

MOGELIJKHEDEN OP DRIE TERREINEN: 'RUIMTE VOOR WATER', WATERPEILBEHEER EN WATERBODEMSANERING

De meerwaarde van marktwerking in het watersysteembeheer

Welke meerwaarde kan marktwerking hebben voor het watersysteembeheer? Hoewel al enige tijd op beperkte schaal marktwerkingsinstrumenten worden toegepast, is de discussie over marktwerking in het watersysteem relatief nieuw. Tegelijkertijd is in diverse Nederlandse sectoren (energie- en afval, natuur en recreatie en het openbaar vervoer) al langere tijd sprake van - soms vergaande vormen van - marktwerking. Marktwerking is meer dan privatiseren. Onderzoek naar marktwerking in het watersysteem maakt duidelijk dat 'de markt' kansen biedt voor de waterbeheerder anno 2003. Dit artikel gaat in op de mogelijkheden. Ondergetekenden willen hiermee een discussie stimuleren over de rol en meerwaarde van marktwerking in het watersysteembeheer.

In het openbaar vervoer, de afvalsector en de natuur- en recreatiesector wordt al veel aan marktwerking gedaan. Ook in de waterketen is ervaring opgedaan met marktwerking. Binnen de waterketen resulteerde dit in aandacht voor efficiency-verbeteringen via reorganisaties, schaalvergroting, samenwerking en de vrijwillige benchmark. Juist daarom is het opvallend dat binnen het watersysteembeheer de discussie over marktwerking relatief nieuw is. Hoewel al verschillende vormen van marktwerking (aanbesteden, benchmarking, professioneel inkopen) gangbaar zijn, is nog nauwelijks beleid geformuleerd. De uitdaging ligt in het operationaliseren van de mogelijkheden van marktwerking. Dit is voor het watersysteem met al haar functies zoals veiligheid, recreatie, natuur, landbouw en transport van drinkwater niet gemakkelijk. Om van marktwerking te spreken moet immers sprake zijn een verhandelbaar product, een aanbieder en een vrager. De vraag is hoe

mogelijkheden vertaald kunnen worden naar actuele waterthema's.

Vergelijking met andere sectoren

In het onderzoek stond een vergelijking van het watersysteembeheer met andere sectoren centraal. Het gaat hierbij om de elektriciteitssector, de natuur- en recreatiesector, de afvalbranche en het stad- en streekvervoer. Voor deze sectoren zijn de ervaringen met marktwerking geïnventariseerd. Ze zijn vertaald naar drie thema's van het watersysteem: veiligheid (maatregelen tegen overstromingen), waterpeilbeheer en waterbodemsanering. Hierbij is voor ieder van de thema's in kaart gebracht welke knelpunten zich voordoen en welke bijdrage de verschillende vormen van marktwerking kunnen leveren aan het oplossen van deze knelpunten.

Publieke belang centraal

Het is natuurlijk niet voor niets dat de overheid een grote rol speelt in het waterbe-

Verkenkend onderzoek

In de watersector bestaan verschillende visies over de noodzaak dan wel de behoefte om marktwerking in het watersysteem te ontwikkelen. Dit is een belangrijke reden geweest om marktwerking in het kader van het programma Waterverkenningen van het Directoraat Generaal Water van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat nader te onderzoeken. De centrale vraag daarbij was of marktwerking kan bijdragen aan het verwezenlijken van doelstellingen in het watersysteembeheer. RIZA en Atos KPMG Consulting, samen met KPMG BEA en Sterk Consulting, voerden dit verkennend onderzoek uit. Het onderzoek is begeleid door vertegenwoordigers van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat, DG Water, RIZA en RIKZ. De waterschappen, Rijkswaterstaat, de afvalsector en de natuur- en milieuorganisaties zijn benaderd middels interviews en een workshop.

heer. De overheid heeft een belangrijke taak in het waarborgen van diverse publieke belangen, zoals veiligheid, gezondheid en economie. Onderzocht is of en op wat voor manier diverse vormen van marktwerking kunnen bijdragen aan deze publieke belangen of deze in ieder geval kunnen waarborgen. Meer marktwerking betekent niet per definitie minder overheid. Wel is duidelijk dat de rolverdeling bij een groot aantal marktwerkingvormen anders zal komen te liggen. Voor het onderzoek is tevens als belangrijk uitgangspunt gehanteerd dat marktwerking geen doel op zichzelf is, maar een middel om het waterbeheer effectiever of efficiënter uit te voeren. Daarom is het uitgangspunt gehanteerd dat de publieke belangen in het watersysteem gewaarborgd moeten blijven.

