

Ontwikkeling Nederlandse waterketen in internationaal perspectief

Iedereen hoopt op een mooie zomer, maar de vooruitzichten zijn niet best. Budgetten bevroren, reserves drogen op, het stormt. De waterschappen zijn in zwaar weer beland. Het oudste bestuursorgaan in Nederland staat ter discussie. Alle partijen willen bezuinigen en kijken daarom kritisch naar de overheids-uitgaven en daarmee ook naar de waterschappen. Opheffen van de waterschappen is bespreekbaar gemaakt. In dit artikel schetsen ondergetekenden de ontwikkelingen die in Engeland hebben plaatsgevonden na de privatisering. Hieruit zijn voor Nederland namelijk belangrijke lessen te trekken.

De Unie van Waterschappen heeft eind vorig jaar - in een poging het heft in eigen hand te houden - een duidelijk signaal afgegeven aan de staatssecretaris: vanaf 2011 kan structureel minimaal 100 miljoen per jaar worden bezuinigd. De kern van het advies is om de provincie uit het waterbeheer te halen. Over de afvalwaterketen worden bindende afspraken gemaakt met de gemeenten.

In rapport 18 'Brede heroverwegingen', dat het kabinet 1 april jl. aan de Tweede Kamer aanbood, wordt dankbaar gebruik gemaakt van de handreiking van de Unie. Maar daar blijft het niet bij. In het rapport gaat het openbaar bestuur flink op de schop. Twee beleidsvarianten zijn uitgewerkt. In de eerste variant verdwijnen de waterschappen, net als de provincies overigens, en de taken in het waterbeheer worden verdeeld over de gemeenten en het Rijk. In de tweede variant blijven de waterschappen bestaan, maar niet in de huidige vorm. Ofwel worden de waterschappen ondergebracht bij de provincie, ofwel wordt afgestapt van directe verkiezingen van het waterschapsbestuur.

Het is op dit moment nog volstrekt onduidelijk welke keuzen zullen worden gemaakt rondom de waterschappen. Veel hangt af van de uitslag van de verkiezingen. Dat voor de waterschappen veranderingen op til staan, staat echter buiten kijf. Twee zaken hebben de plannen in ieder geval gemeen: schaalvergroting en integratie van taken in de waterketen. Het lijkt onontkoombaar dat in Nederland op termijn grote waterketenorganisaties zullen komen, in welke vorm dan ook.

Parallellen met Engeland

Duidelijke parallellen zijn te zien met de ontwikkeling die in Engeland in het verleden heeft plaatsgevonden. Daar bestaan al grote waterketenbedrijven. In de brede heroverwegingen wordt gesproken over het adagium 'je gaat er over of niet' dat de commissie-De Grave in 2005 presenteerde. Daarbij is de eerste vraag die een politicus zich moet stellen, of een vraagstuk door de overheid moet worden opgelost of niet. In Engeland is die vraag rondom de waterketen 20 jaar geleden al gesteld. Daar was het antwoord nee en nu zijn er al jaren grote private water(keten)bedrijven in dat land. Op dit moment tellen Engeland en Wales 21 private waterbedrijven: tien waterketenbedrijven (verantwoordelijk voor drinkwater en

afvalwater) en elf drinkwaterbedrijven (alleen drinkwater). Het grootste 'waterketenbedrijf' in Nederland is ongeveer net zo groot als het kleinste waterketenbedrijf in Engeland. Belangrijk verschil tussen Nederland en Engeland is dat riolering- en afvalwatertaken in Engeland in één waterketenbedrijf zijn gebundeld. In Nederland zijn deze taken nu nog gescheiden.

