

# Verhoging van efficiëntie blijft een uitdaging

In de Nederlandse drinkwatersector zijn de laatste jaren hervormingen doorgevoerd, hoewel ze niet zo drastisch zijn als in andere nutssectoren. Volgens sommigen zijn deze hervormingen zeer succesvol geweest, met aanzienlijke efficiëntie verbeteringen. Er kunnen echter ook kanttekeningen worden geplaatst bij de hervormingen. Zijn die wel zo succesvol als wordt gesteld en worden wel de juiste doelstellingen gesteld?

**H**et doel van veel hervormingen in nutssectoren is meer marktwerking te introduceren waardoor deze nutsbedrijven efficiënter zouden worden en een lagere prijs aan de consument kunnen berekenen. Zijn deze hervormingen in de watersector wel zo succesvol geweest als wordt gesteld (Dijkgraaf et al., 2005) en hebben ze wel de juiste doelstelling? Gaat het de burger niet veeleer om de kwaliteit van het water en zekerheid van de levering dan om de prijs? Zijn de efficiëntie verbeteringen wel een gevolg van meer marktwerking of moeten de oorzaken voor toenemende efficiëntie elders worden gezocht? Voldoet de Nederlandse drinkwatersector wel aan de voorwaarden om deze hervormingen daadwerkelijk succesvol in te voeren?

UNESCO-IHE (2005) voerde het Euromarket onderzoek uit voor de Europese Unie (EU) om toekomstige ontwikkelingen in de Europese watermarkt in beeld te brengen. Deze scenario's zullen hieronder kort worden samengevat om enkele conclusies voor de economische agenda van het volgende kabinet te kunnen trekken. Het betoog wordt geïllustreerd door een bespreking van de prijs die Nederlandse waterbedrijven berekenen.

---

**MEINE PIETER  
VAN DIJK**  
Hoogleraar Urban Management aan de EUR en Water Service Management aan UNESCO-IHE

## Waterbedrijven in woeste tijden

Net als voor de andere nutsbedrijven hebben de drinkwater en waterzuiveringsbedrijven met belangrijke ontwikkelingen in hun omgeving te maken:

- toenemende bemoeienis van de EU, enerzijds gericht op het meer concurrerend maken van de sector, anderzijds leidend tot meer regulering bijvoorbeeld met betrekking tot de gezondheidsrisico's en milieuconsequenties;
- technologische ontwikkelingen zoals de nog immer dalende prijs van onzilt water (Van Dijk, 2003);
- een trend naar schaalvergroting (in met name Duitsland en Nederland, van gemeentelijke bedrijven naar provinciale bedrijven) die gepaard gaat met een andere corporate governance structuur;
- de particuliere sector wil graag actief worden, er vinden fusies plaats en overnames door andere water- of nutsbedrijven, soms over landgrenzen heen.

We zien een proliferatie van verschijningsvormen in de Europese watermarkt. Van privatisering in Engeland en Wales (concurrentie in de markt) tot het besluit dat in 2004 in Nederland werd genomen dat de aandelen van waterbedrijven in overheidshanden moeten blijven. Van concessies in Frankrijk (concurrentie voor de markt) tot multi-utilities in België en Duitsland waar water en gas bijvoorbeeld door één bedrijf worden geleverd, wat in Nederland niet is toegestaan. Tenslotte van gemeentelijke waterbedrijven in veel landen rond de Alpen tot multinationale waterbedrijven zoals bijvoorbeeld Suez in Frankrijk. Het subsidiariteitsprincipe dat in Europa wordt toegepast, het streven om te delegeren naar het laagste overheidsniveau waar het nog op verantwoorde wijze kan gebeuren, beoogt te

veel centralisme tegen te gaan. Op het lagere niveau worden de mensen er bij betrokken en zij weten het beste wat goed voor hen is. Het water - en rioleringsbeleid van de EU probeert dit principe te hanteren en heeft vorm gekregen in een aantal Europese richtlijnen en recentelijk de Europese kaderrichtlijn. Aanvankelijk waren deze richtlijnen bedoeld om de gezondheid van de Europese burger te garanderen. Later werd harmonisering van milieuwetgeving belangrijker om geen ongelijke kansen in de gemeenschappelijke markt te creëren.

