar de volgende twee groepen: (1) maatschappelijke organisaties inclusief de VMM, en (2) de organisaties in de watersector. Ter illustratie zijn enkele door individuele organisaties tijdens de interviews genoemde opmerkingen geanonimiseerd opgenomen in aparte tekstboxen. Deze worden voorafgegaan door een M als het een mening van een

¹¹ Men is overigens positief over het vastrecht op de sanering na de wijziging van de tariefstructuur, ten opzichte van daarvoor alleen een variabele vergoeding.

maatschappelijke organisatie betreft en door een W als de mening afkomstig is van een organisatie uit de watersector.

4.2 MENING VÓÓR DE WIJZIGING

Een groot deel van de organisaties geeft in het interview aan dat ze zich in 2016 konden vinden in de nieuwe tariefstructuur, in die zin dat ze het met de uitgangspunten en/of de meeste wijzigingen eens waren. Dit geldt voor alle maatschappelijke organisaties afgezien van één maatschappelijke organisatie die zich een mening onthoudt.¹²

De verdeeldheid onder de organisaties in de watersector is groter: vier organisaties geven aan dat ze toentertijd positief waren over, of het eens waren met de meeste aspecten van de wijziging, vier organisaties geven aan toentertijd geen mening te hebben gehad of neutraal oordeelden, en twee organisaties zeggen dat ze het er toentertijd niet mee eens waren. Die laatste twee organisaties geven aan dat ze vielen over verschillende aspecten waar een deel van de andere organisaties ook niet blij mee was zoals sociale correctie via de waterfactuur, een te laag vastrecht door met name de gezinskorting, en een te lage bijdrage van de huishoudens met een regenwaterput aan de saneringskosten. Kennelijk beoordeelden deze organisaties deze aspecten zodanig dat hun totaaloordeel over de wijziging van de tariefstructuur op voorhand negatiever uitpakte dan bij de andere organisaties.

Vrijwel alle organisaties waren het vóór de invoering van de wijziging van de tariefstructuur eens met:

- Uniformering van de tariefstructuur: uniformiteit zowel van het vastrecht, als van het gebruik van een basis- en comforttarief, als van de sociale correctie.
- De introductie van het vastrecht op de saneringscomponent. Met name de organisaties in de watersector zijn het hiermee eens, omdat de meeste kosten vast zijn en bij de wijziging van de tariefstructuur de introductie van het vastrecht op de sanering zorgt voor een additionele vaste inkomstenbron.
- Afschaffing van de kosteloze 15 m³ drinkwater.
- Progressieve tarifiering via verbruiksschijven.

- *M: "Een optimaal mechanisme kan door de complexiteit toch suboptimaal uitwerken."*
- *M: "Door de kostenverschillen en dus de variabele drinkwatertarieven in de regio's, bestaan er toch nog wel grote verschillen in de waterfactuur tussen de huishoudens in verschillende regio's. Die vervolgens met een factor twee doorwerken in het comforttarief."*
- *W: "Eens met de wijziging, niet met de uitwerking."*
- *W: "Met de meeste aspecten eens."*
- *W: "Op voorhand hadden we enige bedenkingen."*
- *W: "Helemaal niet gelukkig mee. Het is geen verbetering. Het werd gepresenteerd als een administratieve vereenvoudiging maar in de praktijk werd het nog complexer."*

¹² SERV en Minaraad verwijzen voor hun mening op voorhand over de invoering van de nieuwe tariefstructuur ook naar de toentertijd door hun organisaties uitgebrachte adviezen, zoals genoemd in paragraaf 2.3.

Als de organisaties naar de *uitwerking* van de wijziging van de tariefstructuur keken, bestonden bij de volgende aspecten bedenkingen:

- De gezinskorting op het vastrecht, die volgens de geïnterviewde organisaties louter door politieke besluitvorming tot stand is gekomen.
- Wat betreft het basis- en comforttarief bestonden er wisselende visies over het aantal schijven en de tariefdrempels, met name bij de waterbedrijven afhankelijk van hoeveel schijven de waterbedrijven vóór 2016 hanteerden (die varieerden maar liefst van één tot zeven tariefschijven).
- Een deel van de geïnterviewde organisaties had vraagtekens bij het grote verschil tussen het basis- en comforttarief, waar een factor twee tussen zit.
- De organisaties in de watersector voorzagen dat er door de nieuwe tariefstructuur minder inkomenszekerheid voor de waterbedrijven zou ontstaan, die voortaan helemaal verkregen zou moeten worden via de tariefregulering.
- Een deel van de organisaties dacht dat nog minder waterverbruik bereiken lastig is omdat in Vlaanderen het verbruik (internationaal vergeleken) al laag was.
- De vergoeding voor de saneringscomponent werd als onvoldoende gezien omdat er steeds meer regenwater verbruikt wordt en dit niet in de factuur van de huishoudens opgenomen zou worden, omdat die gebaseerd zou gaan worden op het verbruik van de hoeveelheid drinkwater.
- De nieuwe tariefstructuur werd als complex beoordeeld, en zou lastig uit te leggen zijn aan consumenten.

4.3 BEOORDELING VAN DE EFFECTEN

In de interviews is gevraagd in hoeverre de organisaties de verschillende effecten zoals die in de evaluerende deelstudies naar voren zijn gekomen, in werkelijkheid zien optreden. Het blijkt dat veel organisaties op een deel van de effecten beperkt tot geen zicht hebben, zoals de billijkheid in vergelijking met andere landen of de kostentoerekening.

4.3.1 Hoogte van de waterfactuur in vergelijking met andere landen

De uitkomst van de internationale prijsvergelijking van de hoogte van de waterfactuur wordt herkend of bevestigd door een klein deel van de geïnterviewde organisaties, maar het grootste deel vindt het lastig te beoordelen en moet zich in het geheel baseren op de resultaten van de evaluerende deelstudie.

