

Fusies versus benchmark in de drinkwatersector

De benchmark blijkt een doeltreffend middel te zijn om de efficiëntie te stimuleren voor de regionale drinkwatermonopolies. De fusietrend vermindert echter het aantal vergelijkbare bedrijven. Er zijn hiervoor geen goede economische redenen aanwezig, noch in de vorm van schaalvoordelen, noch in de vorm van verhoogde efficiëntiewinsten.

Maatschappelijk en economisch is het ongewenst om meer dan één drinkwaterleidingnetwerk aan te leggen. Daarom is er aan de drinkwaterbedrijven een wettelijk recht verleend om een regionaal monopolie te onderhouden in een bepaald leveringsgebied. Hoewel er in de jaren zeventig nog 110 bedrijven waren, is het aantal drinkwaterbedrijven de afgelopen jaren fors afgenomen. Momenteel zijn er nog slechts tien bedrijven actief. Frequent sijpelen signalen naar buiten dat dit aantal de komende jaren verder zal dalen (Waterforum, 2007). In dit onderzoek worden de effecten van die trend op de efficiëntie belicht: leidt de schaalvergroting van de drinkwaterbedrijven tot fusiewinsten?

Efficiëntie

Om efficiëntie na te streven is in het huidige model gekozen voor decentraal toezicht. Eigenaren van waterbedrijven zijn gemeenten en provincies, die worden geacht het publieke belang te dienen. Centrale punten daarbij zijn het garanderen van een adequate levering van kwalitatief hoogwaardig drinkwater tegen een zo laag mogelijke prijs. Om eigenaren en management te helpen is vanaf 1997 een benchmark opgericht die de sector voorziet van interne en externe informatie. De daaruit voortvloeiende prestatie-indicatoren informeren de bedrijven over hun relatieve efficiëntie en sturen de verbeteringsmogelijkheden. Dit heeft een dubbele invloed op de efficiëntie van de bedrijven. Allereerst zijn er de interne prikkels die ontstaan als gevolg van toegevoerde informatiestromen. De benchmark genereert immers transparantie en informatie die de kwaliteit van beslissingen verhoogt. Ten tweede ontstaat er dankzij *namings and shaming* een externe prikkel die de aandeelhouders aanzet om serieus werk te maken van hun publieke taak. Zij worden immers gekozen door de klanten van de drinkwaterbedrijven, de stemmers bij lokale en provinciale verkiezingen.

Referentiepartners

Om een doeltreffende benchmark te onderhouden, zijn er voldoende vergelijkbare bedrijven nodig in

de sector. Veronderstel het extreme geval waarbij er slechts één landelijk bedrijf aanwezig is. Benchmarking wordt dan onmogelijk aangezien dit ene bedrijf per definitie efficiënt is en niets kan leren van zijn niet bestaande collega's. Deze afweging geldt niet enkel bij benchmarking, ook bij andere vormen van regulering doet zich dit probleem voor. Zo stellen Van Damme en Mulder (2006) voor om over te gaan op centraal tarieftoezicht. Een toezichthouder die tarieven vaststelt zal echter alleen efficiëntie kunnen bevorderen als hij op basis van een goede bedrijfsvergelijking kan vaststellen met welk percentage de kosten per bedrijf kunnen dalen. Een dergelijke bedrijfsvergelijking is dan ook onmogelijk met slechts enkele vergelijkbare bedrijven. Daarenboven verschillen drinkwaterbedrijven sterk in hun karakteristieken. Zo hebben bedrijven die grondwater gebruiken een totaal verschillend kostenpatroon vergeleken met bedrijven die oppervlaktewater gebruiken. Daarnaast zijn er belangrijke verschillen ten aanzien van bijvoorbeeld de dichtheid van het netwerk, de klantenmix en de ouderdom van de infrastructuur. Elk van deze exogene factoren beïnvloedt de minimaal benodigde kosten van een bedrijf. Een effectieve en geloofwaardige benchmark houdt dan ook rekening met deze verschillen. Dit kan alleen als er voldoende referentiepartners zijn.