Subsidiariteit en het streven naar grotere productie-eenheden impliceren tegengestelde trends. Het laatste leidt tot provinciale en uiteindelijk tot een of enkele waterbedrijven per land. Die kunnen schaalvoordelen realiseren, met name in de productie en in ondersteunende diensten, maar niet in het steeds groter wordende distributienetwerk. Daar moet meer water verder rond gepompt worden wat relatief kostbaar is (op zich zou een groter waterbedrijf naar een optimaal distributienetwerk kunnen streven).

Waterbedrijven zullen in de komende jaren meer investeren (Braadbaart and Hoogwout, 1999). Er wordt verwacht dat er uiteindelijk van de 12 waterbedrijven in Nederland er misschien drie of zes over zullen zijn. De fusies leiden tot enorme investeringen omdat men de gelegenheid gebruikt om de bedrijven te moderniseren. Dat wordt gestimuleerd door de overheid die wil dat waterbedrijven meer oppervlaktewater gaan gebruiken, maar dat water is veel vuiler en behoeft uitgebreidere reiniging. Strengere milieuwetgeving en hogere normen voor de gezondheid vereisen ook additionele investeringen in de watersector; de hogere kosten kunnen tot prijsverhogingen leiden.

## De prijs van drinkwater

Nederland heeft een lange traditie van waterbeheer, met waterschappen die al in de Middeleeuwen bestonden als een bestuurslaag die van beneden werd opgebouwd als antwoord op grote problemen. Goed waterbeheer is erg kostbaar. De totale kosten van het waterbeheer in Nederland bedragen 5,67 miljard euro per jaar (Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 2000). Meer dan de helft van dit

bedrag is voor drinkwatervoorziening en het bewaken van de kwaliteit van ons oppervlaktewater bedoeld.

Naast geld van de centrale overheid zijn er andere bronnen om het waterbeheer te financieren: de heffing van het waterschap, de vervuilingheffing, de grondwaterheffing, drinkwater heffingen geïnd door de waterbedrijven en particuliere *project financing*. Behalve van de Bank voor de Waterschappen en de Bank van de Nederlandse Gemeenten kunnen Nederlandse publieke drinkwaterbedrijven en de waterschappen ook van de particuliere banken geld lenen, zonder dat daar overheidsgaranties voor nodig zijn. Het gaat dan om financieel gezonde projecten waar ook een particuliere bank in is geïnteresseerd.

Het Nederlandse model is relatief succesvol door de institutionele context die wij in de loop der eeuwen hebben ontwikkeld en door de invloed van de financiële wereld (de zogenaamde discipline van de markt). Drie principes dragen bij aan het succes van het Nederlandse model (Van Dijk, 2002): de overheid heeft een belangrijke taak, al is het maar om de voorwaarden waaronder de nutsbedrijven functioneren te definiëren; de belanghebbenden worden er steeds bij betrokken en iedereen betaalt mee.