Het lijkt erop dat de meeste organisaties ook niet wakker liggen van hoe de prijzen zich verhouden tot het buitenland. Waarschijnlijk komt dit ook omdat de evaluerende deelstudie aangeeft dat de hoogte van de factuur van drinkwater zich zo ongeveer in het midden bevindt van de landen die in de internationale prijsvergelijking zijn meegenomen. Daardoor lijkt dit geen belangrijk issue voor de geïnterviewde organisaties.

4.3.2 Redelijke kostentoerekening

Vrijwel alle geïnterviewde organisaties nemen de berekeningen van de kostentoerekening ter kennisneming aan. Het is lastig te beoordelen vanuit hun eigen waarnemingen.

De tariefstructuur is alleen fundamenteel gewijzigd voor de huishoudens, niet zozeer voor landbouw- en industriële bedrijven. Vanuit het bedrijfsleven worden dan ook geen klachten vernomen als gevolg van de gewijzigde tariefstructuur.

Alle organisaties melden dat zij de kostentoerekening voor alleenstaanden niet billijk vinden. Eénpersoons huishoudens betalen te veel voor hun drinkwater, wordt gesteld. Het effect van de wijziging van de

tariefstructuur pakt voor de alleenstaanden niet goed uit. Zeker niet in verhouding tot de grotere gezinnen die vanwege de gezinskorting zowel een lager (of bij vijf personen of meer zelfs geen) vastrecht betalen en voor meer water aan basistarief.

4.3.3 Billijkheid blijkende uit de tevredenheid van huishoudens

De meeste organisaties vinden dat de waterfactuur voor de huishoudens nog steeds ingewikkeld en onvoldoende duidelijk is, ondanks de communicatie-acties. Ze geven aan dat de meeste klanten de waterfactuur niet begrijpen en niet snappen voor welke kosten ze precies betalen.

Vrijwel alle organisaties herkennen de ontevredenheid van een deel van de huishoudens over de gezinskorting op het vastrecht. De bijdrage aan het vastrecht zou niet afhankelijk van het aantal gedomicilieerden moeten zijn. De wijziging van de tariefstructuur kan bij grote gezinnen tot een lagere waterfactuur leiden en bij alleenstaanden juist tot een flink hogere factuur. Dat wordt als onbillijk ervaren.

M: "Iemand meldde dat de waterfactuur zo laag was, dat dat ook weer niet nodig was."

M: "Veel-verbruikers melden dat het nu wel erg goedkoop is."

M: "Er is wel wat commotie over de factuur van éénpersoonshuishoudens".

4.3.4 Betaalbaarheid

Enkele organisaties geven aan dat ze geen klachten van bedrijven over de betaalbaarheid van de waterfactuur hebben vernomen. Dat komt omdat de nieuwe tariefstructuur weinig implicaties had voor landbouw en industrie. De tariefstructuur is met name voor de huishoudens veranderd.

M: "Van bedrijven hebben we geen klachten gehoord over hun waterfactuur."

Er zijn wel de nodige vragen gesteld door huishoudens en negatieve reacties van alleenstaanden over de betaalbaarheid ontvangen. Die zijn in eerste instantie terechtgekomen bij de waterbedrijven en in tweede instantie bij een deel van de maatschappelijke organisaties. De vragen en klachten komen enerzijds doordat de nieuwe tariefstructuur bij een deel van de watermaatschappijen leidde tot grote verschillen in de hoogte van de waterfactuur vóór 2016 en daarna voor een deel van hun abonnees. Anderzijds, heeft er een verschuiving plaatsgevonden tussen bepaalde groepen huishoudens: grotere gezinnen betalen door de gezinskorting op het vastrecht relatief minder terwijl de alleenstaanden juist meer zijn gaan betalen door de gewijzigde tariefstructuur.¹³ Met name deze laatste groep stelde veel vragen of diende klachten in.

M: "Een alleenstaande die heel weinig water verbruikt, 17 m³, en geen sociale correctie ontvangt, kon zijn rekening nog nauwelijks betalen. Voorheen ontving deze persoon 15 m³ water gratis en nu is alleen het vastrecht al 80 euro."

M: "De waterfactuur pakt voor bepaalde groepen nu beter uit, en voor bepaalde groepen nu minder goed uit. Voor de meeste mensen is het wel betaalbaarder geworden."

Dat de waterfactuur over het algemeen betaalbaar is, wordt door vrijwel alle organisaties herkend. Als je de hoogte van de waterfactuur vergelijkt met de (hogere) kosten voor gas/elektriciteit en de mobiele telefoon dan zijn de kosten van water relatief laag. Men geeft aan er echter geen zicht op te hebben dat de betaalbaarheid na de wijziging verbeterd is, zoals uit de deelstudie blijkt. Die verbetering is ook niet zo groot, dus het is niet opmerkelijk dat de organisaties dat niet goed kunnen herkennen.

Op voorhand werd door enkele waterbedrijven vermoed dat een deel van de huishoudens strategisch gedrag zou vertonen om zodanig het comforttarief te kunnen ontlopen. Dit strategische gedrag wordt in de praktijk

¹³ Hier duiden de geïnterviewden hoogstwaarschijnlijk op huishoudens met een relatief laag waterverbruik.

door de waterbedrijven nog niet waargenomen. Ook dit lijkt een indicatie dat de waterfactuur over het algemeen goed betaalbaar is.

4.3.5 Voorkomen van waterarmoede

De groep huishoudens die voor sociale correctie in aanmerking komt, is bij de wijziging van de tariefstructuur niet veranderd. Wat wel is veranderd, is het percentage van de sociale correctie: die bedraagt nu 80% van de integrale waterfactuur. Vóór 1 januari 2016 was er sprake van vrijstelling van het vastrecht van de drinkwatercomponent en van volledige vrijstelling van de saneringscomponenten van de integrale waterfactuur voor huishoudens die tot de gedefinieerde groep behoorden. De combinatie met de kosteloze levering van 15 m³ water per persoon had tot gevolg dat deze huishoudens bij een waterverbruik van minder dan 15 m³ per persoon een nulfactuur hadden. Dat ze nu ook iets moeten betalen, wordt door enkele partijen als positief ervaren en als prikkel gezien om deze huishoudens ook aan te zetten tot minder waterverbruik.

