

Transparant en eerlijk geprijsd water

E.E.C. van Damme, K.J. Mulder

*Van Damme is hoogleraar Economie verbonden aan het CentER van de Universiteit van Tilburg. Mulder is werkzaam bij de Directie Toezicht Energie van de Nederlandse Mededingingsautoriteit.
Eric.vanDamme@uvt.nl*

Water: van goede kwaliteit, altijd beschikbaar, betaalbaar geprijsd. Per jaar betaalt een gemiddeld Nederlands huishouden 150 euro aan het waterleidingbedrijf (1,42 euro per m³), 150 euro aan rioolrechten en 140 euro aan zuiveringsheffing. Samen bijna tien keer de Zalmsnip, maar geen bedrag waar je van achterover valt. Waarom zou iemand zich zorgen maken over water?

Juist omdat bijna niemand zich er zorgen over maakt, moeten men bezorgd zijn. Het oog van de meester maakt het paard vet. De watersector is bijzonder: zij is volledig in publieke handen en in 2004 werd nog een wet aangenomen die stelt dat dit zo moet blijven. Eerder heeft de Kamer ook uitgesproken dat de voorstellen om marktwerking in de sector te introduceren van tafel moesten. Geen toezicht, overheidsproductie, monopolie: is dat geen recept voor inefficiëntie en te hoge prijzen? Of kunnen we vertrouwen op de public spirit van de watermensen? Op 17 februari stuurde staatssecretaris Van Geel een voorstel voor een nieuwe drinkwaterwet naar de Raad van State. De staatssecretaris lijkt zich geen zorgen te maken. Veel blijft bij het oude: overheidseigendom, kwaliteit en leveringszekerheid staan voorop, over de prijs wordt niet gerept, toezicht wordt niet geregeld en de afvoer van het water (riolering en zuivering) blijft helemaal buiten beeld. Wel wil de staatssecretaris de drinkwaterbedrijven verplichten aan een prestatievergelijking mee te doen. Dit zal helpen de efficiëntie in dat deel van de sector te verhogen, maar impliceert niet noodzakelijk dat de consument zal profiteren. In dit artikel laten we zien dat in totaal de waterlasten voor de burgers met meer dan vijftien procent (66 euro per huishouden) omlaag kunnen, maar dat om die lastenverlichting te realiseren, meer nodig is dan wat het kabinet van plan is.

De waterketen

De drinkwaterketen kan in drie segmenten worden opgedeeld: productie en levering, afvoer, en zuivering en lozing. De waterleidingbedrijven zijn actief in het eerste segment. Zij produceren drinkwater uit grondwater of oppervlaktewater en leveren dat via de leidingstelsels aan hun afnemers. Na een forse concentratiegolf in de jaren 1990 zijn nu nog twaalf publieke, regionale monopolies actief: één stichting (Waternet in Amsterdam) en elf NV's in overheidshanden. Samen produ-

ceren zij ongeveer 1,1 miljard m³ water per jaar met een totale omzet van 1,5 miljard euro.

Het gebruikte water komt, samen met het regenwater, in het riool terecht. Omdat duplicatie van het rioleringsnetwerk erg duur is, is er sprake van een natuurlijk regionaal monopolie. Elke gemeente is eigenaar van het rioleringsstelsel in haar grond en is voor de afvoer van het water verantwoordelijk. Schaalvergroting heeft hier nog niet plaats gevonden. De totale jaaromzet is ongeveer één miljard euro, een bedrag dat naar verwachting de komende tien jaar zal verdubbelen (Gerritsen & Sterks, 2004)

Via de rioleringsinstallaties wordt het afvalwater afgevoerd naar de rioolwaterzuiveringsinstallaties (rwzi's) die in handen zijn van de waterschappen. De 26 waterschappen beheren samen ongeveer vierhonderd installaties. Zoals bekend, zijn waterschappen zelfstandige publieke lichamen, die (enkel) aan democratische controle onderworpen zijn. Naast zuivering zijn zij ook belast met watersysteemtaken (beheer van de waterstand en bescherming tegen het water). De waterschappen leggen twee typen belastingen op: een omslagheffing voor watersysteemtaken en een verontreinigingsheffing (Wvo-heffing) voor waterzuivering. Daarbij wordt gestreefd naar gescheiden boekhouding en afwezigheid van kruissubsidies. Met zuivering is jaarlijks eveneens ongeveer één miljard euro gemoeid.