De centrale overheid heeft verder bepaald dat gemeenten, waterschappen en -bedrijven geen begrotingstekorten mogen hebben. Dat betekent dat er altijd geld is om leningen terug te betalen. Dijkgraaf et al. (1997) berekenen dat het drinkwater in Nederland een stuk goedkoper geleverd zou kunnen worden indien er meer concurrentie in deze sector zou bestaan. Zowel de EU als het ministerie van Economische Zaken proberen concurrentie in de sector te bevorderen, onder andere door benchmarking in te voeren en uitbesteden te bevorderen. Door activiteiten zoals bijvoorbeeld het onderhoud uit te besteden kunnen de ondernemingen efficiënter opereren. Door een zeker conservatisme en niet gehinderd door concurrentie zijn Nederlandse publieke drinkwaterbedrijven in feite niet geïnteresseerd in het leveren van goedkoper drinkwater, noch in het toepassen van innovaties (Lettinga, 2006). Bij het vormen van grotere eenheden door middel van fusies en overnamen nemen de productiekosten in Nederland soms toe omdat de waterbedrijven de gelegenheid gebruiken om tot modernisering van het productieapparaat en tot schaalvergroting over te gaan. Daardoor wordt de afstand tussen de productie-eenheid en de klant groter, transportkosten gaan omhoog en de klanten zijn gemiddeld duurder uit. Water in het noorden van Nederland is bijvoorbeeld bijna de helft goedkoper is dan in de provincie Zuid-Holland. Hoewel er wel enige redenen voor deze verschillen te geven zijn blijven ze te groot ook na jaren benchmarking. Van Damme en Mulder (2006) constateren een significante verbetering in de kosten efficiëntie van de drinkwatersector in Nederland. Zo zou de totale verbetering van de efficiëntie in de periode 1997-2002 vijftien procent zijn. Dijkgraaf et al. (2005) schrijven deze efficiëntie verbetering toe aan de introductie van meer (quasi-)marktwerking namelijk door benchmarking. Van Damme en Mulder (2006) achten een verdere verbetering mogelijk doordat van de relatieve efficiëntie is uitgegaan en niet van de efficiëntie van een particulier waterbedrijf. Bovendien wijzen zij er op dat waterbedrijven relatief solvabel zijn (gemiddeld dertig procent). Dit is wenselijk omdat ze van particuliere banken willen lenen, maar Van Damme en Mulder (2006) vinden dat ze

dat geld terug moeten betalen aan de consument, wat ironisch genoeg tot hogere prijzen kan leiden indien de bedrijven in de toekomst meer voor leningen moeten betalen doordat ze minder solvabel zijn.

## Marktwerking in meerdere gerelateerde watermarkten

Concurrentie in de watersector wordt door de EU bevorderd door op deregulering aan te dringen en door te stimuleren dat andere marktpartijen op deze markt actief worden. Engeland en Wales zijn een voorbeeld waar waterbedrijven in particuliere handen zijn. Er zijn veel vormen van marktwerking in Europa tussen 100 procent overheids- of 100 procent particulier bezit. Uitbesteding van specifieke taken aan particuliere bedrijven is bijvoorbeeld in de watersector in Nederland sterk toegenomen met het gevolg dat de waterbedrijven slanker zijn en hun kosten naar beneden zijn gegaan, waardoor ze goedkoper water kunnen leveren. Tabel 1 geeft een overzicht van de mogelijkheden in de watersector om marktwerking te bevorderen.

tabel 1

### Marktwerking is op verschillende manier mogelijk

Zonder private sector	Met private sector
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Deregulering</li> <li>• Autonomie en verantwoording*</li> <li>• Klantgericht*</li> <li>• Benchmarking of quasi-concurrentie*</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Dreiging te privatiseren</li> <li>• Marktorientatie*</li> <li>• Uitbesteding</li> <li>• Concessies</li> <li>• Privatisering</li> </ul>
* Maatregelen afgeleid uit de New Public Management theorie	

