

## MARKTWERKING MONOPOLISTEN IN WATERSECTOR MISSEN NODE CONTROLE Door E. Dijkgraaf en E.G. van de Mortel

De Nederlandse drinkwater- en afvalwaterbedrijven opereren als publieke regionale monopolies die niet aan prijscontrole zijn onderworpen. Deze marktstructuur heeft relatief hoge kosten tot gevolg. Mogelijkheden zijn aanwezig om aanzienlijke verbeteringen te bereiken door introductie van meer concurrentieprikkels zonder ingrijpende herstructurering van de watersector.

Onlangs is het rapport 'Marktwerking in de Nederlandse watersector' gepresenteerd. Dit rapport, in opdracht van de ministeries van Economische Zaken en Financien uitgevoerd, laat zien dat er een relatie bestaat tussen de huidige marktform en de hoogte van kosten en prijzen voor drink- en afvalwater. Zowel drinkwaterbedrijven als afvalwaterzuiveringsinstallaties zijn publiek eigendom. Bovendien hebben de waterbedrijven een regionaal monopolie. Binnen het gebied waar ze opereren hoeven ze niet met andere waterbedrijven te concurreren. Daardoor missen ze de prikkels die private bedrijven hebben om de kosten zo laag mogelijk te houden. Het rapport berekent dat aanzienlijke financiële voordelen zijn te behalen als meer concurrentieprikkels worden ingevoerd. De consument zou dit kunnen merken via een verlaging van zijn waterrekening met tenminste 7%.

In het artikel 'Waterschappen willen ruimte voor taakuitbreiding' (Het Financieel Dagblad, 3 september) uit de Unie van Waterschappen en de Vereniging van Exploitanten van Waterleidingbedrijven in Nederland (Vewin) hun kritiek op de door ons berekende mogelijke kostenverlagingen. In 'Rapport over onnodig duur drinkwater berust op misvatting' (De Volkskrant, 17 juli) licht G. Vinke van de Vewin dat toe met een kenschets van twee bedrijven. Bedrijf A op het platteland heeft vrij schoon grondwater, weinig industrie, weinig grote stadsuitbreidingen en dus weinig variatie in de vraag. Het bedrijf hoeft derhalve weinig uit te geven aan waterzuivering en eveneens weinig te investeren. Bedrijf B daarentegen heeft weinig grondwater en moet dus vervuild oppervlaktewater gebruiken, heeft veel industrie en stadsuitbreidingen, werkt voor een deel in geaccidentieerd terrein en moet dus meer kosten maken voor waterzuivering en investeringen. Vinke concludeert nu dat in het rapport bedrijf A als norm genomen is en dat daardoor bedrijf B te duur zou werken. Ook W. van Heemst van de Unie van Waterschappen onderschrijft dit standpunt.

De conclusie van Vinke en Van Heemst is echter niet gebaseerd op het rapport. Het onderzoek hanteert voor zowel de drinkwaterbedrijven als de afvalwaterzuiveringsinstallaties juist een methodiek die met deze exogene, niet door het management te beïnvloeden, omstandigheden rekening houdt. Pas nadat kostprijsverschillen tussen waterbedrijven voor specifieke exogene factoren gecorrigeerd zijn kunnen de kostprijzen met elkaar vergeleken worden, aldus het rapport. Verschillen in deze gecorrigeerde kostprijzen geven een indicatie van mogelijke kostenverlagingen als meer concurrentieprikkels worden ingevoerd.

Een belangrijke vraag, die in het rapport gesteld wordt, is of alle relevante specifieke omgevingsvariabelen of proceskenmerken in onze analyse meegenomen zijn. In ieder geval geldt dat wel voor de door Van Heemst en Vinke genoemde variabelen; het percentage grondwater, industriële afnemers en de bevolkingsdichtheid (aantal aansluitingen of lengte van het leidingnet per eenheid geleverd water) maken deel uit van onze analyse. Desalniettemin geeft het rapport aan dat de gepresenteerde berekeningen indicatief zijn. En dat heeft alles te maken met hoe moeizaam het is om voldoende informatie boven tafel te krijgen. Meer informatie is nodig voordat eventueel (!) overgegaan wordt tot ingrijpende herstructurende maatregelen. Eventueel, omdat het in de watersector niet alleen om de laagst mogelijke kosten gaat, maar ook om andere doelstellingen, zoals het milieu. Dit erkent het rapport ten volle en spreekt dan ook over een zorgvuldige afweging voordat ingrijpende maatregelen genomen worden. Een afweging die niet alleen op basis van economische prestaties dient te gebeuren, maar waarbij ook de andere voors en tegens een grote rol moeten spelen, aldus het rapport.