Privatisering Engelse watersector

In Engeland was eeuwenlang sprake van een gefragmenteerde watersector. Met de Water Bill uit 1973 werd daaraan een einde gemaakt en de basis gelegd voor het huidige stelsel. Dat leverde tien Regional Water Authorities op, die 15 jaar later onder het bewind van Margaret Thatcher zijn geprivatiseerd middels de Water Act 1988. Het was een ruimhartig gebaar naar de markt. De waterbedrijven kregen een concessie voor 25 jaar, kwijtschelding van in totaal ongeveer acht miljard euro aan schulden, betaalden naar schatting slechts 80 procent van de marktwaarde, kregen een subsidie van zo'n 2,6 miljard euro, werden vrijgesteld van winstbelasting, mochten de eerste vijf jaar niet worden overgenomen en kregen veel vrijheid in hun prijsbeleid. Voor de aandeelhouders deden de waterbedrijven het de eerste jaren uitstekend. Er werd gesneden in de kosten. De winsten van de bedrijven stegen van 1990 tot 1998 met bijna 150 procent. De topsalarissen stegen in die periode met 50 tot 200 procent. Het wantrouwen en de onvrede bij klanten stegen echter evenredig mee en niet ten onrechte. De prijs van drinkwater nam de eerste zeven jaar met 46 procent toe, terwijl investeringen uitbleven. Wanbetalers werden aanvankelijk zonder pardon afgesloten, iets dat later is teruggedraaid door tussenkomst van de rechter. Tijdens een grote droogte in 1996 bleek hoe slecht het in sommige delen van Engeland was gesteld: bepaalde waterbedrijven moesten maandenlang enorme hoeveelheden drinkwater per tankauto aanvoeren, omdat het reguliere net het niet aankon. Het wantrouwen van de consument speelde hierbij ook een rol; oproepen tot waterbesparing haalden destijds niets uit.

Na deze beginperiode is er veel veranderd. De toezichthouder vanuit de centrale overheid (Offwat) is zijn rol als waakhond met verve gaan vervullen. Offwat zorgt ervoor dat de prijzen zo laag mogelijk blijven en de benodigde service wordt geleverd. Ter illustratie, voor de periode 2010-2014 is de

toegestane gemiddelde jaarlijkse prijsstijging 0,5 procent boven de inflatie. De prijsstijging wordt door Offwat bepaald op basis van de vijfjaarlijkse investeringsprogramma's van de waterketenbedrijven (de Asset Management Programs, afgekort AMPs). Omdat een directe relatie bestaat tussen investeringen en de toegestane prijsstijging worden de waterketenbedrijven gestimuleerd om te blijven investeren. De AMPs worden meestal uitbesteed door de waterketenbedrijven. In Engeland voeren MWH en Grontmij deze investeringsprogramma's uit. Naast Offwat als prijsregulator spelen ook de Environmental Agency en het Drinking Water Inspectorate een grote rol in het reguleren van de watersector. Zij bepalen met regelgeving indirect de uitgangspunten en doelen voor de AMPs. Ten slotte speelt sinds 2005 de Consumer Council for Water een belangrijke rol. Deze consumentenorganisatie opereert landelijk en heeft veel invloed op de bedrijfsvoering.

Sinds de privatisering is door de waterbedrijven in totaal 90 miljard euro geïnvesteerd in de waterketen en ondanks de slechte start is de situatie in de waterketen in Engeland op dit moment redelijk tot goed. Uit een grote benchmark uit 2007 blijkt dat de resultaten van de Engelse waterbedrijven niet afwijken van die van andere waterbedrijven in Europa, Noord-Amerika en Canada. De prijs voor de geleverde diensten is redelijk en er wordt voldaan aan de landelijke en Europese regelgeving. De staat van de infrastructuur is niet de beste, maar ook niet de slechtste van de onderzochte groep. De water(keten)bedrijven zijn klantgericht geworden; uit een onderzoek van de Consumer Council for Water blijkt dat 96 procent van de klanten nu tevreden is met alle aspecten rondom de levering van drinkwater en 90 procent tevreden is met het rioolbeheer. Voor de consumenten is overigens de prijs het belangrijkste. Hoe minder de prijs stijgt, des te groter de acceptatie van de investeringsprogramma's.

Voor de waterbedrijven is het er vanzelfsprekend niet gemakkelijker op geworden. Zij zijn in een sterk krachtenveld beland van regelgeving, gebruikersbelangen en toezichthouding. In hun kielzog is het voor de ingenieursbureaus die de AMPs uitvoeren, ook moeilijker om winst te maken. Afgelopen jaar kwam daar de ongelukkige omstandigheid bij dat de vijfjaarlijkse investeringsprogramma's in Engeland, Wales, Noord-



Binnenkort de waterketen te koop? (foto: Axel Teysse).

lerland en Schotland tegelijkertijd aflieden. Gecombineerd met de gevolgen van de economische crisis heeft dit geleid tot veel ontslagen in de watersector in Engeland.