De watersector heeft nog niet geprofiteerd van het soort technologische ontwikkelingen en de deregulering die bijvoorbeeld de telecommunicatie een stuk efficiënter en goedkoper heeft gemaakt. Bij de vraag hoe waterlevering efficiënter zou kunnen verlopen kan de new public management theorie (NPM) een rol spelen (Budding en Groot, 2003). Deze theorie suggereert dat efficiëntie verbeterd kan worden door meer autonomie aan waterbedrijven te geven en hen tegelijkertijd rekenschap af te laten leggen over hun functioneren (accountability). Ook een meer klant en marktgericht beleid kan helpen om een betere prestatie te leveren. Deze theorie is onder andere in Nieuw-Zeeland ontwikkeld (Hood, 1991) en met succes toegepast, maar we moeten oppassen de benadering zo maar over te hevelen naar andere ontwikkelde of ontwikkelingslanden. Er is een aantal voorwaarden waaraan voldaan moet worden om de NPM benadering succesvol te maken (Schwartz, 2006). Zo wordt uit gegaan van ambtenaren die gevoelig zijn voor prikkels en zich extra in zullen spannen als ze een beetje meer verdienen. In werkelijkheid is die relatie vaak afwezig. Zo willen bijvoorbeeld in Frankrijk ambtenaren in nutsbedrijven hun aantrekkelijk dienstverband niet opgeven voor een op prestatie gebaseerd loon in een geprivatiseerd bedrijf. In ontwikkelingslanden verdienen ambtenaren er misschien wel heel veel bij door naast hun werk voor eigen rekening te werken of illegale aansluitingen aan

te leggen, dan wel fake rekeningen uit te schrijven.

De theorie veronderstelt ook dat de burgers hun belang beter gediend zien door de transparantie die bereikt wordt als de ondernemingen rekenschap afleggen. Daarvan zal alleen sprake zijn als de consumenten en burgers eisen stellen en actief het management van de ondernemingen onder druk zetten. Illustratief zijn wat dit betreft de ontwikkelingen van drinkwaterbedrijf PWN. Dit bedrijf wilde de prijs van drinkwater in een aantal fasen verlagen. Na de eerste verlaging werd een consumentenonderzoek gehouden, waaruit bleek dat de consument de prijsverlaging niet of nauwelijks gemerkt had. Als gevolg hiervan besloot het bedrijf ook de volgende prijsverlagingen maar te schrappen.

Tenslotte veronderstelt de theorie vertrouwen in de overheid, die er op toe zal zien dat de publieke zaak gediend wordt zonder dat particuliere ondernemers excessieve winsten opstrijken. Dit was de reden om in Engeland een strenge regulator in het leven te roepen na de privatisering.

In veel landen is de dreiging die uitgaat van de mogelijkheid dat er geprivatiseerd zal worden al genoeg om waterbedrijven te dwingen efficiënter te worden. Naast het drastische Engelse systeem om de particuliere sector er bij te betrekken door privatisering is er nog een methode om marktwerking in de watersector te bevorderen die in kolom 2 van tabel 1 wordt genoemd. Dat is de Franse manier van 'concurrentie voor de markt' door middel van het bieden op concessies.

In het Euromarket onderzoek worden vier aan elkaar gerelateerde markten onderscheiden (Van Dijk en Schouten, 2004): de watermarkt (waar de eigenaren van de bronnen hun water aan een waterbedrijf aanbieden) en de consumentenmarkt waar wij allemaal als vragers naar water op treden. Dan is er de markt voor toeleveringsbedrijven aan de watersector en tenslotte de markt waar operators zoals Suez of Thames Water zich manifesteren.

Wat de concurrentie op de verschillende markten betreft is duidelijk dat er alleen sprake is van een natuurlijk monopolie in het plaatselijke distributienetwerk (Van Dijk,

2003). Niemand verwacht dat twee operators een apart waterleidingnet zullen aanleggen. Dat hoeft echter ook niet indien men zoals in Engeland het recht om van elkaars netwerk gebruik te maken in de wet vast legt. Dit wordt gerealiseerd middels: *inset appointments, cross-border supplies, connection agreements and common carriage*.

Daartoe sluiten bedrijven overeenkomsten zoals dat in de electriciteits- en communicatiesector gebruikelijk is.