Oprichting van een onafhankelijk controlerend orgaan voor de Nederlandse watersector is volgens ons juist essentieel voor het boven tafel halen van alle relevante informatie om een goede afweging te kunnen maken. Dit orgaan zou de taak moeten krijgen relevante informatie te verzamelen, te analyseren en te publiceren over service, milieu, kosten, winsten en kwaliteit van de infrastructuur. Door jaarlijkse rapportages kunnen afnemers beter worden geïnformeerd over de karakteristieken van het gekochte product. Bovendien zijn toezichhouders, gemeenten, provincies en rijk, dan beter in staat om corrigerend op te treden. Kiezers op hun beurt kunnen gemeenten, provincies en rijk en waterschappen corrigeren bij verkiezingen. De stelling van de Unie van Waterschappen dat momenteel voldoende democratische

controle aanwezig is, berust op een misverstand. Een goede democratische controle is alleen mogelijk als de controleurs voldoende vergelijkbare informatie hebben. Zoals Vewin en de Unie van Waterschappen op andere plaatsen toegegeven hebben, ontbreekt het hier aan. Tenslotte kunnen de media een grote rol spelen bij de brede verspreiding van de uitgevoerde analyses. Wij verwachten dat alleen al door meer vergelijkende informatie de bedrijven in de watersector via de druk van publieke opinie en politiek een positieve efficiënte ontwikkeling zullen doormaken.

Het rapport concludeerde niet alleen dat bedrijven in de watersector inefficiënt werken, maar dat bovendien een stijging is waar te nemen van de winsten. In 1994 en 1995 bedroeg de winst meer dan 5% van de omzet. Dit is hoog als bedacht wordt dat de drinkwaterbedrijven geacht worden geen winst te maken (ze zijn daarom ook vrijgesteld van de VPB heffing). Vinke verdedigt de winsten: 'Tot voor kort hadden de waterleidingbedrijven nauwelijks eigen vermogen nodig, want ze konden bij de banken tegen een aantrekkelijke rente altijd 100 procent lenen. Dat begint te veranderen. En dus moeten we nu enig eigen vermogen opbouwen.' Klinkt reeel op het eerste gezicht, ware het niet dat statistisch onderzoek laat zien dat er geen enkel verband aanwezig is tussen de hoogte van het eigen vermogen en de grootte van de winst van drinkwaterbedrijven. Op grond van de beschikbare informatie is niet aan te tonen dat alleen bedrijven met weinig eigen vermogen winst maken. Essentieel is dat in ons rapport nergens geconstateerd wordt dat winst maken per definitie onterecht is, maar dat het wel vreemd is dat geen controle op deze ontwikkeling plaatsvindt.

Mede daarom lijkt ons een onafhankelijke controlerende instantie die zowel kosten als winsten in de gaten houdt geen luxe, maar noodzaak. De reacties van de Vewin en Unie van Waterschappen benadrukken deze noodzaak alleen maar, zoals Het Financieele Dagblad van 18 juli terecht concludeerde. Het is daarom te hopen dat meer marktwerking deel uitmaakt van de Hoofdlijnennotitie Contouren Nieuwe Waterleidingwet, die binnenkort naar de Tweede Kamer zal gaan.

E. **Dijkgraaf** en E.G. van de Mortel zijn verbonden aan het OCFEB van de Erasmus Universiteit Rotterdam en mede-auteurs van het rapport Mogelijkheden tot marktwerking in de Nederlandse watersector.

Gepubliceerd op opinie -pagina Het Financieele Dagblad, 9 september 1997

Copyright: 1997 Het Financieele Dagblad. All rights reserved