



Ria Doedel, directeur Waterleiding Maatschappij Limburg.

Evaluatie Drinkwaterwet

'Publieke drinkwatervoorziening vergt integraal toezicht'

Onlangs heeft minister Van Nieuwenhuizen van Infrastructuur en Waterstaat (IenW) het rapport 'Evaluatie doelmatigheid Drinkwaterwet' aan de Tweede Kamer gestuurd. De minister schrijft dat zij de belangrijkste aanbevelingen uit het rapport overneemt. De drinkwatersector kan zich in het algemeen goed vinden in haar reactie.

In de evaluatie wordt geconcludeerd dat het instrument van de prestatievergelijking en de verbeterplannen (nog steeds) goed bruikbaar is om de doelmatigheid binnen de sector te bevorderen. Tegelijkertijd zijn er verbeteringen mogelijk, waarmee de gebruikswaarde van de prestatievergelijking wordt vergroot en deze in de toekomst haar waarde behoudt.

Het hybride toezichtmodel op de drinkwaterbedrijven – met de centrale sturing door aandeelhoudende gemeenten en provincies en centraal toezicht door de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) – borgt de publieke belangen van kwaliteit, leveringszekerheid, toegankelijkheid, duurzaamheid en doelmatigheid voldoende. Bij de evaluatie, uitgevoerd door Andersson Elffers Felix (AEF) in opdracht van het ministerie van IenW, hebben alle stakeholders hun standpunten naar voren kunnen brengen.

Drinkwaterwet 2011

Op 1 juli 2011 is de Drinkwaterwet in werking getreden, met als doel de openbare drinkwatervoorziening veilig te stellen, zodat alle belanghebbenden toegang hebben tot drinkwater van een goede kwaliteit en voor een verantwoorde prijs. Om de doelmatigheid te garanderen, kent de Drinkwaterwet verschillende instrumenten, zoals de prestatievergelijking van drinkwaterbedrijven en het daarop gebaseerde verbeterplan; toezicht op de tarieven door de ILT, geadviseerd door de ACM; jaarlijkse bedrijfsverslagen; tweejaarlijkse vaststelling van de maximale vermogenskostenvoet en een maximum solvabiliteit, op advies van de ACM.

Wettelijke evaluatie

Artikel 60 van de Drinkwaterwet bepaalt dat de minister van Infrastructuur en Waterstaat (IenW) binnen vijf jaar na inwerkingtreding een verslag aan de Tweede Kamer uitbrengt over de doeltreffendheid en de effecten van hoofdstuk 5 van de wet in de praktijk. Dit hoofdstuk gaat over de doelmatigheid van de openbare drinkwatervoorziening.

Daarnaast is in uitvoeringsagenda 7.4 van de beleidsnota Drinkwater aangegeven dat nader onderzocht moet worden of de regels rondom doelmatigheid (onder andere de vermogenskostenvoet (WACC) en de maximale solvabiliteit) voldoende ruimte bieden voor de investeringsbehoeften van de drinkwaterbedrijven. Naar aanleiding van de motie Geurts/Visser uit december 2015 heeft de minister van IenW de Kamer toegezegd ook extra aandacht te schenken aan het tarieftoezicht door de ILT en het eventueel versterken van de rol van de Autoriteit Consument & Markt (ACM).

Breedgedragen

Op verzoek van het ministerie van IenW heeft AEF de evaluatie in de eerste helft van 2017 uitgevoerd. Dit gebeurde met begeleiding door een brede klankbordgroep, samengesteld uit vertegenwoordigers van alle betrokken stakeholders zoals de ministeries van BZK en IenW, VNG, ACM, ILT, de Consumentenbond, VEMW, Recron, Vewin en alle drinkwaterbedrijven. De klankbordgroep leverde mondeling en schriftelijk feitelijk materiaal. De stakeholders hebben ook op de voorlopige eindrapportage feedback kunnen geven. Daarmee heeft AEF een degelijk en breedgedragen rapport afgeleverd.

‘DE DRINKWATERSECTOR HEEFT BAAT BIJ INTEGRAAL TOEZICHT’

Uitgebalanceerde bedrijfsvoering

Ria Doedel, bestuurslid Vewin en directeur van Waterleiding Maatschappij Limburg (WML) heeft zich intensief met dit onderwerp beziggehouden: ‘In het algemeen kan Vewin zich vinden in de conclusies en aanbevelingen van AEF, met name op het gebied van de noodzaak voor integraal toezicht, en dus ook in het voornemen van de minister om die grotendeels te volgen. Wij zijn het eens met de bevinding dat het toezichtmodel – waarin sprake is van integraal toezicht door de ILT, met advisering op specifieke thema’s door de ACM – goed werkt en niet hoeft te worden heroverwogen.’

Ze vervolgt: ‘Daarbij wordt aangetekend dat de rollen van de verschillende betrokken partijen zich in de loop der jaren hebben moeten uitkristalliseren. Vewin onderstreept dat de vergelijking die



‘ONGEWENSTE EFFECTEN VAN DE WACC MOETEN WORDEN ONDERZOCHT’

AEF maakt met het toezichtmodel bij netbeheerders, mank gaat. Dit omdat de drinkwaterbedrijven verantwoordelijk zijn voor zowel productie, distributie, als beheer van de infrastructuur. Dit betekent dat de bedrijfsvoering van drinkwaterbedrijven is ingericht op de integrale uitvoering van de wettelijke taken.’