## Scenario's voor de toekomstige watermarkt

Het Euromarket project bouwde een aantal scenario's voor de toekomstige watermarkt, die rekening houden met de belangrijkste drijvende of belemmerende factoren en met opties zoals het al of niet instellen van een regulator, meer uitbesteden en een belangrijker rol aan de particuliere sector toekennen. Die opties worden in de belangrijkste scenario's geclusterd. In de traditie van Shell exploreren scenario's vooral het mogelijke en niet zozeer het waarschijnlijke. In het onderzoek zijn we van een aantal denkbare eindsituaties uitgegaan om vervolgens aan te geven hoe we daar op uit zouden kunnen komen. Dat vereist samenhangende en geloofwaardige betogen (*stories*) die de verschillende wegen naar alternatieve eindsituaties onderbouwen. De gebruikte methoden zijn STEEP en een actor analyse. STEEP is een social, technological, economic, environmental and political analysis to incorporate the broader environment within which the scenarios are constructed. Een actor analyse betekent dat de belangrijkste actoren worden geïnterviewd wat een externe validering voor de eindstaten en de gebruikte betogen kan opleveren (Van Dijk en Schouten, 2004).

Resultierend in zes scenario's voor de verdere liberalisering van de Europese watermarkt in de volgende tien jaar. De volgende drijvers voor verandering werden geïdentificeerd:

- 1. noodzakelijke modernisering van de infrastructuur;
- 2. sociale druk tegen liberalisering;
- 3. druk van belanghebbenden om verder te gaan met liberalisering;
- 4. gebrek aan geld bij de overheid;

- 5. kritieke gebeurtenissen, zoals demonstraties of een plotselinge verslechtering van de kwaliteit van drinkwater.

Er werden drie hoofdlijnen uitgezet. Ten eerste toenemende druk om tot meer concurrentie te komen en de particuliere sector meer invloed te geven (scenario 1 en 2). Ten tweede een toenemend verzet tegen liberalisering (5 en 6) en tenslotte het handhaven van de status quo (3 en 4). Dit resulteert in de volgende zes scenario's:

- 1. concurrentie voor de markt met een maximale looptijd van 5 jaar;
- 2. concurrentie voor de markt met een maximale looptijd van 15 jaar, maar met een sterke regulator;
- 3. een gereguleerd monopolie met benchmarking;
- 4. meer uitbesteding, maar onder verschillende management opties (in Nederland bijvoorbeeld een gemeentelijke afdeling, een provinciaal of een particulier bedrijf) ;
- 5. een overheidsbedrijf, dat wil zeggen direct public management, hetgeen lokale monopolies creëert;
- 6. community management, dat zijn eenheden waarvan het management ligt in handen van lokale gemeenschappen, dorpen of stadswijken met veel uitbesteding omdat ze klein zijn.

## Prestatievergelijking en verantwoording afleggen

In Nederland is marktwerking geïntroduceerd door middel van een jaarlijkse benchmark (box 1). De introductie van prestatievergelijkingen is echter maar één van de twee thema's van de NPM. De andere poot van de NPM betreft het afleggen van verantwoording voor de geleverde prestaties. De twee thema's vertonen raakvlakken. Zo kan prestatievergelijking bijdragen aan het verantwoordelijk houden van een organisatie of managers in die organisatie.

Bij beide thema's kunnen enkele kanttekeningen worden geplaatst (Schwartz en Van Dijk, 2005).

De eerste kanttekening die geplaatst kan worden bij de toepassing van de NPM is de sterke nadruk die gelegd wordt op de efficiëntie van de voorziening van drinkwater. Ten eerste is voor de Nederlandse consument de prijs van drinkwater nauwelijks een bezwaar. Uit consumersurveys