Meer dan privatiseren

Tabel 1 geeft een overzicht van de diverse vormen van marktwerking die zijn geïnventariseerd in de elektriciteitssector, de natuur- en recreatiesector, de afvalbranche en het stad- en streekvervoer. De vormen zijn gecategoriseerd naar algemene marktwerkingbeginselen, zoals concurrentie op de markt, concurrentie om de markt en vergelijken. Een belangrijke conclusie is dat marktwerking een veelomvattend begrip is. Marktwerking is meer dan privatiseren.

Heeft marktwerking wat opgeleverd?

Het resultaat van marktwerking blijkt moeilijk vast te stellen. Een samenspel van een groot aantal factoren bepaalt uiteindelijk



het effect. Het publieke belang staat in alle onderzochte sectoren hoog in het vaandel. Effecten van marktwerking op het publieke belang worden nauwlettend gevolgd. Indien nodig wordt veelal door de overheid ingegrepen. Voorbeelden zijn de prijsstijgingen bij de NS en het niet doorgaan van de privatisering van de distributiebedrijven van elektriciteit. Grote risico's voor het publieke belang worden vermeden. Doordat veelal voorafgaand aan de introductie van marktwerking geen nulmeting is gehouden en het effect niet systematisch gemonitord wordt, is het moeilijk om kwantitatieve uitspraken te doen. Effecten van marktwerking op de markt, het publieke belang, de prijs, de kwaliteit en de toegankelijkheid van de producten en diensten zijn moeilijk hard te maken. Marktwerking heeft echter wel degelijk in een groot aantal sectoren positieve resultaten opgeleverd zoals een grotere transparantie van de markt, eerlijkere kostenverdeling, vraaggericht werken, kwaliteitsverbetering en de aanwezigheid van prikkels om efficiënter te werken. In de praktijk blijkt dat vaak gezocht wordt naar de krenten in de pap. Marktwerking wordt selectief ingezet en veelal alleen daar waar op een relatief veilige manier winst valt te behalen. Veel voorkomende voorbeelden zijn intern gerichte zaken zoals vraaggericht en bedrijfsmatig werken, aanbesteden, het onderling vergelijken van prestaties, en het kiezen van een andere meer passende rechtsvorm (verzelfstandigen of zelfs privatisering).

Kansen

Marktwerking is een middel en geen doel op zichzelf. Het onderzoek heeft diverse kansen gesignaleerd om belangrijke knelpunten in het waterbeheer te lijf te gaan. Deze zijn in tabel 2 samengevat. Sommige worden al toegepast. Andere zijn relatief nieuw en behoeven nader onderzoek.

Voorbeelden

Op basis van interviews, bronnenonderzoek en een workshop met deskundigen uit de watersector is een groot aantal kansrijke marktwerkingvormen verkend. In dit artikel wordt een tweetal ideeën toegelicht.

Verhandelbare retentieplichten

Bij het realiseren van ruimte voor water speelt het vraagstuk van afwenteling van de opgave om water te bergen of vast te houden. Een natuurlijke prikkel om maatregelen in het eigen beheersgebied te nemen ontbreekt ten behoeve van benedenstrooms gelegen gebieden als daar geen direct eigen belang mee gemoeid is. Vanuit dit perspectief is een systeem van verhandelbare retentieplichten een interessante marktwerkingvorm.

