

Kwaliteit met bijmaak

Voordracht uit de 48e Vakantiecursus in Drinkwatervoorziening 'Drinkwater in Nederland: natuurlijk het beste?' gehouden op 5 januari 1996 aan de TU Delft.

1. De prijselasticiteit van de vraag naar drinkwater is gering

Er zijn verschillende onderzoeken gedaan naar de prijselasticiteit van de vraag naar drinkwater. Onder de prijselasticiteit wordt verstaan de verhouding tussen de procentuele verandering van de gevraagd hoeveelheid en de procentuele verandering van de prijs. De uitkomsten variëren nogal, van -0,05 tot -0,3. Ondanks deze ruime variatie zijn de getallen bijzonder klein. Dat wil zeggen dat bij een prijsverhoging met 1% de afzet zal afnemen met 0,05% dan wel 0,3%.



DRS. P. JONKER
DZH

Ik wil twee illustraties geven van de geringe prijselasticiteit. De eerste is de NIPO-enquête van oktober 1995: 'Het Waterverbruik thuis'. Daarin geven de respondenten aan, dat als het water de helft goedkoper zou worden, 96% dan niet meer drinkwater zou gaan gebruiken. Wanneer men het water twee keer zo duur zou maken, dan zou 49% niet op drinkwater gaan besparen en 38% zou iets minderen. De tweede illustratie is de recente ervaring van DZH. In 1995 heeft DZH het tarief met 16% verhoogd. De afzet heeft zich in de eerste negen maanden van 1995 als volgt ontwikkeld (zie tabel 1).

TABEL 1 - Afzet in de eerste negen maanden van 1995.

	Toe/afname afzet in procenten
District 's-Gravenhage	-2,3
District De Vlietstreek	+1,3
District De Tien Gemeenten	+2,1
Nederland	+1,6

Als er al sprake is van een negatief effect op de afzet, dan zou dat vooral in de stad Den Haag moeten zijn opgetreden. De Hagenaar gaat van oudsher al heel zuinig met water om. Het hoofdelijk verbruik ligt met 117 liter per hoofd per dag ruimschoots onder het landelijk gemiddelde. Zou deze attitude er toe leiden, dat men gevoeliger reageert op een prijsstijging dan andere verbruikers? Wij denken dat de oorzaak van de afzetdaling veel meer moet worden gezocht in zaken als de vermindering van het inwonersaantal en de bedrijvigheid door de stadsvernieuwing. Dat zijn wij nog aan het uitzoeken. Uiteraard is negen maanden een hele korte tijd. Consumenten konden wel eens meer tijd nodig hebben om te reageren op een prijs-

Samenvatting

In Nederland is de drinkwatervoorziening in handen van overheidsbedrijven. Het winstmotief staat daarbij niet voorop. De eigenaren streven in het algemeen naar een hoog kwaliteitsniveau gekoppeld aan gematigde tarieven. Deze aanpak is in het belang van de consument. De consument kent aan het geleverde drinkwater in de meeste toepassingen een hogere waarde toe dan het in rekening gebrachte tarief. Er is dus sprake van een consumentensurplus. Indien de drinkwatervoorziening in handen zou zijn van winstbeogende organisaties, dan zou het tarief aanmerkelijk hoger zijn.

Dit consumentensurplus wordt permanent bedreigd: door de belastingwetgever die nieuwe belastingen wil innen, door lagere overheden die geld nodig hebben voor andere doeleinden, door de werknemers die hogere lonen willen hebben dan elders wordt betaald voor hetzelfde werk en door directies die liever investeren in overcapaciteit dan bij de burens in te kopen. Versterking van de invloed van consumenten op het gevoerde beleid zou een goede tegenkracht kunnen bieden. Privatisering naar Engels of Frans model zou een duidelijke verslechtering voor de consument betekenen.

verandering. Veel hebt u dus nog niet aan deze praktijkervaring.