### Box 1 Benchmarking en PWN

**Illustratief van het gebruik van benchmarking is de toepassing van de resultaten van de bedrijfsvergelijking bij het drinkwaterbedrijf PWN in Noord-Holland. Dit bedrijf gebruikt de resultaten als doelstelling (naast andere doelstellingen) in hun ondernemingsplan. In het ondernemingsplan 2003-2005 van PWN wordt gesteld dat het bedrijf samen met een ander bedrijf de hoogste integrale kosten per aansluiting per cubieke meter heeft. Hierbij vergelijkt PWN zich alleen met vergelijkbare bedrijven. PWN heeft zich nu in het ondernemingsplan als doel gesteld dat ze elk jaar één plaats in de benchmark wil stijgen. Hierdoor ontstaat competitie met de andere drinkwaterbedrijven aangezien PWN de doelen heeft gesteld in relatie tot de prestaties van de andere drinkwaterbedrijven.**

blijkt keer op keer dat voor de Nederlandse consument de kwaliteit van het water en de betrouwbaarheid van levering veel belangrijker zijn dan de prijs. De consument moet gewoon in staat zijn om de kraan open te draaien op elk moment van de dag en in vol vertrouwen het water kunnen drinken. Als deze betrouwbaarheid ten koste gaat van efficiëntie, dan preferereert de Nederlandse consument een minder efficiënte dienstverlening. Hier ligt dan ook één van de cruciale vragen betreffende de prestatievergelijking. In hoeverre is deze gericht op de juiste factoren? Zouden de prestaties die vergeleken worden niet veel meer op andere factoren gericht moeten zijn dan efficiëntie verbeteringen?

Ten tweede lijken ook niet alle drinkwaterbedrijven te geloven in een grotere marktwerking voor hun bedrijf. Illustratief is met name de wijze waarop de bedrijven taken en diensten uitbesteden aan derden. Bij grotere marktwerking zou men verwachten dat de bedrijven, om kosten te besparen, elke taak uitbesteden die door een derde goedkoper gedaan kan worden. Tevens zou worden verwacht dat de bedrijven hierbij zo veel mogelijk concurrentie proberen te bewerkstelligen tussen derden. Het blijkt echter dat maar weinig bedrijven aan deze verwachting voldoen. Zo is bijvoorbeeld de managementvisie in Waterleiding Maatschappij Drenthe (WMD) veelal gebaseerd op het idee dat alles wat 'in-huis' gedaan kan worden ook 'in-huis' moet gebeuren. Dus het uitbesteden van taken aan derden gebeurt alleen als de taak beroep doet op specifieke kennis die WMD niet in huis heeft. VITENS (Nuon Water, Waterbedrijf Gelderland en Waterleiding Maatschappij) is wel meer marktgericht in de zin dat alle taken en diensten worden uitbesteed die goedkoper kunnen worden gedaan door derden. Het gaat dan om specifieke taken waarvoor in-huis de kennis ontbreekt, of om het opvangen van pieken in het productie- en distributieproces. Hoewel VITENS relatief veel uitbesteedt, gaat het hierbij niet zover om de voordelen van concurrentie en een zo laag mogelijke prijs, maar werkt Vitens veel meer op basis van een vertrouwensrelatie met derden. Indien waterbedrijven zelf een beperkt geloof hebben in marktwerking, en in hun beleid niet streven marktwerking te vergroten, dan rijst de vraag of de efficiëntieverbeteringen die werden gerealiseerd wel daadwerkelijk een gevolg zijn van meer marktwerking, of veeleer van de angst om gedwongen te worden marktwerking te accepteren. We constateren grote verschillen in de strategie van waterbedrijven, hetgeen mogelijk kan duiden op een gebrek aan concurrentie.

Bovendien kan de vraag worden gesteld in hoeverre aan de voorwaarden voor het succesvol invoeren van NPM maatregelen in de watersector is voldaan? Zitten de burger, de consument en de aandeelhouder er wel boven op? Een van de belangrijkste thema's van de NPM is dat relatief autonome organisaties verantwoordelijk worden gehouden voor prestaties die zij leveren. De vraag is bijvoorbeeld in hoeverre de gemeenten en provincies als aandeelhouders in staat zijn om prestaties van de drinkwaterbedrijven te beoordelen.