M: "Voor diegenen die het nodig hebben, is er voor het wegvallen van de gratis 15 m³ water wel een goede compensatie gekomen door de 80% sociale correctie. Maar dat is wel weer een grote korting en er is wel een grote groep die misgrijpt."

M: "Armen vinden drinkwater bijna onbetaalbaar geworden."

W: "Arme mensen zijn soms niet in staat om nieuwe, zuinige apparaten zoals wasmachine en douchekop te kopen waardoor ze veel water verbruiken en daarmee een hogere factuur hebben. De sociale correctie houdt hier rekening mee."

In de interviews bevestigen de meeste partijen de bevinding uit de evaluerende deelstudie dat de sociale correctie verbeterd is, en zeker voldoende lijkt. Er komen ook erg weinig huishoudens die de sociale correctie ontvangen in betalingsproblemen. De meeste organisaties denken dat de sociale correctie van 80% op de integrale waterfactuur te veel is. De regeling voor de sociale correctie lijkt zijn doel voorbij te schieten.

Een deel van de geïnterviewde organisaties zou liever een bredere doelgroep willen hebben die in aanmerking komt voor de sociale correctie maar dan met een lager percentage. De huishoudens ontvangen nu 80% of niets. Idealiter wordt zelfs de sociale correctie gevarieerd al naar gelang het inkomen van een huishouden. Men realiseert zich echter dat dat in praktijk lastig te implementeren is.

W: "De wetgever heeft de sociale correctie van 80% op de meest arme huishoudens afgestemd. Gemiddeld zou slechts 30% nodig zijn."

Men twijfelt erg of bij de toepassing van de sociale correctie de juiste groep wordt bereikt, en of mogelijk een groep er (onterecht) buiten valt. Een deel van de groep heeft de sociale correctie waarschijnlijk niet nodig en een andere groep die de correctie wel nodig heeft, ontvangt deze mogelijk niet. De watermaatschappijen weten onvoldoende van de klanten om te kunnen beoordelen of de sociale correctie bij de juiste groep huishoudens terechtkomt. Enkele keren wordt ook opgemerkt dat in de energiesector de sociale groep een andere groep is; dat vindt men vreemd.

M: "Uit de deelstudie naar betaalbaarheid blijkt dat in het laagste inkomensdecil slechts één op de vijf huishoudens de sociale correctie ontvangt."

M: "De deelstudie naar de betaalbaarheid laat zien dat 60% van de groep die de sociale correctie ontvangt, zonder sociale correctie niet in de problemen komt."

4.3.6 Leverzekerheid door inkomenszekerheid voor de waterbedrijven

Zowel een paar maatschappelijke organisaties als de organisaties in de watersector wijzen erop dat voor de leverzekerheid van drinkwater, de inkomenszekerheid voor de watermaatschappijen van belang is, zoals ook gesteld wordt in de betreffende VMM-nota. Daarbij is inderdaad de tariefstructuur niet zozeer van belang; de tariefregulering die bepaalt welke tarieven de watermaatschappijen mogen hanteren is daarvoor essentieel.

De lange termijn investeringen moeten door de watermaatschappijen meegenomen worden in de tariefplannen die zes jaar bestrijken. Bij goedkeuring wordt voldoende inkomenszekerheid ervaren, omdat ook tussentijds de plannen eventueel nog aangepast kunnen worden.

In de ogen van de watermaatschappijen is de vaste inkomstencomponent door de wijziging in de tariefstructuur fors afgenomen (er wordt zelfs door een watermaatschappij gesproken over een teruggang van 50% naar 25%) en is er derhalve sprake van een vermindering van de inkomenszekerheid van de drinkwateractiviteit van de watermaatschappijen. Daarnaast vindt ook een uitholling van de vaste kosten plaats omdat het vastrecht niet geïndexeerd wordt. Ook enkele maatschappelijke organisaties geven aan dat de vaste vergoeding in de loop der jaren af zal nemen omdat deze niet geïndexeerd wordt. De indexering zal dus geheel plaatsvinden via de variabele tarieven.

De introductie van het vastrecht op de saneringscomponent wordt wel positief ontvangen door vooral de organisaties in de watersector, omdat dit leidt tot vaste inkomsten voor de saneringsactiviteiten.

In feite bepaalt het tariefplan dat in het kader van de tariefregulering door de waterbedrijven opgesteld moet worden dus de inkomenszekerheid voor de drinkwateractiviteit van de watermaatschappijen en draagt daardoor ook bij aan de leverzekerheid van drinkwater in Vlaanderen. De tariefplannen corrigeren de teruggang in de inkomenszekerheid door de lagere vaste vergoedingen. De meeste waterbedrijven beoordelen de tariefregulering positief, soms zelfs als beter dan voorheen. De onzekerheid is afgenomen ofwel de inkomenszekerheid is toegenomen, meldt een deel van de organisaties in de watersector. Het zesjarige tariefplan zorgt ervoor dat er voldoende inkomsten zijn ondanks de afgenomen inkomsten uit het vastrecht. En de tariefplannen kunnen tussentijds aangepast worden.

W: "Het tariefplan maakt het geheel stabiel. Zonder het tariefplan zouden de inkomsten een te grote golfbeweging kennen."

W: "De tariefplannen corrigeren de afname van de inkomenszekerheid, overigens wel met een vertraging."

W: "Door het tariefplan is er meer inkomenszekerheid. Het gaat er nu veel gedetailleerder aan toe dan vroeger. (...) Investerings zijn gegarandeerd door het tariefplan."