Toch is een lage prijselasticiteit heel aanneemelijk. De prijselasticiteit is afhankelijk van de substitutie-mogelijkheden die een verbruiker heeft. Als die mogelijkheden er niet zijn, of zeer duur zijn, dan zal de prijselasticiteit van de vraag heel klein zijn. De klant kan dan niet uitwijken naar andere produkten. Wel kan er een inkomenseffect optreden. Dat wil zeggen dat de klant bij een prijsverhoging minder te besteden heeft, en zich daardoor bepaalde dingen moet ontfeggen, bijvoorbeeld het produkt in kwestie.

Voor de meeste produkten is het niet zo eenvoudig om aan te geven wat de substitutiemogelijkheden zijn. Wanneer is een goed gelijkwaardig in de ogen van de consument? Veel reclame-inspanningen zijn er juist op gericht om het produkt te onderscheiden van concurrerende produkten, en zo een eigen deelmarkt te scheppen. Als het produkt in de ogen van de consument verschilt van het concurrerende produkt, kan er een blijvend prijsverschil optreden.

Reclame is er vaak op gericht om de aandacht van de consument af te leiden van de fysisch-chemische eigenschappen van het produkt naar de sociale en psychologische waarde. Zo verkondigde de chef-verkoper van een groot parfummerk onlangs eenvoudig: 'we sell hope'. Dezelfde methode passen verkopers van mineraalwater soms toe: men verkoopt geen water van een bepaalde samenstelling, maar gezondheid.

2. Vijf afzetmarkten

Zonder uitputtend te willen zijn, wil ik in dit verband vijf afzetmarkten voor kraanwater kort bespreken.

1. de markt voor *drinkwater*

Op deze markt concurreert het kraanwater met het flessenwater. Een voorbeeld is het merk Bar-le-Duc, dat bij mij in de supermarkt, in een geplastificeerd kartonnen pak van twee liter, wordt verkocht voor f 1,26. Dat is 250 maal duurder dan kraanwater. In Nederland is flessenwater een kleine markt. De Nederlander gebruikt gemiddeld 0,1 liter flessenwater per dag, terwijl voor koken en drinken zo'n 3,5 liter kraanwater wordt verbruikt. In Italië wordt maar liefst 3 liter flessenwater per hoofd per dag verbruikt. Daar is weliswaar het flessenwater wel wat goedkoper dan in Nederland, omdat er schaalvoordelen in de distributieketen optreden, maar een feit blijft, dat een Italiaan, ondanks een veel lagere prijs voor het kraanwater, een groter deel van zijn inkomen aan water moet besteden dan de Nederlander. Het Nederlandse streven naar een zo hoog mogelijke kwaliteit van het drinkwater is in het belang van de consument. Ook al wordt het kraanwater daardoor duurder, de klant is minder kwijt als hij het kraanwater voldoende vertrouwt om te drinken. Omgekeerd geldt, dat in de Nederlandse situatie de afzet van kraanwater voor koken en drinken niet zal reageren op een prijsverhoging.

2. de markt voor *hygiënische verzorging*

Velen van ons zijn nog opgegroeid met het teiltje in de keuken, waarin moeder meerdere kinderen achter elkaar in hetzelfde water waste. Het moderne sanitair wordt toch wel als vooruitgang ervaren. De overheid heeft dat ook flink gestimuleerd: er zijn grote bedragen aan volkshuisvestingssubsidies uitgegeven voor het alsnog aanbrengen van modern sanitair in oude woningen.

Vanuit medisch oogpunt wassen mensen zich tegenwoordig wellicht zelfs te vaak.

De opkomst van 'dermatologisch geteste' zeepsoorten wijzen op een aantasting van het natuurlijk afweersysteem door te vaak wassen. Hetzelfde geldt voor het grote marktaandeel van shampoo's, die geschikt zijn voor 'dagelijks gebruik'. Het gaat hier dus weer vooral om de sociaal-psychologische waarde van het produkt: de moderne mens is bevreesd voor de consequenties van het meedragen van lichaamsgeuren.

Het aantal minuten dat men onder de douche staat hangt voornamelijk af van de leeftijd. De vraag, of men een douche neemt of een bad, hangt voornamelijk van het geslacht af. De prijs van water is overigens maar een beperkt onderdeel van de kosten van het nemen van een bad. Er moet immers ook rekening worden gehouden met de kosten van energie, zeep, shampoo en het handdoekgebruik. Ook dit gegeven maakt het onwaarschijnlijk dat het waterverbruik voor hygiënische verzorging gevoelig voor de prijs van water is. Het oprukken van waterbesparende douchekoppen heeft dan ook meer te maken met energiebesparing dan met waterbesparing.