Drinkwater

Dankzij het pionierswerk van Elbert Dijkgraaf et al., is er een redelijk inzicht in de mate van kostenefficiëntie van de drinkwaterbedrijven (Dijkgraaf et al., 2004a en 2004b). De VEWIN organiseert een regelmatige vrijwillige benchmark van de waterleidingbedrijven, zodat de onderzoekers konden beschikken over gedetailleerde kostengegevens van circa tachtig procent van de bedrijven in de periode 1997-2002. Hun analyse laat zien dat in 1997 de kosten ongeveer vijftien procent hoger waren dan nodig, maar dat (vermoedelijk onder invloed van de dreiging van marktwerking en privatisering) in 2002 de relatieve inefficiëntie teruggebracht was tot ongeveer zeven procent. Vermoedelijk is dit een onderschatting van de kostenefficiëntie,

* Dit artikel is gebaseerd op de afstudeerscriptie 'Efficiëntie in de Waterketen' van Koen Mulder. De scriptie is te downloaden van de website van TILEC: www.tilburguniversity.nl/tilec/

de gebruikte methoden veronderstellen namelijk dat de meest efficiënte bedrijven in de steekproef ook absoluut efficiënt zijn, hetgeen vermoedelijk niet het geval is. Sindsdien is de prikkel van privatisering en de dreiging van marktwerking weggevalen, zodat het niet onredelijk is te veronderstellen dat op dit moment nog steeds een kostenreductiepotentieel van zeven procent bestaat.

Minstens zo belangrijk is de constatering dat, ondanks de gerealiseerde kostenreductie, de reële prijs sinds 1997 min of meer gelijk is gebleven. De efficiëntieverhoging is vooral de winst ten goede gekomen. Klaarblijkelijk richten de raden van Commissarissen van de publieke waterbedrijven zich eerder op het belang van de onderneming, dan op het belang van het publiek. Omdat de winst nauwelijks uitgekeerd wordt, vertaalt dit zich in een hoge solvabiliteit, die gemiddeld (met uitzondering van WLB Amsterdam, dat een negatief eigen vermogen heeft) zo'n dertig procent bedraagt. Gegeven dat privatisering van de baan is en gegeven dat marktwerking is uitgesloten, is er geen reden de bedrijven op deze pot met geld te laten zitten. Ook vanwege *agency*problemen zouden de waterleidingbedrijven gedwongen moeten worden het overvullige vet aan de Nederlandse burgers uit te keren. Het gaat totaal om ruim 1,5 miljard euro, waarvan zonder probleem meer dan de helft uitgekeerd kan worden.