W: "De tariefregulering geeft een duidelijk richtplan en een transparante timing, hetgeen voor zekerheid en stabiliteit zorgt."

W: "Een tariefplan voor zes jaar is eigenlijk te kort. Dat zou 12-18 jaar moeten zijn."

W: "Nou ja, er is nu nog geen reden om aan te nemen dat de inkomenszekerheid verminderd is, maar er zijn slechts twee jaar voorbij."

In met name de interviews in de watersaneringssector is het reeds genoemde punt van de tekortschietende financiering van de omvangrijke investeringen die benodigd zijn om aan de EU Richtlijn 2027 voor de waterkwaliteit te kunnen voldoen (zie paragraaf 4.1) naar voren gekomen.

4.3.7 Duurzaam waterverbruik

Men herkent of onderschrijft de in de betreffende deelstudie gevonden zeer geringe prijselasticiteit van drinkwater. Ten eerste, omdat water relatief goedkoop is in verhouding met andere kosten zoals gas en elektriciteit. Ten tweede, omdat het waterverbruik in Vlaanderen al op een relatief laag niveau ligt. Ten derde, omdat de besparingsmogelijkheden niet voor alle huishoudens even groot, en even goed te financieren zijn. Ten vierde, omdat slechts een klein deel van de consumenten in het comforttarief terechtkomt. Het verbaast de meeste respondenten dan ook niet dat de prijs niet of nauwelijks aanzet tot lager waterverbruik.

M: "Toentertijd is de prijselasticiteit ook onderzocht en toen bleek die ook niet elastisch te zijn."

Alle organisaties zijn van mening dat duurzaam omgaan met water van groot belang is en gestimuleerd moet worden. Een progressieve tariefstructuur wordt dan ook omarmd ondanks de zeer geringe prijselasticiteit. Een maatschappelijke organisatie en een waterbedrijf pleiten daarom voor meer tariefschijven omdat het

overgrote deel van de huishoudens (circa 85%) niet in de comfortschijf terechtkomt. Daar gaat dus niet echt een grote prikkel vanuit om duurzaam met water om te gaan. Ondanks dat de studie naar prijselasticiteit laat zien dat er vrijwel geen prikkel van de prijs uitgaat om zuiniger met water om te gaan, vindt men wel dat 'des te meer water men verbruikt, des te meer men zal moeten betalen'.

W: "Als je meer verbruikt, moet je dit ook voelen in je portemonnee."

W: "Diegenen die geen regenwater op kunnen vangen, zijn geen 'verspillers' maar zo voelen ze het soms wel."

De meeste organisaties melden dat duurzaam waterverbruik beter met technische oplossingen kan worden gestimuleerd, zoals door regenwateropvang, met zuinige apparaten en via digitale meters (ook wel aangeduid met de term 'slimme meters'). Met name maatschappelijke organisaties maar ook waterbedrijven melden wel dat dit een gevoelig punt is omdat een deel van de huishoudens wel flink op drinkwater kan besparen door het verbruik van regenwater maar een ander deel niet omdat deze door hun woningtype niet of nauwelijks in staat is om regenwater op te vangen. Ook is een deel van de huishoudens financieel niet in staat om regenwaterinstallaties en nieuwe, zuinigere wasmachines, toiletten en douchekoppen aan te schaffen. In nieuwe woningbouw, ook in sociale huurwoningen, wordt hier al wel rekening mee gehouden.

M: "Als men een regenwaterinstallatie heeft, dan kan dat een groot deel van het gewone waterverbruik schelen."

M: "In huis zijn diverse kleine, technische ingrepen mogelijk om water te besparen. Die zouden aan de armste groepen gratis beschikbaar moeten worden gesteld."

W: "De groep huishoudens waaraan een waterscan verplicht moet worden aangeboden zou omvangrijker gedefinieerd kunnen worden zodat een grotere groep mogelijk duurzamer met water omgaat."

4.3.8 Niet-beoogde effecten

In de regel brengen beleidswijzigingen naast de gewenste effecten ook effecten met zich mee die niet-beoogd werden. Dit is veelal lastig te voorkomen; de kunst van beleid maken is om deze zo veel als mogelijk te beperken.

Door de geïnterviewde organisaties zijn de volgende niet-beoogde effecten van de nieuwe tariefstructuur van de integrale waterfactuur genoemd:¹⁴

- Complexiteit van de (tariefstructuur van de) waterfactuur is nog groot.

W: "De waterfactuur is nog steeds onduidelijk voor de klant."

W: "De tariefstructuur is te complex geworden."

W: "De complexiteit van de waterfactuur is groot. Die is lastig uitlegbaar aan de consument."

- Er is sprake van een te groot negatief effect op alleenstaanden door het vastrecht, terwijl grote gezinnen juist veel korting op het vastrecht ontvangen terwijl zij tevens meer m³ tegen het basistarief kunnen verbruiken. Een deel noemt ook een te groot negatief effect op éénoudergezinnen door gescheiden ouders omdat de kinderen deels op het ene adres verblijven en deels op het andere adres. De gezinskorting kan maar op een van de twee adressen van toepassing zijn.
- Er is sprake van overcompensatie van de sociale gecorrigeerde groep (zie paragraaf 4.3.5).

Een klein deel van de watermaatschappijen voegt daar de volgende ongewenste neveneffecten aan toe:

- Er zijn door de waterbedrijven eenmalig hoge ICT-kosten voor de implementatie van de gewijzigde regelgeving gemaakt.

¹⁴ Een deel van de niet-beoogde effecten waren bij de invoering echter al wel te voorzien, meldt een deel van de geïnterviewde organisaties.

W: "Op informaticavlak hebben we veel kosten moeten maken."

- Op tweede verblijven is ook het basistarief van toepassing, dat is niet billijk want dat zou alleen het comforttarief moeten zijn.