### Een onafhankelijke regulator?

Het is duidelijk dat de huidige situatie in Nederland het meest op een combinatie van scenario 3 en 4 lijkt. De belangrijkste vragen daarbij zijn hoeveel men uitbesteden kan en of er al of niet een onafhankelijke

regulator moet komen. In Nederland bestaat er nog geen onafhankelijke regulator, maar de drinkwatersector is onderworpen aan vrijwillige prestatievergelijking waarbij de prestaties van de drinkwaterbedrijven op een aantal dimensies worden vergeleken door de Vereniging voor Waterbedrijven in Nederland (VEWIN). Niet alle bedrijven doen mee en de cijfers worden niet door een onafhankelijke accountant gecheckt. Deze vergelijking, die elk jaar plaats vindt en waarvan eens in de drie jaar een openbaar rapport verschijnt, moet drinkwaterbedrijven prikkelen om kosten te verminderen.

Het tijdstip van de invoering van benchmarking leidt tot de vraag of deze invoering niet veel meer politieke gronden had dan als doel de bedrijfsvoering efficiënter te maken? In 1997 woedde een discussie over de mogelijkheden om een onafhankelijke economische 'regulator' te installeren voor de Nederlandse drinkwatersector. Deze regulator zou dan met name tot doel hebben de tarieven die de drinkwaterbedrijven toepassen te reguleren en zodoende prikkels voor efficiëntieverbetering af te geven. Hierbij zou het Ministerie van Economische Zaken een voorstander zijn geweest van een onafhankelijke regulator. Het lijkt alsof de invoering van de benchmark studie een maatregel is geweest om de onafhankelijke regulator buiten de deur te houden. Het huidige systeem van vrijwillige en niet door onafhankelijke accountants gecontroleerde benchmarking werkt niet goed (Schwartz en Van Dijk, 2005) en het beeld gegeven door Dijkgraaf et al. (1992), Van Dijk (2003) en wederom door Van Damme en Mulder (2006) geldt nog steeds.

### Conclusies

In de Nederlandse drinkwatersector zijn de laatste jaren hervormingen doorgevoerd die onder de noemer 'NPM' geplaatst kunnen worden, hoewel ze niet zo drastisch zijn als in andere nutssectoren. Volgens sommigen zijn deze hervormingen zeer succesvol geweest, met efficiëntie verbeteringen van vijftien procent. Er kunnen echter ook kanttekeningen worden geplaatst bij de hervormingen die tot nu toe zijn ingevoerd in de drinkwatersector. Zijn die wel zo succesvol als



wordt gesteld en worden wel de juiste doelstellingen gesteld?. Bovendien kan de vraag worden gesteld of de Nederlandse drinkwatersector wel voldoet aan alle voorwaarden om de hervormingen succesvol in te voeren.

Bovenstaande uiteenzetting leidt tot enkele conclusies voor de economische agenda van het volgende kabinet:

- 1. Publiek eigendom met uitbesteding en benchmarking is niet voldoende voor de watersector. Meer marktwerking blijft wenselijk en tabel 1 geeft een aantal opties. De literatuur geeft de voor- en nadelen (Aalbers et al., 2002). Wel zijn bepaalde deelmarkten uit figuur 1 meer concurrerend geworden, met name de markt voor toeleveranciers. Daar heeft ook de Europese regelgeving met betrekking tot aanbesteden positieve effecten gehad.
- 2. Hoeveel kan er nog uitbesteed worden en wat kan nog met verplichte benchmarking gedaan worden om de efficiëntie te verbeteren? Als er op deze manieren geen efficiëntie verbeteringen meer mogelijk zijn moet naar andere mogelijkheden om marktwerking in de watersector te bevorderen gezocht worden. Dan bieden de geschetste scenario's houvast.
- 3. Een belangrijke vraag is of er een onafhankelijke regulator nodig is zoals Van Damme en Mulder (2006) beweren, of dat een verbetering van het benchmarking systeem (het verplicht maken en controle in voeren) voldoende is. In feite vereisen alle genoemde scenario's een actieve overheid die regelmatig de vinger aan de pols houdt. Alleen in het community model ligt de meeste verantwoordelijkheid op het allerlaagste niveau. Een aparte regulator is kostbaar en er zijn allerlei andere manieren om hetzelfde te bereiken met bestaande wetgeving en instanties. Bovendien is ook in toenemende mate de tucht van de financiële markt die veel waterbedrijven scherp houdt.
- 4. Het is belangrijk om het recht dat waterbedrijven van elkaars distributienetwerk gebruik maken in de wet vast te leggen om zodoende monopoliegedrag te voorkomen.