Een systeem van verhandelbare retentieplichten werkt als een markt waarop retentiemaatregelen worden verhandeld. Hiertoe krijgen waterbeheerders, ieder voor hun eigen beheersgebied, verplichtingen om bepaalde bergingsdoelstelling te realiseren. Partijen staan vervolgens voor de keuze om de doelstellingen geheel of gedeeltelijk te realiseren door fysieke maatregelen te nemen ofwel de verplichtingen 'op de markt' te verhandelen. Als de verplichting verhandeld wordt, zal hiertegenover een vergoeding staan die door de partij die van zijn verplichting af wil (de aanbieder) wordt betaald.

De belangrijkste meerwaarde zit in het feit dat iedere beheerder een eigen afweging kan en mag maken. Bij de afweging kan de beheerder criteria mee nemen als lokale omstandigheden, technische mogelijkheden, de kosten en het maatschappelijk en/of bestuurlijk draagvlak. In de praktijk zal het erop neer komen dat de maatregelen getroffen worden in de gebieden die zich het meest daarvoor lenen.

Het systeem van verhandelbare retentieplichten is in ieder geval theoretisch reali-

seerbaar. Wel moet geconstateerd worden dat hieraan allerlei praktische bezwaren vastzitten. Voorkomen moet worden dat invoering tot ingewikkelde allocatiesystemen leidt. De haalbaarheid van het systeem is afhankelijk van: individuele toerekenbaarheid, verdeelsleutel/grondslag voor afrekenen, meetbaarheid en monitoring en handhaving.

Bovendien is het aantal waterbeheerders (waterschappen en directies van Rijkswaterstaat) dat op de markt zal opereren beperkt, waardoor het net zo gemakkelijk lijkt om afspraken te maken en deze vast te leggen in contracten. Al met al lijkt dit een interessante marktwerkingvorm.

Profijtbeginsel als instrument voor waterpeilbeheer

Mogelijkheden bestaan om in het peilbeheer marktwerkinginstrumenten te introduceren. Nu is het zo dat geregeld dat eigenaren van grond of landerijen via waterschapsomslag betalen voor het afstemmen van de waterpeil op de functie van de omgeving. Op grond van artikel 119 van de Waterschapswet moeten waterschappen voorafgaand aan de omslagheffing een kos-

Tabel 1: Vormen van marktwerking.

beginsel	mogelijke marktwerkinginstrumenten
concurrentie	
A. concurrentie om de markt	concessieverlening; periodieke aanbesteding van alleenrecht op de markt
B. concurrentie op de markt	wettelijk afschaffen van natuurlijke of regionale monopolies (opheffen van gedwongen winkelnering)
C. voldoen aan condities die in een marktomgeving gelden	
aanbod:	professionalisering;
kwaliteit en kosten van het aanbod	inkoop
optimaliseren	aanbesteden
	werving en selectie
	productieprocessen
	marketing
vraag:	marktonderzoek
maximaal vraaggericht werken	productdifferentiatie
	tariefdifferentiatie
	informatie en communicatie over dienstverlening
organisatie en structuur:	wijziging rechtsvorm:
optimaliseren van passende organisatie en structuur	privatisering
	verzelfstandiging
	op afstand plaatsen
vergelijking van prestaties	benchmarking
	maatstafvergelijking
profijtbeginsel en 'vervuiler betaalt'-beginsel	heffing te betalen door belanghebbende(n) of vervuiler
	prijs te betalen door belanghebbende(n) of vervuiler
	vervuilingsrechten
andere financiering/bekostiging	koppeling van functies
	PPS-constructies



tentoedelingsverordening vaststellen. Bij deze toedeling moet rekening worden gehouden met de aard en de omvang van het belang, dat de diverse categorieën van belanghebbenden in de verschillende waterschapstaken hebben. Hiermee is in feite sprake van toepassing van het profijtbegin-sel en vraaggestuurd peilbeheer. Een stap verder is het toepassen van het profijtbegin-sel op individuele basis.