3. De markt voor *het wassen van kleding*
Ook hiervoor geldt, dat de kosten van het waterverbruik maar een fractie is van de kosten van een wasbeurt, en dat de invoering van zuinige wasmachines meer te maken heeft met energie- dan met waterkosten. Wegwerpkleding is als alternatief veel te duur, en komt eigenlijk alleen maar bij luiers voor. Chemische reiniging is ook veel duurder en vindt dan ook alleen maar plaats voor bepaalde typen bovenkleding. Het gebruik van oppervlaktewater is geen reëel alternatief, want, nog los van het probleem van de bacteriologische kwaliteit (de bleek zou weer in ere moeten worden hersteld), de gebruiker eist ook een frisse geur.

Om dat met oppervlaktewater te bereiken zou er flink extra wasmiddel moeten worden gebruikt, wat weer veel meer zou kosten dan er ooit op water bespaard kan worden.

4. De markt voor *toiletspoeling*
Op deze deelmarkt is de concurrentie al weer een stuk sterker, met name omdat de bacteriologische kwaliteit er niet zoveel toe doet. De toiletpot met waterbesparende knop voor gebruik bij alleen urinelozing, is flink in opmars. Die investering loont al snel. Een nog efficiëntere vorm is het Gustavbergtoilet, waarbij de faecaliën eerst worden verzameld, alvorens met water verder te worden getransporteerd. Die investering loont echter nog lang niet.

In Den Haag is men van plan, om in een project van 87 nieuwbouwwoningen een toiletspoeling op basis van oppervlaktewater te realiseren. Dat vereist wel de aanleg van een pomp, een persleiding, een zandfilter, een chloordosering, een opslagvat en een hydrofoor. Nog los van de vraag of dit eigenlijk wel mag (het Woningbesluit schrijft immers voor dat toiletten een drinkwateraansluiting moeten hebben), is het een heel duur project. Het spoelwater gaat maar liefst f 8,35 per m³ kosten. Bij een opschaling tot 208 woningen zou het nog f 5,47 kosten. Het is dus gewoon te duur voor grootschalige toepassing.

Meer concurrentie is te duchten van regenwater, dat in het algemeen van betere kwaliteit is dan het lokaal beschikbare oppervlaktewater. Als er bij de nieuwbouw rekening mee wordt gehouden liggen hier zeker mogelijkheden. In de oudbouw zal het wel beperkt blijven tot de terugkeer van de regenton voor tuinsproeien.

5. De markt voor *agrarisch en industrieel water*

Dit zijn naar volume belangrijke (circa 25%) afzetmarkten, waarbij de afnemers zich in het algemeen uitsluitend laten leiden door economische motieven en de chemisch/fysische eigenschappen van het water en minder door sociale en psychologische motieven, wellicht met uitzondering van de voedingsmiddelenindustrie. Op deze markt zien wij dan ook hevige concurrentie: eigen winningen, regenwateropvang en gebruik oppervlaktewater met eigen zuivering. Prijsdiscriminatie komt ook al voor. Zo is tien jaar geleden besloten om in het Westland en rond Bleiswijk aan de tuinders goedkoper water te gaan leveren dan aan de overige gebruikers. Het verschil is inmiddels al opgelopen tot 1 gulden per kubieke meter. Veel bedrijven kennen voor de grotere industriële verbruikers nog degressieve tarieven. Kennelijk is de verwachting dat er bij hen wel degelijk sprake is van een grotere prijselasticiteit. Een onderzoek van Krachtwerktuigen naar de mogelijkheden van alternatieven voor doorstroomkoeling bevestigen deze verwachting. Overigens worden de prijseffecten nog versterkt doordat in de agrarische en industriële sector het waterspoor vaak al gerealiseerd. Deze verbruikers hebben immers te maken met volume-afhankelijke rioolafvoerrechten en waterzuiveringskosten.