4.4 OVERALL OORDEEL EN WELKE ASPECTEN VASTHOUDEN EN VERBETEREN

4.4.1 Overall oordeel en welke aspecten vasthouden

De maatschappelijke organisaties zijn 'overall' gezien (overwegend) positief en tevreden met de wijziging van de tariefstructuur. Eén maatschappelijke organisatie onthoudt zich van een expliciete mening maar vindt dat er niet veel hoeft te wijzigen.

Onder de organisaties in de watersector is de verdeeldheid groter. Daar zijn vier organisaties positief of tevreden over de gewijzigde tariefstructuur, vinden drie organisaties het een gemiste kans of zijn negatief, en onthouden drie organisaties zich van een mening. Wel geven de meeste watermaatschappijen aan niet tevreden te zijn over de gewijzigde tariefstructuur door de afname van het vastrecht door de gezinskorting. De inkomenszekerheid lijkt hierdoor afgenomen. En de tariefregulering die alles 'stabiliseert' is eigenlijk geen onderdeel van de tariefstructuur die nu geëvalueerd wordt.

De geïnterviewde organisaties hebben wel allemaal hun bedenkingen en opmerkingen bij de *uitwerking* van de nieuwe tariefstructuur. De volgende aspecten zou de meerderheid van de organisaties vast willen houden:

- Met name de uniformiteit: dat is duidelijker richting de consumenten en beter voor de vergelijkbaarheid van de waterbedrijven.
- Afschaffing van de kosteloze levering van 15 m³ water per persoon per jaar.
- Een uniform vastrechtbedrag voor zowel de drinkwater- als de saneringscomponent.
- Progressiviteit in de tarieven.
- Een sociale correctie.
- Onderscheid tussen huishoudens en niet-huishoudens.

4.4.2 Mogelijke verbeterpunten

Naast aspecten die men vast zou willen houden, is de geïnterviewde organisaties ook gevraagd om mogelijke verbeterpunten aan te geven. Vrijwel alle organisaties geven de volgende mogelijke verbeterpunten aan:

- Gezinskorting voor het vastrecht afschaffen.
- De groep die voor sociale correctie in aanmerking moet komen beter onderzoeken: het is nu 80% of niets, niet iedereen heeft 80% nodig. Men zou het percentage van de sociale correctie liefst proportioneel ten opzichte van het inkomen toegekend zien worden, maar realiseert zich dat dat lastig uitvoerbaar is. Eenvoudiger uitvoerbaar is het om aan een bredere groep huishoudens een lager percentage sociale correctie toe te kennen.

Enkele organisaties noemen ook de volgende aspecten die voor verbetering in aanmerking komen:

- Sociale correctie zou niet via de waterfactuur geregeld moeten worden maar op een overkoepelend niveau van de nutsvoorzieningen opgepakt moeten worden, of via algemeen sociaal beleid.

M: "Als de sociale correctie op een hoger domein toegekend wordt, dan gaan huishoudens niet meer specifiek op waterverbruik bezuinigen, terwijl duurzaam waterverbruik ons juist aanspreekt."

- Goed bestuderen waar de grens tussen basis- en comforttarief moet liggen (liever meer progressieve stappen, factor twee is te hoog).

- Keuze voor zelfstandige ondernemers met kantoor aan huis beperken: die kunnen nu van twee walletjes eten (vlaktarief bedrijf en gezinskorting): een duidelijke definitie huishouden versus niet-huishouden is gewenst.
- Vanwege de klimaatverandering moeten er meer prikkels komen om duurzaam met water om te gaan (regenwater opvangen, duurder piekverbruik via digitale meters).
- Omdat huishoudens steeds meer regenwater gaan verbruiken, dragen deze te weinig bij aan de saneringscomponent van de waterfactuur omdat deze bijdrage berekend wordt op basis van het drinkwaterverbruik.¹⁵ In de berekeningen voor de bijdrage aan de sanering zou een andere proxy opgenomen moeten worden.

Boodschappen daarbij

Bij het aangeven van de mogelijke verbeterpunten door de geïnterviewde organisaties, geeft men de volgende boodschappen af:

- Laten we niet teveel veranderen, omdat dit onduidelijkheid en mogelijk nieuwe vragen bij de huishoudens oproept en kosten voor de watermaatschappijen oplevert.

M: "We hebben niet het gevoel dat er iets fundamenteels moet veranderen; slechts kleine wijzigingen."

- Als we iets veranderen, dan moet dat goed uitlegbaar zijn.
- Binnen 10 jaar wordt mogelijk een geheel nieuwe tariefstructuur verwacht op basis van digitale meters en door de gevolgen van klimaatveranderingen.

M: "Een grote belofte is de slimme watermeter. Met zo'n meter kan je tarifieren per periode in het jaar, bijvoorbeeld in de zomer of bij een langdurige hitteperiode hogere tarieven vragen."

W: "Er zou naast de slimme watermeter een app ontwikkeld moeten worden die het verbruik per uur/dag/maand doorgeeft."

¹⁵ Het is overigens ook niet duidelijk of deze huishoudens proportioneel wel voldoende bijdragen voor drinkwater. Ze verbruiken immers gemiddeld minder drinkwater, behalve in langer durende droge periodes en dit piekverbruik vraagt ook extra's van de drinkwaterinfrastructuur. Het vervuilde regenwater wordt tot slot kosteloos geloosd in de saneringsinfrastructuur. De kosten zullen proportioneel dus meer verhaald worden op de huishoudens die geen regenwater maar enkel drinkwater kunnen gebruiken.

5 FOCUSGROEP: REFLECTIE OP DE BEVINDINGEN UIT DE CONSULTATIERONDE

5.1 INLEIDING

De bevindingen uit de consultatieronde zoals opgenomen in hoofdstuk 4, zijn voorgelegd aan de belanghebbende organisaties in een focusgroep. Daaraan hebben de volgende organisaties deelgenomen: drie maatschappelijke organisaties (SERV, Minaraad en Vlaamse Ombudsdienst), acht organisaties in de watersector (Aquafin, Infrax (nu Fluvius), Pidpa, Farys, Watergroep, VIVAQUA, IWVA, Water-link) en de VMM. De focusgroep stond onder leiding van prof. dr. Elbert Dijkgraaf en dr. Yvonne Prince van SEOR.