Een voorbeeld kan dit illustreren. Fruit-

kwekers hebben in verschillende seizoenen behoefte aan andere (grond)waterstanden. In het voorjaar bij kans op vorst hebben fruit-kwekers relatief veel water nodig om te bere-genen. Een adequate afstemming van de (grond)waterstand op deze behoefte werkt opbrengstverhogend. Wat is de meerwaarde? Door het peil (bijvoorbeeld van grondwater) nog specifiek af te stemmen op de behoefte van bepaalde (individuele) belanghebbenden ontstaat economische meerwaarde. Kostbare maatregelen voor een adequaat peilbeheer

kunnen hieruit bekostigd worden. Nu wordt immers ook geld uitgegeven voor peilbeheer.

Voorwaarden voor het profijtbegin-sel zijn: individuele toerekenbaarheid, beschik-baarheid van een verdeelsleutel of grondslag voor afrekening, meetbaarheid van profijt, monitoring en de juridische en technische haalbaarheid.

Dergelijke voorwaarden lijken bij ver-gaand flexibel peilbeheer mogelijk. Zeker in een agrarische omgeving moet het mogelijk zijn te bepalen wie het voordeel geniet (toe-rekenbaarheid) en nog meer vraaggestuurd te werken. Individuele voordelen kunnen als grondslag voor een verdeelsleutel dienen. Minder eenvoudig zal het zijn om het profijt in geld uit te drukken. Bovendien bestaan, zeker bij grondwaterbeheer, technische beperkingen aan de mogelijkheden. Hoewel hier een aantal hobbels te nemen zal zijn, lijkt het profijtbegin-sel aanknopingspunten te bieden voor flexibel peilbeheer.

Hoe nu verder?

Binnen de watersector bestaat een posi-tief kritische houding ten aanzien van de mogelijkheden van marktwerking in het watersysteem. Dit bleek uit de interviews en de workshop met betrokken uit het water-systeembeheer. Alert zijn op kansen. Het lijkt een open deur, maar dit is in feite een belangrijke conclusie van het onderzoek. De waterbeheerder zal - vaak samen met markt-partijen - moeten discussiëren over toepas-singen en toegevoegde waarde per project. De studie heeft aangetoond dat mogelijkhe-den bestaan op de terreinen 'Ruimte voor water', waterpeilbeheer en waterbodemsane-ring. Natuurlijk zijn er aandachts- en knel-punten waarmee de waterbeheerder reke-ning dient te houden. Bovendien staat het waarborgen van het publiek belang voorop. Marktwerking is geen doel op zich, geen kip met gouden eieren en zeker geen sinecure, maar het kan wel degelijk bijdragen aan het benutten van kansen en het oplossen van knelpunten in het watersysteembeheer. 

Robert van Cleef en Frank Uithol
(Atos KPMG Consulting)
Norbert Cremers (RIZA)

Het rapport 'Marktwerking in het watersysteem-beheer' is op te vragen bij het RIZA te Lelystad. Hiervoor kunt u contact opnemen met Anita Ide (0320) 29 88 42. Voor inhoudelijke vragen over deze studie kunt u contact opnemen met Norbert Cremers (0320) 29 71 61. Voor vragen over markt-werking in de publieke sector kunt u contact opne-men met Robert van Cleef (070) 338 22 53.

Tabel 2.

thema	kansrijke marktwerkingvormen
'Ruimte voor water'	creatieve financiering; functiecombinatie profijtbegin-sel: variabel veiligheidsniveau - concurrentie op de markt: Waterschappen en regionale directies mogen overall in Nederland 'Ruimte voor water'-projecten aannemen. aanbesteden 'Ruimte voor water'-opgave benchmarking van de prestaties verhandelbare retentieplichten
waterpeilbeheer	profijtbegin-sel: binnen technische mogelijkheden afstemmen van peil op behoefte klanten tegen een passende vergoeding voldoen aan eisen van marktomgeving: vraaggericht werken: werken met prestatiecontracten informatie en dienstverlening aanbesteden technische innovaties benchmarking van prestaties
waterbodemsanering	'Vervuiler betaalt'-begin-sel: heffing op belastende stoffen en materiaal concurrentie op de markt voor exploitatie van baggerdepot