

Centrale toezichthouder water voorlopig overbodig

In hun ESB-artikel van 24 maart 2006 betogen Van Damme en Mulder (VD&M) dat de waterlasten omlaag kunnen. Hoewel we het eens zijn met de diagnose dat verbetering van de doelmatigheid mogelijk is en dat consumenten daar meer van moeten profiteren, verschillen we van mening over de gewenste oplossing om dit te bereiken.

In het artikel worden drinkwater, afvalwater en riolering onterecht op één hoop geveegd. Weliswaar maken alledrie deel uit van de waterketen, maar er is één belangrijk institutioneel verschil. Benchmarking in de drinkwatersector heeft namelijk tot een aanzienlijke verbetering van de efficiëntie geleid, terwijl dit instrument nog nauwelijks wordt toegepast bij afvalwater en riolering. Uit onze meest recente analyse blijkt dat de inefficiëntie tussen 1997 en 2004 met liefst 17 procent is afgenomen. De verbetering neemt de laatste jaren zelfs toe, wat erop duidt dat de koek nog niet op is. De 100 miljoen euro aan ondoelmatigheid die volgens VD&M nog resteert neemt dus in rap tempo af. De efficiëntiewinst is bovendien fors hoger dan die in Engeland, waar de door VD&M bepleite maatstafconcurrentie al jaren wordt toegepast. Terecht merken VD&M op dat bij afvalwater en riolering een veel grotere besparing – van 400 miljoen euro – te behalen valt. De conclusie dat dus een ander toezichtmodel nodig is, is echter voorbarig. In plaats van nu al te kiezen voor een centrale toezichthouder, zou het beter zijn om benchmarking ook hier haar werk te laten doen.

Dan hun constatering dat de consument onvoldoende heeft geprofiteerd van de kostenbesparingen. Hoewel de reële tarieven wel degelijk zijn gedaald, is het helder dat besparingen niet volledig aan klanten zijn doorgegeven. Dat zou gezien de destijds lage solvabiliteit ook niet verstandig zijn geweest. Nu deze achterstand is ingelopen, is het wel mogelijk om de gebonden gebruikers te laten meeprofiteren. In tegenstelling tot wat VD&M suggereren, gebeurt op dit vlak reeds het nodige. Allereerst gaan winsten deel uitmaken van toekomstige benchmarkrapportages. Gezien de grote impact van de benchmark valt te verwachten dat hiervan een disciplinerende werking zal uitgaan. Daarnaast biedt de nieuwe Drinkwaterwet de minister expliciet de mogelijkheid om regels te stellen voor “de bestemming van de winst van een drinkwaterbedrijf” (VNG, 2006). De opmerking dat in dit wetsvoorstel “over de prijs niet wordt gerept” is tevens onjuist. In de memorie van toelichting staat expliciet dat de tarieven voor drinkwater kostendekkend dienen te zijn en dat winstuitkering beperkt dient te blijven, “passend bij de aard van de drinkwaterbedrijven” (VNG, 2006). Een relevante vraag is vervolgens wat passend geacht kan worden. Daarbij lijkt men te willen uitgaan van een vast percentage van het eigen vermogen. Dit is echter onverstandig, omdat dan de prikkel tot efficiëntieverbetering verdwijnt. Beter zou zijn

om een regeling te ontwerpen waarbij de verbetering gedeeld wordt tussen consumenten, bedrijf en aandeelhouders. Zowel bij ministerie als sector bestaat onvoldoende aandacht voor een dergelijke regeling.

In het huidige decentrale toezichtmodel kunnen publieke aandeelhouders zelf beslissen over investeringen in infrastructuur en kwaliteit die ten goede komen aan de burgers die ze vertegenwoordigen. Dit democratische mechanisme kan onder druk komen te staan als een centrale toezichthouder de regionale bedrijven door maatstafconcurrentie in een nationaal keurslijf dwingt. Onvolkomenheden in de manier waarop die concurrentie vaak wordt vormgegeven (door fouten en beperkingen in data en methoden) kunnen als een boemerang terugslaan, omdat er directe financiële consequenties aan verbonden zijn. Voor de consument weegt het belang van de volksgezondheid het zwaarst. Als hij de kraan opendraait, moet er voldoende water uitkomen van goede kwaliteit. Overheidsfalen in de vorm van te strikte tariefsregulering kan leiden tot te weinig investeringen en daarmee beide in gevaar brengen.

Een centrale toezichthouder brengt dus kosten en risico's met zich mee, terwijl hij voorlopig overbodig is. Naar onze mening moet een centrale toezichthouder pas worden opgericht als bewezen is dat het huidige regime van benchmarking en regionaal toezicht niet meer werkt (Dijkgraaf et al., 2005). Bovendien moet dan duidelijk zijn dat maatstafconcurrentie voordelen oplevert die opwegen tegen het gevaar van te weinig investeringen en hogere reguleringskosten. De ervaringen in de drinkwatersector bewijzen tot nu toe het omgekeerde (Dijkgraaf & Varkevisser, 2004). Vooralsnog zijn de verwachtingen voor de toekomst positief, mede gezien de aanscherping van beleid die plaatsvindt. Het lijkt dan ook eerder voor de hand te liggen om het succesvolle benchmarkingsmodel van de drinkwatersector toe te gaan passen op riolering en afvalwater. Dat daar nog een wereld te winnen is, kan niemand bestrijden. ■

Elbert Dijkgraaf, Stéphanie van der Geest en Marco Varkevisser

De auteurs zijn als onderzoekers werkzaam bij SEOR-ECRI, dat verbonden is aan de Erasmus Universiteit Rotterdam.
dijkgraaf@few.eur.nl

Literatuur

- Damme, E.E.C. van & K.J. Mulder (2006) Transparant en eerlijk geprijsd water. *ESB*, 24 maart, 134-136
- Dijkgraaf, E. & M. Varkevisser (2004) *Kosten en baten van toezicht op de doelmatigheid van drinkwaterbedrijven*, Erasmus Universiteit Rotterdam
- Dijkgraaf, E., S.A. van der Geest & M. Varkevisser (2005) Efficiëntie boven water, *ESB*, 28 januari, 34-35
- VNG (2006) *Reactie concept-Drinkwaterwet*, Vereniging van Nederlandse Gemeenten, brief van 3 januari 2006