Het doel van de focusgroep was tweeledig:

- Uitwisselen van gedachten over de bevindingen van de effecten van de gewijzigde tariefstructuur.
- Discussie over de aspecten in de tariefstructuur die behouden moeten blijven en welke aspecten eventueel verbeterd kunnen worden.

5.2 RELATIEF BELANG VAN DE ZEVEN EFFECTEN

Voorafgaande aan de focusgroep zijn door de geïnterviewde organisaties relatieve belangen toegekend in de vorm van het geven van een percentage aan elk van de zeven effectindicatoren. Aangezien de scores op verschillende manieren door de organisaties toegekend zijn, kan uit de *absolute* waarden van de scores geen conclusie getrokken worden. Deze zijn dan ook niet in deze rapportage opgenomen. De *relatieve* waarden geven wel een goed inzicht in welke effecten men meer en minder van belang vindt.

De analyse van de toegekende percentages geven het volgende beeld van de relatieve belangen die door de organisaties aan de zeven effectindicatoren worden toegekend:

- Het minste belang wordt toegekend aan de prijsvergelijking met andere landen en de tevredenheid van huishoudens.
- Het meeste belang wordt toegedicht aan de leverzekerheid/inkomenszekerheid en het duurzaam waterverbruik.
- Gemiddeld belang wordt gegeven aan de kostentoerekening, de betaalbaarheid en het voorkomen van waterarmoede.

Volgens verwachting kennen de maatschappelijke organisaties iets meer belang toe aan de betaalbaarheid en het voorkomen van waterarmoede dan de organisaties in de watersector, terwijl de organisaties in de watersector juist iets meer belang toedichten aan de leverzekerheid/inkomenszekerheid.

Tijdens de focusgroep worden de relatieve belangen van de effecten door de deelnemers herkend, evenals het genoemde verschil tussen de maatschappelijke organisaties en de organisaties in de watersector.

Er wordt opgemerkt dat we in Vlaanderen niet de ambitie moeten hebben om met de tariefstructuur van de integrale waterfactuur alle zeven beoogde effecten te verwezenlijken. Dat lijkt welhaast onmogelijk en komt overeen met algemeen economische principes dat vrijwel altijd meerdere instrumenten ingezet dienen te worden als er meer doelen zijn.

5.3 REACTIE M.B.T. WIJZIGING EN EFFECTEN

Tijdens de focusgroep is een presentatie gegeven van de diverse effecten zoals die uit de deskresearch en interviews naar voren zijn gekomen. Op een deel van de effecten werd door de deelnemers aan de focusgroep niet gereageerd waaruit afgeleid kan worden dat men hier niet anders tegenaan kijkt.

Tijdens de focusgroep zijn de volgende punten opgemerkt:

- In feite was de vorige tariefstructuur ook progressief met twee schijven vanwege de eerste 'gratis' 15 m³. Het leveren van 'gratis' water gaf echter een verkeerd signaal af aan de gebruiker. De belanghebbende organisaties waren het voorafgaande aan de invoering van de gewijzigde tariefstructuur vrijwel allemaal eens met het afschaffen van de kosteloze levering van 15 m³ water per persoon per jaar.
- In het voortraject van de afschaffing van de 'gratis' 15 m³ is door een maatschappelijke organisatie weliswaar aangegeven is dat dit gecompenseerd zou moeten worden in de gewijzigde tariefstructuur, maar niet dat dat zou moeten gebeuren via een (te) laag gemiddeld vastrecht voor de drinkwatercomponent door de gezinskorting. Wat betreft de gezinskorting is toentertijd ook negatief advies uitgebracht.
- Nieuw werd met de wijzigingen vastrecht voor de sanering geïntroduceerd. Dat wordt positief bevonden.
- De gezinskorting op het vastrecht wordt als onbillijk ervaren, zeker in verhouding tot wat alleenstaanden moeten betalen. Een alleenstaande betaalt 80 euro vastrecht, terwijl een gezin van vijf personen helemaal niets aan vastrecht hoeft te betalen. Men zou graag de gezinskorting op het vastrecht afgeschaft zien.
- Er ontstaat enige discussie of het gebruik van twee tariefschijven wel voldoende aanzet tot duurzaam waterverbruik. Het blijkt dat slechts circa 13% van het waterverbruik onder het comforttarief valt. Echter omdat de prijselasticiteit erg laag is, zou verlaging van deze tariefgrens toch niet leiden tot veel minder waterverbruik. Men denkt dat de prijselasticiteit van drinkwater erg laag is door de grote onbekendheid bij huishoudens met de opbouw van de integrale waterfactuur en het relatief geringe bedrag van de waterfactuur in verhouding tot andere kosten zoals gas en elektriciteit.
- Het wordt bevestigd dat de toegenomen inkomensonzekerheid van de waterbedrijven inderdaad opgevangen wordt door de tariefregulering; maar wel met een vertraging.
- Opgemerkt wordt dat de niet-beoogde effecten weliswaar niet beoogd werden maar wel te voorzien waren, en reeds genoemd werden in de uitgebrachte adviezen.
- Over de sociale correctie is er veel discussie, die als volgt kort weergegeven kan worden:
 - De 80% correctie wordt, evenals uit de interviews naar voren komt, als te hoog beoordeeld.
 - De afbakening van de doelgroep voor de sociale correctie is altijd al een issue geweest: dat is niet gewijzigd door de nieuwe tariefstructuur. Men twijfelt of de juiste doelgroep bereikt wordt. Deze twijfel wordt bevestigd door het betaalbaarheidsonderzoek.
 - Er bestaat twijfel over of de afbakening van de doelgroep gelijkgetrokken moet worden voor alle nutsvoorzieningen, want als men dan buiten de doelgroep valt, valt men voor alle nutssectoren buiten de doelgroep. Wellicht zou sociale correctie beter via generiek armoedebeleid geregeld kunnen worden.