Ik heb het hier overigens nog steeds over de afzet van drinkwater. Tegenwoordig komt het leveren van industriewater steeds meer in de belangstelling. Dit betekent

weer een extra concurrent voor het drinkwater. Daar waar levering van industrie-water mogelijk is, zal voor beide produkten een hogere prijselasticiteit optreden. Men kan immers tussen beide mogelijkheden voor de watervoorziening overschakelen.

Samenvattend kan worden gesteld dat de waterleidingbedrijven op de markt voor bacteriologisch betrouwbaar water te maken hebben met een vrijwel inelastische vraag, en voorlopig hetzelfde geldt op de markt voor toiletspoeling. Dat is samen ongeveer driekwart van hun afzet. De drinkwaterbedrijven zouden hun opbrengsten dus flink kunnen vergroten door de tarieven te verhogen. In dat geval moet echter wel worden gevreesd voor afzetverlies op de markten voor agrarisch en industrieel verbruik. Dat hoeft geen belemmering te zijn als men meer gebruik zou gaan maken van prijsdiscriminatie, dat wil zeggen verschillende tarieven hanteren voor verschillende verbruikers.

3. Drinkwaterbedrijven: een natuurlijk monopolie?

Produkten met een lage prijselasticiteit hebben altijd veel last van mensen die proberen een monopolie op het produkt te krijgen. Als je de enige aanbieder van een dergelijk produkt bent, kan je immers de prijs fors verhogen zonder veel afzetverlies, en op die manier een grote winst behalen. De Verenigde Oostindische Compagnie is groot geworden door het monopolie op specerijen als kruidnagelen, foelie en nootmuskaat die destijds alleen op de Molukken werden geproduceerd. Tegenwoordig is dat monopolie op kruidnagelen overigens in handen van een lid van de familie Soeharto. Vrijwel de totale wereldhandel in diamanten verloopt nog steeds via het Central Selling Office van De Beers in Londen. In de jaren tachtig hebben de gebroeders Hunt een overigens mislukte poging gedaan om een monopolie op zilver te krijgen.

De economische literatuur heeft nogal wat moeite gehad om te bewijzen dat monopolies slecht zijn. Aanvankelijk probeerden men dat te doen door het begrip consumentensurplus. Het consumentensurplus is het verschil tussen datgene wat de klant bereid is te betalen en de feitelijke verkoopprijs. Bij een goed met een kleine prijselasticiteit, kan dit verschil aanmerkelijk zijn. Een monopolist ziet kans om het consumentensurplus van zijn klanten af te romen en in zijn eigen zak te stoppen. Dat is slecht voor de welvaart van de samenleving, tenminste als je er van uitgaat dat een extra gulden in de zakken van een stinkend rijke monopolist minder bijdraagt

aan de welvaart dan een extra gulden in de handen van een gewone verbruiker. En u en ik vinden dat ongetwijfeld waarschijnlijk. Maar ja, je kan erover twisten. Een heleboel van de mensen die zo rijk geworden zijn beginnen dan te vertellen over de mooie dingen die zij met dat geld hebben gedaan, zoals liefdadigheid en ondersteuning van de kunsten. Hoe moet je die zaken nu weer waarderen?

Vandaar dat men later is overgestapt op het begrip allocatieve efficiëntie. Daar wordt mee bedoeld dat het marktmechanisme er voor zorgt, overigens onder een groot aantal voorwaarden, dat de aanwezige produktiefactoren het meest efficiënt worden ingezet als voor alle produkten geldt dat de marginale kosten voor de produktie van de laatst verkochte eenheid gelijk is aan de verkoopprijs. Het is dan niet mogelijk om door middel van verschuiving van de produktie een hogere welvaart te bereiken. Ik zal u niet vermoeien met alle voorwaarden. Ik noem er slechts één: er mogen geen externe effecten zijn. Daarmee wordt bedoeld dat er geen nadelige effecten van de produktie mogen zijn waarvoor niet gecompenseerd wordt. Dit heeft geleid tot het beginsel: de vervuiler betaalt. Op die manier worden immers de nadelige effecten in de kostprijs tot uitdrukking gebracht, zodat weer aan de voorwaarde voor allocatieve efficiëntie van het marktmechanisme is voldaan.