Naast deze eenmalige teruggave, kunnen de prijzen ook structureel omlaag. In 2004 behaalden de waterleidingbedrijven (opnieuw exclusief Amsterdam, dat verlies leed) een netto winstmarge van 11,3 procent (gewogen gemiddelde), met als uitschieter Evides, dat meer dan 23 procent behaalde. Het rendement op het eigen vermogen (opnieuw exclusief Amsterdam) bedroeg gemiddeld negen procent, waarbij de drie grootste bedrijven (Brabant Water, Vitens en Evides) een rendement van meer dan 12,5 procent behaalden. Om te beoordelen of de prijzen redelijk zijn, is het in netwerksectoren gebruikelijk om te bezien of ze kostengeoriënteerd zijn. Daartoe vergelijkt men het gerealiseerde rendement met de WACC, de gemiddelde kosten van kapitaal, het rendement dat aan investeerders minimaal geboden moet worden om deze ertoe te brengen kapitaal in het bedrijf te investeren. Gegeven het Nederlandse beleid, is een investering in een waterleidingbedrijf praktisch risicoloos, het rendement op het eigen vermogen zal dus niet veel hoger hoeven te zijn dan het rendement op staatsobligaties, momenteel 3,4 procent. In de Engelse watersector wordt gerekend met zes procent à 6,5 procent vóór belasting, maar die sector is geprivatiseerd en dus is het risico groter. Al met al lijkt voor Nederland een normrendement van vier procent op eigen vermogen redelijk, zodat voor een aantal bedrijven de rendementen op dit moment bovenmatig hoog zijn, hetgeen impliceert dat de prijzen substantieel kunnen dalen. Als we uitgaan van vier procent rendement op eigen vermogen, dan kan de winst bij vrijwel alle bedrijven verlaagd worden. Gegeven de formule 'verandering in rendement = verandering in prijs maal omzet gedeeld door eigen vermogen' is de berekening te maken: het gewogen gemiddelde van de prijsreductie die mogelijk is bedraagt 7,3 procent. Dit is vooral te danken aan de drie grootste bedrijven (Vitens, Evides en Brabant Water), die ook de grootste winst maken.

Riolering

Zoals gezegd is het rioolbeheer nu nog per gemeente afzonderlijk geregeld, en op dit onderdeel van de waterketen

is momenteel nog veel minder zicht. Een aantal gemeenten is bezig met onderlinge vergelijking, maar dit betreft vooral andere aspecten dan de kosten (RIONED 2003). Vergroten van de transparantie en het kostenbewustzijn is hier de eerste prioriteit. Gezien de kleinschaligheid, Nederland kent meer dan 450 gemeenten, ligt het voor de hand dat ook door concentratie in bovengemeentelijke samenwerking efficiëntiewinsten te behalen zijn. Uitbesteding van het management biedt eveneens mogelijkheden.

Friesland laat zien hoe het zou kunnen. Daar heeft Aquario, een samenwerkingsverband van het waterleidingsbedrijf Vitens en het wetterskip Fryslân, met succes het beheer van een aantal gemeenten overgenomen. Op deze manier kan bespaard worden op vaste kosten, terwijl ook integraal ketenbeheer eenvoudiger wordt. Bijvoorbeeld, gescheiden rioleringstelsels voor regenwater en afvalwater leiden tot extra kosten in het rioleringsdeel, maar tot besparing bij de zuivering, zodat efficiënte oplossingen eenvoudiger te realiseren zijn als het beheer in één hand is. De grootte van de totale bereikte besparingen is tien à vijftien procent (Vitens, 2005). Als we dit extrapoleren naar Nederland komt dit neer op een kostenbesparing van minstens honderd miljoen euro.

Zuivering

In 1997 concludeerden Dijkgraaf et al. (Dijkgraaf et al., 1997) dat bij de afvalwaterzuivering een efficiëntieverbetering van dertig procent mogelijk zou zijn, dit op basis van data uit 1993. Op basis van publiek beschikbare data hebben we geprobeerd te achterhalen of de situatie nu beter is dan toen.

Het onderzoek werd uitgevoerd met behulp van data van het CBS. Helaas is sinds 1999 geen informatie meer beschikbaar over de kosten per zuiveringsinstallatie, zodat het onderzoek uitgevoerd moest worden op het niveau van het waterschap, wat het minder nauwkeurig maakt: er zijn immers slechts 26 waterschappen bij ongeveer vierhonderd zuiveringsinstallaties. Op basis van ons onderzoek is er geen aanleiding om aan te nemen dat de efficiëntie sinds 1993 verbeterd is. Bovendien lijken de kosten sinds 1999 sterk te stijgen, zonder dat daar een goede verklaring voor gevonden wordt. Wij verwachten dus dat een efficiëntiewinst van dertig procent nog steeds te behalen valt. Het zou wenselijk zijn als de waterschappen ertoe gebracht zouden kunnen worden het eerdere onderzoek van Dijkgraaf te laten herhalen. De te behalen winst van driehonderd miljoen euro is immers substantieel.