- 5. De bottomline is dat de sector zelf te weinig innovatief is en onvoldoende oog heeft voor belangrijke ontwikkelingen, zoals ontzilting, common carriage, verdere schaalvergroting met gedecentraliseerde en gerationaliseerde distributienetwerken, multi-utilities en verdere participatie van de particuliere sector en zelfs van buitenlandse bedrijven. Er zullen prikkels ingevoerd moeten worden om de bedrijven te stimuleren en zelfs de dreiging van privatisering kan hierbij behulpzaam zijn.

#### REFERENTIES

- Aalbers, R.F.T., E. Dijkgraaf, M. Varkevisser en H.R.J. Volleberg (2002) *Welvaart en de regulering van netwerksectoren*. Ministerie van Economische Zaken, Den Haag.
- Budding, G.T. en Groot, T.L.C.M. (2003) 'New Public Management: grondslagen en effecten', *Economisch Statistische Berichten*, 88 (4420), 556-558.
- Braadbaart, O. en B.J. Hoogwout (1999) *Investment financing and cost recovery: how water company Oost-Brabant does it. IHE working paper*, Delft.
- Damme, E.E.C. van en K.J. Mulder (2006) *Transparant en eerlijk geprijsd water*. In *Economisch Statistische Berichten*, 91(4482), 134-137.
- Dijkgraaf, E., Jong, R. de, Mortel, E. van de, Nentjes, A. en Wiersma, D. (1997) *Mogelijkheden tot marktwerking in de Nederlandse watersector*. Ministerie van Ministerie van Economische Zaken, Den Haag.
- Dijkgraaf, E., Geest, S. Van der en Varkevisser, M. (2005) 'Efficiëntie boven water', *Economisch Statistische Berichten*, 90 (4451), 34-35.
- Dijk, M.P. van (2002) *Financing the water sector in the Netherlands. Workingpaper*, Netherlands Water Partnership (NWP) for the Financing Water Infrastructure Panel in The Hague.
- Dijk, M.P. van (2003) *Liberalisation of drinking water in Europe and developing countries*. UNESCO-IHE Institute for water education, Delft.
- Dijk, M.P. van en M. Schouten (2004) *EU Commission sends mixed signals for liberalizing the water sector*. In: *Water and Wastewater International*, August, blz. 23-25.
- Hood, C. (1991) 'A Public Management for All Seasons', *Public Administration*, Vol. 69, Spring 1991, blz. 3-19.
- Lettinga, G. (2006) *Geen einde in zicht aan zinvolle innovaties in de watersector?* In: *H2O*, No. 4, pp. 12-14.
- Ministerie van Verkeer en Waterstaat (2000) *New deals an old enemy, water management in the Netherlands*. Den Haag.
- Schwartz, K.H. en M.P. van Dijk (2005) *New Public management en de Nederlandse drinkwatersector*. In: *Economen Blad*, September, blz. 17-20.
- Schwartz, K.H. (2006) *Managing public utilities, an assessment of Bureaucratic and New Public Management models in the water supply and sanitation sector in low and middle-income countries*. Erasmus University PhD, Rotterdam.
- UNESCO-IHE (2005) *Final report Euromarket research project*. UNESCO-IHE, Institute for water education, Delft.