De volgende twee aspecten die tijdens de interviews naar voren zijn gekomen, worden door de deelnemers aan de focusgroep niet als grote problemen ervaren:

- Op tweede verblijven is ook het basistarief van toepassing, dat is niet billijk want dat zou alleen het comforttarief moeten zijn. Men geeft aan dat implementatie in de praktijk lastig is omdat onder tweede verblijven bijvoorbeeld ook studentenhuizen vallen waardoor de afbakening ingewikkeld is.
- De keuzemogelijkheid voor vlak of progressief tarief voor zelfstandige ondernemers met kantoor aan huis. Er wordt aangegeven dat hier slechts heel beperkt gebruik van gemaakt wordt.

5.4 WELKE ASPECTEN VASTHOUDEN?

De deelnemers aan de focusgroep bevestigen dat de volgende aspecten van de gewijzigde tariefstructuur van de integrale waterfactuur vastgehouden moeten worden (zie voor meer toelichting hoofdstuk 4):

- Uniformiteit: wat betreft vastrecht, basis/comfortschijf en sociale correctie.
- Afschaffing van de kosteloze levering van 15 m³ water per persoon per jaar.
- Een vastrechtbedrag voor zowel de drinkwater- als de saneringscomponent.
- Progressiviteit.
- Een sociale correctie.
- Onderscheid tussen huishoudens en niet-huishoudens.

5.5 WELKE ASPECTEN VERBETEREN?

De deelnemers aan de focusgroep geven aan dat zij graag de gezinskorting voor het vastrecht afgeschaft zouden zien worden.

Vervolgens ontstaat er een discussie over de hoogte van het vastrecht. Het vastrecht (nu 100 euro zonder gezinskorting) zou dan verlaagd kunnen worden omdat het gemiddelde vastrecht door de gezinskorting lager is, of het variabele tarief zou dan verlaagd kunnen worden. Ook wordt geopperd om de meeropbrengst te reserveren voor de vereiste, omvangrijke investeringen in de sanering, of dat de hogere inkomsten uit het vastrecht gezien kunnen worden als compensatie voor het niet-indexeren van het vastrecht. Er ontstaat tijdens de focusgroep geen eenduidig standpunt hierover.

Vervolgens wordt bevestigd dat er niet teveel aan de waterfactuur veranderd moet worden, en dat men inderdaad verwacht dat binnen afzienbare tijd de tariefstructuur fundamenteel zal gaan veranderen door gevolgen van klimaatveranderingen, de toenemende opvang en gebruik van regenwater, en door het gebruik van digitale meters.

6 CONCLUSIE EN ADVIES

6.1 CONCLUSIE

Deze overkoepelende evaluatie dient op de eerste plaats te beantwoorden of de gewijzigde tariefstructuur van de integrale waterfactuur geleid heeft tot de gewenste effecten, en op de tweede plaats welke aspecten behouden moeten blijven en welke aspecten eventueel verbeterd zouden kunnen worden.

Overall beoordeling van de effecten van de gewijzigde tariefstructuur is positief

In deze overkoepelende evaluatie zijn zeven effecten van de gewijzigde tariefstructuur onder de loep genomen op basis van zes deelstudies, een consultatieronde en een focusgroep. De evaluerende deelstudies hebben de effecten van de veranderde tariefstructuur in detail bestudeerd. De consultatieronde bestond uit interviews met diverse belanghebbende organisaties om hun beeld en ervaringen met de wijzigingen in kaart te brengen. In een focusgroep is vervolgens gereageerd op en gediscussieerd over de bevindingen uit de deelstudies en de interviews.

De resultaten van deze overkoepelende evaluatie van de gewijzigde tariefstructuur van de integrale waterfactuur laten zien dat:

- De wijziging in de tariefstructuur leidt tot een verbetering van de kostentoerekening.
- De betaalbaarheidsrisico's na de wijziging van de tariefstructuur iets zijn afgenomen.
- De sociale correctie na de gewijzigde tariefstructuur nog effectiever is geworden om betaalbaarheidsproblemen te voorkomen.
- De nieuwe tariefstructuur tot billijke prijzen leidt in vergelijking met andere landen.
- Aangenomen kan worden dat de leverzekerheid niet verminderd is, omdat er geen reden is om aan te nemen dat de inkomenszekerheid van de watermaatschappijen verminderd is door de nieuwe tariefstructuur.
- De wijziging van de tariefstructuur naar verwachting geen gevolg heeft voor het duurzamer waterverbruik omdat de prijselasticiteit van drinkwater zeer gering is.
- De tevredenheid van huishoudens wat afgenomen lijkt te zijn.

De nieuwe tariefstructuur leidt dus bij drie effecten tot een verbetering en alleen bij de tevredenheid onder huishoudens tot een kleine verslechtering. Derhalve kan geconcludeerd worden dat de beoogde effecten uit het Regeerakkoord behaald zijn, want de tevredenheid onder de huishoudens was geen beoogd effect in het Regeerakkoord en krijgt door de geïnterviewde organisaties ook geen groot belang toegedicht. Het beoogde doel in het Regeerakkoord om via de tariefstructuur voldoende prikkels te geven om duurzaam waterverbruik te bewerkstelligen is weliswaar niet bereikt, maar dit komt omdat het verbruik van drinkwater vrijwel prijsinelastisch is. Duurzaam waterverbruik zal op een andere manier gestimuleerd moeten worden.

Overall gezien oordeelt deze overkoepelende evaluatie dus positief over de gewijzigde tariefstructuur van de integrale waterfactuur die vanaf 1 januari 2016 is ingevoerd.