Terug naar Nederland

Welke lessen zijn er nu te leren uit de ontwikkelingen in Engeland? De eerste les is dat privatisering van de waterketen niet hoeft te leiden tot het ineenstorten van een goede drinkwater- en afvalwatervoorziening. En dus dat de kernvraag of de waterketen een overheidstaak is, met nee kan worden beantwoord. De 90 miljard euro die de afgelopen 20 jaar in Engeland is geïnvesteerd in de waterketen, heeft daar niet op overheidsbegrotingen gedrukt en is daarmee onafhankelijker geworden van politieke ontwikkelingen. Een belangrijke randvoorwaarde is dat, ongeacht of sprake is van een publieke of een private waterketen, moet worden geborgd dat blijvend wordt geïnvesteerd in de waterketen. Investerings kunnen leiden tot prijsstijgingen en de reactie op korte termijn van zowel de initiatiefnemer als de consument zal zijn om deze zoveel mogelijk te beperken. In Nederland kunnen de prijsstijgingen beperkt blijven. In het rapport 'Doelmatig beheer waterketen' van de zogeheten Commissie Gast (van 29 maart jl.) wordt geconcludeerd dat de stijging van de kosten in de waterketen tot 2020 circa 600 miljoen euro zal bedragen, maar dat efficiëntieverbe-

teringen in de waterketen in diezelfde periode kunnen leiden tot een besparing van 550 miljoen euro. Om te komen tot die efficiëntieverbeteringen stelt de commissie dat het nodig is dat wordt toegewerkt naar één uitvoeringsorganisatie voor waterketen-beheer.

En dat brengt ons bij de tweede les. In Engeland heeft deze efficiëntieslag namelijk al plaatsgevonden. Hierbij vallen twee dingen met name op. Ten eerste dat goed assetmanagement cruciaal is om in deze sector de kosten blijvend laag te houden. De kern van het Engelse model is dat aanleg en onderhoud van de infrastructuur in de waterketen geïntegreerd wordt aangepakt en uitbesteed. Uitbesteding van het assetmanagement aan marktpartijen garandeert dat de gestelde doelen worden gehaald tegen de laagste maatschappelijke kosten. Wij voorspellen dat het in Nederland ook deze kant uit zal gaan. We denken niet dat in de komende tien jaar commerciële waterketenbedrijven zullen ontstaan, maar wel dat de overheid zich steeds verder zal terugtrekken uit de uitvoering en zich zal toeleggen op het voeren van de regie en het houden van toezicht. In het beheer van het watersysteem maakt Rijkswaterstaat deze beweging al, waarmee zij het pad effent voor waterschappen en gemeenten. Ten tweede valt op dat in Engeland de drinkwaterbedrijven centraal staan bij de

inrichting van de waterketen. De Nederlandse drinkwaterbedrijven lijken dit wel na te streven, maar vooralsnog houden de overheden de boot af. De Nederlandse drinkwaterbedrijven zijn echter bij uitstek geschikt om deze rol te vervullen, want ze staan dicht bij de klant, zijn goed georganiseerd en gewend aan kosteneffectief en onder overheidstoezicht te werken. Om dit voor elkaar te krijgen, zullen echter wel de nodige hobbels moeten worden genomen. Onder andere bij de drinkwaterbedrijven zelf, getuige de standpunten van de Vewin dat verbeteringen in de waterketen van onderop gestalte moeten krijgen en dat decentraal toezicht op drinkwaterbedrijven volstaat. In het licht van de huidige ontwikkelingen lijkt ons dit een ietwat voorzichtige aanpak. Wij pleiten voor een sterke, sturende rol van de waterbedrijven in de heroriëntering en reorganisatie in de waterketen. Uit de reacties op het verkiezingsdebat over waterbeheer bleek dat de meningen over de toekomstige inrichting van de waterketen nog ver uit elkaar liggen. Om te komen tot een efficiënte, duurzame waterketen zullen de waterbedrijven zich de komende tijd nog actiever moeten mengen in het debat met de waterbeheerders.

Leander Ernst, Paul Roeleveld en Nigel Kent (MWH)