In ieder geval is meer transparantie gewenst. Afsplitsing van de zuiveringstaken van de waterbeheerstaken zou nuttig kunnen zijn; het zou maatstafconcurrentie in dit deel van de waterketen eenvoudiger mogelijk maken en het risico op kruissubsidies verminderen.

Consumentenbelang en toezicht

Op 17 februari 2007 heeft de staatssecretaris van VROM een voorstel voor een nieuwe Drinkwaterwet naar de Raad van State gestuurd. De wet heeft alleen betrekking op drinkwater. Riolering en zuivering blijven buiten beschouwing. Opmerkelijk is verder dat de staatssecretaris het criterium van de redelijke prijs niet uitdrukkelijk noemt als hij spreekt over de doelstelling: *“De doelstelling van de voorgestelde Drinkwaterwet is de bevordering van de volksgezondheid door de voorziening van drinkwater aan alle gebruikers op een maatschappelijk verantwoorde wijze te*

waarborgen". Naar onze mening zou, in lijn met het beleid van Economische Zaken, in het waterbeleid de burger/consument een centralere plaats moeten krijgen. Hoewel de hoofddoelstelling van de meeste waterleidingbedrijven refereert aan het leveren van water van betrouwbare kwaliteit tegen een redelijke prijs, wordt in de praktijk het redelijkheids criterium niet al te strikt genomen. Ook bij riolering en zuivering blijft de consument praktisch volledig buiten beeld.

Het wetsvoorstel voorziet in een verplichte onderlinge prestatievergelijking van waterleidingbedrijven, onder andere om de doelmatigheid van deze bedrijven te bevorderen. Wij denken dat een wettelijke verplichting inderdaad op zijn plaats is, maar menen tevens dat benchmarking onvoldoende is om de efficiëntiewinst bij de afnemers te laten neerslaan. Op dit punt lijkt aanscherping op zijn plaats. Verder zouden ook de overige segmenten van de waterketen (riolering en zuivering) aan een verplichte benchmark onderworpen moeten worden.

De consument heeft geen reëel alternatief voor zowel drinkwater als afvalwater. Hij is volledig gebonden aan de wettelijk beschermde monopolies. Wij stellen daarom voor een toezichthouder in te stellen, met als directe opdracht de belangen van de consumenten in deze sector te behartigen. De watersector volgt dan het kielzog van andere netwerksectoren als post, telecom en energie als het gaat om consumentenbescherming. Het is zeer opmerkelijk dat in de nieuwe Drinkwaterwet een dergelijke toezichthouder niet ingesteld wordt. In haar 'Visie op Markttoezicht' (geformuleerd als reactie op de motie-Heemskerk) schreef het kabinet immers dat juist in sectoren met kenmerken als die van water een toezichthouder gewenst is: *"De marktmacht van (zittende) spelers is dan zo groot en persistent dat er behoefte is aan ex ante mededingingstoezicht. Dit geldt ook bij een markt waar (bij de huidige stand van kennis) nooit marktwerking kan ontstaan. De sectorspecifieke mededingingstoezichthouder tracht dan marktwerking te stimuleren, bijvoorbeeld door maatstafconcurrentie ('yardstick competition')"* (Tweede Kamer 2003-2004, p. 7).

Natuurlijk moet zo'n toezichthouder ook instrumenten krijgen om zijn taak goed te kunnen uitvoeren (CPB, 2000). Zoals hiervoor aangegeven zou de toezichthouder de gemeenten en de waterschappen moeten kunnen verplichten tot benchmarking (van respectievelijk riolering en zuivering), met als doel uiteindelijk te komen tot maatstafconcurrentie in deze segmenten. Voor wat betreft het drinkwater zijn we al verder: de benchmark bestaat al, zodat maatstafconcurrentie direct ingevoerd kan worden.