Te behouden en mogelijk te verbeteren aspecten in de tariefstructuur

Deze overkoepelende evaluatie werpt ook zicht op welke aspecten van de gewijzigde tariefstructuur behouden zouden moeten blijven en welke voor verbetering vatbaar zijn. Tabel 6.1 geeft een samenvattend overzicht van deze aspecten.

Tabel 6.1 Te behouden, en mogelijk te verbeteren aspecten in de tariefstructuur van de integrale waterfactuur

Te behouden aspecten	Mogelijk te verbeteren aspecten
Uniformiteit: vastrecht, basis/comfortschijven, sociale correctie	
Afschaffing van de kosteloze levering van 15 m ³ water per persoon per jaar	
Vastrecht voor zowel de drinkwater- als de saneringscomponent	Gezinskorting voor het vastrecht afschaffen
Progressiviteit in de tariefschijven	
Een sociale correctie	Percentage sociale correctie verlagen en aan een bredere groep de sociale correctie toekennen: onderzoeken hoe de groep die sociaal gecorrigeerd wordt het best afgebakend kan worden en welk percentage sociale correctie daar dan bij hoort
Underscheid tussen huishoudens en niet-huishoudens	

6.2 ADVIES

Niet veel veranderen

Aangezien de evaluatie overall gezien positief uitvalt, is het niet aan te bevelen om veel te veranderen aan de huidige tariefstructuur van de integrale waterfactuur. Veel aspecten worden positief beoordeeld. Er zijn slechts twee aspecten die als potentieel verbeterpunt aangegeven worden (zie Tabel 6.1). De belanghebbende organisaties gaven ook de boodschap mee dat er niet veel veranderd moet worden, omdat verandering onduidelijkheid en mogelijk nieuwe vragen oproept bij de huishoudens en extra kosten voor de watermaatschappijen met zich meebrengt. Daar komt bij dat de geïnterviewde organisaties verwachten dat de tariefstructuur op middellange termijn fundamenteel herbekeken zal moeten worden als gevolg van toenemend piekverbruik tijdens droogteperiodes (door klimaatveranderingen), de toenemende opvang en gebruik van regenwater, en de toenemende kennis van het waterverbruik door digitale meters.

Gezinskorting op het vastrecht afschaffen

Op basis van de bevindingen uit deze overkoepelende evaluatie van de gewijzigde tariefstructuur van de integrale waterfactuur adviseren wij om de gezinskorting voor het vastrecht af te schaffen; het betreft de korting op het vastrecht per gedomicilieerde. De gezinskorting leidt tot een oordeel van onbillijkheid in de ogen van een deel van de huishoudens en in die van de geïnterviewde organisaties. De gezinskorting wordt zeker in verhouding tot wat alleenstaanden aan vastrecht moeten betalen, als onbillijk beschouwd.

Het afschaffen van de gezinskorting zou leiden tot een verbetering van de kostenterugwinning van met name de (grotere) huishoudens met een laag waterverbruik. En tot een toename van de tevredenheid van een deel van de huishoudens en van de betrokken belanghebbende organisaties. De betaalbaarheid voor alleenstaanden verbetert echter niet door de afschaffing van de gezinskorting op het vastrecht. De evaluerende deelstudie naar de betaalbaarheid geeft aan dat betaalbaarheidsrisico's geminimaliseerd worden als het vastrecht eerder laag gehouden wordt, maar in ieder geval niet verhoogd wordt. Dat zou pleiten voor een verlaging van het vastrecht per huishouden.

In toekomst de sociale correctie nader onderzoeken: doelgroep in samenhang met het percentage

We bevelen aan om nader onderzoek te verrichten naar de afbakening van de groep huishoudens die in aanmerking komt voor sociale correctie. De groep die voor sociale correctie in aanmerking komt is weliswaar niet veranderd door de gewijzigde tariefstructuur, maar deze evaluatie laat wel zien dat er vraagtekens gezet kunnen worden bij het bereik van de juiste doelgroep.

In het verlengde daarvan is het aan te bevelen om onderzoek te doen naar het daarbij behorende gewenste percentage van de sociale correctie omdat 80% korting op de integrale waterfactuur als te hoog ervaren wordt. Dit percentage is wel gewijzigd als gevolg van de nieuwe tariefstructuur. Het percentage sociale correctie kan echter niet los gezien worden van de doelgroep.

Wij bevelen nader onderzoek aan omdat deze evaluatie, en de betreffende deelstudie het niet toelaten om te adviseren hoe de groep die sociaal gecorrigeerd wordt, er dan uit zou moeten zien, en ook niet welk percentage sociale correctie daar dan bij hoort.

Andere aanbevelingen

Voorts bevelen we aan om de volgende, belangrijke onderwerpen in andere fora te agenderen, omdat deze niet het gevolg zijn van de gewijzigde tariefstructuur:

1. De financiering van de omvangrijke investeringen die benodigd zijn om aan de EU Richtlijn 2027 voor de waterkwaliteit te kunnen voldoen.
2. Duurzaamheid op een andere manier stimuleren dan via de tariefstructuur van de waterfactuur. In dit onderzoek kwamen reeds de volgende suggesties naar voren: het (mede) financieren van kleine technische voorzieningen en het stimuleren van de opvang en het gebruik van regenwater. Tevens wordt verwacht dat duurzaamheidsimpulsen zullen uitgaan van de digitale meters.

Dit rapport doet verslag van onderzoek dat is uitgevoerd in opdracht van de Vlaamse Milieumaatschappij (VMM).

De verantwoordelijkheid voor de inhoud berust bij SEOR BV. Het gebruik van het materiaal in dit rapport is toegestaan, mits de bron duidelijk wordt vermeld. Vermenigvuldiging en/of openbaarmaking in welke vorm dan ook is uitsluitend toegestaan na schriftelijke toestemming van SEOR BV.

Het onderzoek is uitgevoerd door SEOR BV.