‘De verschillende onderdelen van de bedrijfsvoering worden specifiek voor dat doel met elkaar in balans gebracht. Dit vraagt om integraal toezicht, waarin deskundigheid op het gebied van waterkwaliteit en leveringszekerheid net zo centraal staat als doelmatigheid. Alleen op die manier kan een evenwicht worden gevonden tussen kwaliteit, leveringszekerheid, duurzaamheid en doelmatigheid. De kwaliteit en leveringszekerheid van ons eindproduct zijn afhankelijk van vele factoren, niet in de minste plaats van de vraag of we voldoende kunnen investeren. Dat vergt een integrale blik en daarvoor is de ILT goed toegerust.’

Externe prestatievergelijking

AEF beveelt aan om de uitvoering van de verplichte prestatievergelijking (ook wel benchmark genoemd) terug te leggen bij de drinkwatersector zelf, maar minister Van Nieuwenhuizen neemt deze aanbeveling niet over. De onafhankelijke uitvoering van de prestatievergelijking vervult een belangrijke rol in het toezichtmodel en de rangschikking fungeert voor de drinkwaterbedrijven als instrument voor verbetering van de prestaties.

Doedel: ‘We zijn blij met de reactie van de minister om deze aanbeveling niet over te nemen. De verantwoordelijkheid voor de prestatievergelijking moet bij de integrale toezichthouder ILT blijven. De ILT is onafhankelijk en voert zelf audits uit van het proces van aanleveren én van de inhoud van de gegevens. Daarnaast gaan de data vergezeld van een ondertekende verklaring van alle directeuren van de drinkwaterbedrijven dat de aangeleverde gegevens correct zijn.’

In lijn met het advies van AEF wil de minister enkele inhoudelijke verbeteringen doorvoeren in de prestatievergelijking. Zo wil zij extra indicatoren toevoegen op het gebied van investeringen en doelmatigheid, en de effecten van voorgaande verbeterplannen op de prestaties explicieter opnemen. Daarnaast ziet zij de prestaties van de drinkwaterbedrijven graag weergegeven in een tijdreeks zodat de (onderlinge) ontwikkeling beter zichtbaar wordt. Ook vraagt ze om meer context en onderbouwing van de gepresenteerde gegevens. De drinkwatersector gaat graag in overleg met de minister over de door haar voorgestelde verbeteringen.

Verbeterplannen

Een ander aspect van de prestatievergelijking zijn de verbeterplannen die de drinkwaterbedrijven elke drie jaar opstellen. De verbeterplannen moeten een half jaar na de publicatie van de prestatievergelijking worden opgesteld, en dus anderhalf jaar na het jaar waarover de prestaties worden gemeten. ‘Deze doorlooptijd zou wat ons betreft korter moeten’, zegt Doedel, ‘om te voorkomen dat je te

veel achter de feiten aanholt. Dat zou ook de controlerende rol van de aandeelhouders eenvoudiger maken, omdat zij dan sneller zicht hebben op de ambities van de drinkwaterbedrijven op het gebied van efficiency en verbeterpotentieel.’

De drinkwaterbedrijven zijn het eens met de aanbeveling van AEF om de verbeterplannen beter te verankeren in de planning- en controlcyclus, zodat duidelijker zichtbaar wordt hoe verbeterambities tot resultaat leiden.

WACC minder kortcyclisch

De vertegenwoordiger van de aandeelhouders van de drinkwaterbedrijven heeft tijdens de evaluatie door AEF onder andere belangrijke nadelen van de huidige WACC-systematiek benadrukt, iets wat Vewin onderschrijft. Doedel: ‘De WACC – Weighted Average Cost of Capital – geeft de grenzen aan van hoeveel langlopend vreemd vermogen de drinkwaterbedrijven mogen aantrekken voor hun financieringsbehoefte, bijvoorbeeld voor investeringen. De WACC wordt momenteel voor steeds twee jaar vastgesteld: die korte termijn staat haaks op het doel waarvoor het geld wordt geleend, namelijk investeringen die 50 tot 100 jaar mee moeten gaan.’

‘Dat betekent dat de bedrijven meer dan gewenst afhankelijk worden van kortcyclische leningen, om te voorkomen dat er een discrepantie ontstaat tussen de toegestane bandbreedte en de feitelijke situatie. Ook kunnen de risico’s van renteschommelingen instabiliteit van de tarieven tot gevolg hebben, iets wat niet in het belang van de klant en de aandeelhouders is. Een langere referentieperiode én een langere looptijd van de WACC zouden deze problemen voorkomen.’

De sector verwelkomt het voornemen van de minister om nader onderzoek te doen naar mogelijke (ongewenste) effecten van de WACC (vermogenskostenvoet) op de financieringsruimte voor investeringen.

Geen reden om toezicht tarieven aan te passen

Vewin kan zich vinden in de conclusies van het rapport en de reactie van de minister dat het stelsel van sturing en toezicht naar behoren functioneert, maar dat verbeteringen mogelijk zijn. De zorg voor kwaliteit, leveringszekerheid, toegankelijkheid, duurzaamheid en doelmatigheid vragen om een integrale toezichthouder.

‘Om aan de wettelijke bepalingen met betrekking tot de drinkwarterieven te voldoen, hebben we in de afgelopen jaren in overleg met de ILT en de ACM belangrijke verbeteringen doorgevoerd zoals de ontwikkeling van kostprijsmodellen en rapportageformats. Ook is door de toezichthouders een toetsingskader opgesteld’, aldus Doedel. De drinkwatersector is het eens met de evaluatie en de minister dat er geen aanleiding is om de taakverdeling tussen ILT en ACM te veranderen. Doedel: ‘We streven ernaar om bij de tarievenrapportages 2018 volledig te voldoen aan de wettelijke transparantievereisten.’