Fusies

De afgelopen jaren hebben er heel wat fusies plaatsgevonden. Terwijl er in 1992 nog twintig bedrijven waren, was dit aantal in 2006 gehalveerd. Hoewel veel voordelen door de fuserende partijen geclaimd worden, hebben fusies ook een belangrijk nadeel: ze verminderen de effectiviteit van regulering en daarmee de efficiëntieontwikkeling die zou moeten resulteren in lagere prijzen. Dit betekent daarentegen niet dat fusies per definitie tegengehouden moeten worden. De literatuur onderscheidt twee redenen die het reguleringsnadeel kunnen compenseren. In de eerste plaats kunnen schaalvoordelen ervoor zorgen dat gefuseerde bedrijven lagere productiekosten bereiken. In de tweede plaats kunnen bedrijven na een fusie meer prikkels hebben om de efficiëntie te verbeteren. Dit is in het bijzonder het geval als schaalvoordelen tegenvallen, terwijl er voor de fusie aan de aandeelhouders is beloofd dat de fusie de kosten zal doen verminderen. Het management zal dan zijn uiterste best moeten doen om de inefficiëntie terug te dringen. Het afwegen van potentiële voor- en nadelen van fusies in de drinkwatersector kan alleen tot een

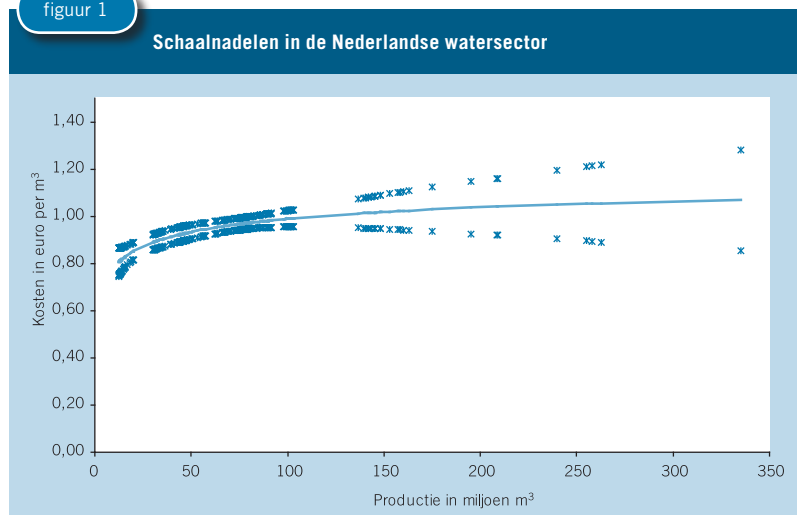
gefundeerd oordeel leiden als zicht bestaat op de impact van fusies. Daarom werd onderzocht in hoeverre fusies in de afgelopen tien jaar inderdaad hebben bijgedragen tot schaalvoordelen en verhoogde prikkels om de efficiëntie te verbeteren (gegeven de invloed van de benchmark). Kern van de methodiek bestaat uit het vergelijken van gefuseerde bedrijven met niet-gefuseerde bedrijven en met de fusiepartners zelf voor de fusie. Via een speciaal ontwikkeld niet-parametrisch model dat geen a-priori-veronderstellingen oplegt aan de productiefunctie en via parametrische robuustheidstests wordt geanalyseerd of fusies leiden tot lagere kosten per eenheid product en tot een snellere efficiëntieontwikkeling, *ceteris paribus* de invloed van de benchmark. Door te concentreren op zowel niet-parametrische als parametrische methoden is het niet alleen duidelijk dat de resultaten niet afhangen van de gekozen procedure, maar kunnen ook alle relevante aspecten van de relatie tussen fusies en efficiëntie geanalyseerd worden. De analyse is op basis van jaargegevens voor alle waterbedrijven tussen 1992 en 2006. In totaal zijn er 242 observaties.