Een kosten-batenanalyse laat zien dat watertoezicht zinvol is. De jaarlijkse kosten van *Ofwat*, de watertoezichthouder in Engeland, verbonden met maatstafconcurrentie en prijsregulering zijn 10,8 miljoen euro.¹ *Ofwat* heeft echter van doen met 24 waterketenbedrijven. We schatten dat de kosten in de Nederlandse drinkwatersector ongeveer vijftig procent daarvan zullen bedragen: 5,4 miljoen euro. In de huidige situatie (vrijwillige benchmark door de VEWIN) bedragen de kosten ongeveer 750.000 euro, zodat de extra kosten van toezicht en regulering ongeveer vijf miljoen euro per jaar zullen bedragen. De kosten zijn gering, de potentiële baten groot. We hebben de

totale te behalen efficiëntiewinst in de hele waterketen becijferd op ongeveer vijfhonderd miljoen euro, waarvan slechts ongeveer honderd miljoen euro via de huidige vrijwillige benchmark van drinkwaterbedrijven te realiseren is (Dijkgraaf, 2004a). Bovendien is de te behalen consumentenwinst nog minstens honderd miljoen euro hoger door het aanpakken van de winsten. De conclusie is dus dat toezicht in het belang van de consument is.

Besluit

Binnen de waterketen zijn substantiële kostenbesparingen te realiseren, vooral in de segmenten (riolering en zuivering) die tot nu toe buiten beeld van de wetgever zijn gebleven. De drinkwatersector is daarentegen transparanter en hier is met behulp van een benchmark reeds een aanzienlijke kostenbesparing gerealiseerd. Tot nu toe hebben consumenten echter in onvoldoende mate van de kostendaling geprofiteerd. Bovendien is ook hier verdere efficiëntieverbetering mogelijk. Om hogere efficiëntie te bereiken en af te dwingen dat de consument daarvan via prijsverlaging profiteert, is het dienstig de sector aan toezicht en regulering te onderwerpen. De toezichthouder zou als opdracht moeten krijgen het consumentenbelang te dienen en zou als instrumenten moeten hebben: regulering van de drinkwatersector op basis van maatstafconcurrentie, en monitoring van de afvalwatersector met als doel verhoging van de transparantie en, op termijn, regulering op basis van maatstafconcurrentie. ■

Eric van Damme en Koen Mulder

Literatuur

- CPB (2000) Yardstick competition, Theory, design and practice. *CPB Working Paper 133*, Den Haag
- Dijkgraaf, E., R. de Jong, E.G. van de Mortel, A. Nentjes, M. Varkevisser & D. Wiersema (1997) Mogelijkheden tot marktwerking in de Nederlandse watersector, *Ocfecb* in opdracht van het Ministerie van Economische Zaken, Den Haag
- Dijkgraaf, E., R.F.T. Aalbers, S.A. van der Geest, T. Post, & M. Varkevisser (2004a); Efficiëntie boven water, een analyse van de efficiëntieontwikkeling van de Nederlandse drinkwatersector, SEOR-ECRI Rotterdam
- Dijkgraaf, E. & M. Varkevisser (2004b) Kosten en baten van toezicht op de doelmatigheid van drinkwaterbedrijven, *Ocfecb research memorandum 0404*, Rotterdam.
- Gerritsen, E. & C.G.M. Sterks (2004) Kostenontwikkeling in de watersector 1990-2010. COELO, Groningen
- RIONED (2003), Het riool vergeleken, Stichting RIONED, Ede.
- Visie op Markttoezicht, Tweede Kamer 2003-2004, 29200 XII, nr. 50.
- Vitens (2005) Toekomst Waterketen Gelderland, bestuurlijke samenvatting, 15 september 2005

¹ De kosten met betrekking tot het stimuleren van directe concurrentie en de instelling *WaterVoice*, beide ook onderdeel van *Ofwat*, zijn niet meegenomen.