De invloed van fusies

In de literatuur worden schaalvoordelen gevonden voor kleine drinkwaterbedrijven, maar niet voor grote bedrijven (voor een overzicht van studies voor Duitsland, Engeland en Wales, Frankrijk, Italië, Japan, Portugal en de Verenigde Staten, zie De Witte en Dijkgraaf, 2007). De kleine bedrijven hebben een schaal die beduidend kleiner is dan het kleinste Nederlandse drinkwaterbedrijf dat momenteel actief is. Ook in dit onderzoek wordt op basis van een vergelijking tussen gefuseerde en niet-gefuseerde bedrijven geen aanleiding gevonden voor de Nederlandse watersector om schaalvoordelen te veronderstellen voor grotere bedrijven. Figuur 1 vat de resultaten samen. De horizontale as geeft de omvang van de productie weer in miljoen kubieke meters drinkwater, terwijl de verticale as de kosten per kubieke meter voorstelt. De doorgetrokken lijn geeft de geschatte relatie weer, de sterren het 95%-betrouwbaarheidsinterval voor geobserveerde eenheden. Er is duidelijk geen sprake van dalende kosten bij een stijging van de productieomvang (en dus geen schaalvoordelen), eerder schaalnadelen. Deze laatste conclusie is afhankelijk van de specificatie van de kostenfunctie, maar de afwezigheid van schaalvoordelen is wel robuust voor alle geteste modellen. Hiermee vervalt een belangrijke reden om te fuseren.

Ten tweede kunnen fusies leiden tot een verhoogde efficiëntie, gegeven de invloed van de benchmark en de schaal. Helaas wordt in geen van de schattingen een langetermijnverbetering van de efficiëntie gevonden als gevolg van fusies. Hoewel enige efficiëntiewinst zichtbaar is in de twee jaren voor de fusie en kort na de fusie, verdampen deze voordelen volledig op langere termijn. Hiermee verwatert ook de tweede reden die een fusie kan verantwoorden.

figuur 1



De invloed van benchmarking

In de periode 1997–2006 werden drinkwaterbedrijven niet alleen geconfronteerd met fusies, maar ook met de werking van de benchmark. Het effect van de benchmark op efficiëntie heeft *ceteris paribus* (gecorrigeerd voor de mogelijke invloed van fusies) een groot effect op de efficiëntieontwikkeling. De reële kosten zijn door benchmarking afgenomen met ongeveer twintig procent. Dit is een significante verbetering, ook vergeleken met andere reguleringsmogelijkheden zoals centraal tarieftoezicht (Dijkgraaf et al., 2006). Er is dus alle reden om te proberen de effectiviteit van dit reguleringsmodel te handhaven en, indien mogelijk, te verbeteren.

Conclusie

Zowel vanuit theoretisch als empirisch standpunt staat vast dat monopolisten geprikkeld moeten worden om efficiënt en effectief te produceren. Benchmarking kan hier duidelijk een positieve rol bij spelen. Het management krijgt meer informatie en aandeelhouders worden via *naming and shaming* geprikkeld om werk te maken van hun taak het publieke belang te dienen. Voor een doeltreffende benchmark zijn er echter voldoende vergelijkbare bedrijven nodig. Het negeren hiervan door fusies toe te laten, kan leiden tot een aanzienlijke reductie van de efficiëntieprikkel. De fusies in de watersector blijken bovendien niet te leiden tot lagere kosten: er zijn noch schaalvoordelen, noch meer prikkels om de efficiëntie te verbeteren. Fusies in de drinkwatersector zijn daarmee een dure grap. De resultaten voor de Nederlandse drinkwatersector zijn in overeenstemming met de algemene fusieliteratuur (zie voor een overzicht Gugler et al., 2003). Fusies zijn in de regel een maatschappelijke mislukking omdat ze vaak leiden tot hogere prijzen door meer marktmacht, of lagere winsten door het ontstaan van moeilijk beheersbare grote bedrijven.

LITERATUUR

- Damme, E.E.C. van en K.J. Mulder (2006) *Transparant en eerlijk geprijsd water*. *ESB*, 91(4482), 134-136.
- Dijkgraaf, E., S.A. van der Geest en M. Varkevisser (2006) *Centrale toezichthouder water voorlopig overbodig*, *ESB*, 91(4483), 164.
- Gugler K., D.C. Mueller, B.B. Yurtoglu en C. Zulehner (2003) *The effects of mergers: an international comparison*, *International Journal of Industrial Organization*, 21(5), 625–653.
- Waterforum (2007) *De waterketen als provinciaal gezelschapsspel*, 15 februari.
- Witte, K. de en E. Dijkgraaf (2007) *Mean and bold? On separating merger economies from structural efficiency gains in the drinking water sector*, Tinbergen discussie paper 092/3, Erasmus Universiteit Rotterdam.