Duidelijk is, dat in een monopolie-situatie de prijs hoger zal zijn dan de marginale kosten. Monopolies moeten daarom worden tegengegaan. Vandaar het streven van de Europese Unie om economische machtsposities tegen te gaan. Er is echter een belangrijke uitzondering op deze regel, namelijk de situatie van een natuurlijk monopolie. Van een natuurlijk monopolie is sprake als er sub-additiviteit van kosten is. Hiermee wordt de situatie bedoeld dat de kosten van een monopolist lager zijn dan de optelsom van de kosten van meerdere aanbieders die samen dezelfde groep verbruikers bedienen. In dat geval heeft het weinig zin om aan te dringen op afbraak van het natuurlijke monopolie, omdat dat juist de allocatieve efficiëntie zou verlagen.

Deze uitzondering komt ons bekend voor. Het zou de totale kosten van de drinkwatervoorziening behoorlijk hoger maken als in één straat twee buizen zouden liggen van twee onafhankelijk van elkaar opererende drinkwaterbedrijven. En dan heb ik het nog niet gehad over de negatieve effecten op de kwaliteit die daarvan het gevolg zouden zijn. Drinkwaterbedrijven zijn,

althans wat de distributienetten betreft, natuurlijke monopolisten.

Vervolgens is het de vraag wat dan de prijs van het drinkwater zou moeten zijn opdat de maatschappelijke welvaart zo groot mogelijk is. Daarover zegt de theorie weinig. Je zou de prijs gelijk kunnen maken aan de marginale kosten. Dat heeft het probleem dat, vanwege de sub-additiviteit van de kosten, de marginale kosten lager liggen dan de gemiddelde kosten. Daardoor komen de bedrijven in een permanent verliesgevende situatie terecht, die overheidssubsidies noodzakelijk maakt. In het openbaar vervoer komt deze situatie veelvuldig voor. Maar ja, dan moet er belasting worden geheven om de subsidies te kunnen betalen. Tegenover de lage tarieven staan dan hogere belastingen. Het is niet eenvoudig om de welvaartseffecten daarvan vast te stellen. Overigens is overheidsregulering nodig om deze situatie te bereiken: waarom zou een particulier bedrijf zich vrijwillig in een verliesituatie brengen?

Meer recente literatuur probeert overigens de noodzaak van overheidsregulering wat te verminderen, door te wijzen op de betwistbaarheid van natuurlijke monopolies. Denkbaar is immers dat een andere aanbieder dan de huidige monopolist een poging doet om de betreffende markt te veroveren. Voor de drinkwatermarkt zou je kunnen denken aan energiebedrijven of rioolbeheerders die in een bepaald gebied proberen de drinkwatervoorziening ter hand te nemen en het drinkwaterbedrijf van de markt te drukken. Ook kun je denken aan aangrenzende drinkwaterbedrijven die buiten de grenzen van hun voorzieningsgebied willen gaan opereren. Bij de huidige wetgeving is dat niet mogelijk, maar zonder regulering is het denkbaar. Dit zou een bovengrens stellen aan de winstgevendheid van het natuurlijke monopolie, namelijk dat de winstgevendheid niet zo groot mag zijn dat een ander bedrijf een serieuze poging zou kunnen wagen. Ik denk dat deze grens in het algemeen nogal hoog zal liggen, gelet op de zeer lange levensduur van de distributienetten, waardoor er meestal voor een nieuwkomer geen beginnen aan is. Dit dan nog los van de vraag waar het geleverde drinkwater vandaan moet komen, gelet op de hoge transportkosten van water.

De conclusie is derhalve dat drinkwaterbedrijven natuurlijke monopolies zijn, en dat er een noodzaak is voor overheidsregulering om te voorkomen dat er te hoge monopoliewinsten worden behaald.

4. Vormen van overheidsregulering

Overheidsregulering kan verschillende vormen aannemen. In Nederland is bij drinkwater overheidsverschaffing regel. Dat heeft tot gevolg dat het prijsbeleid direct door de overheid wordt vastgesteld, evenals de winstbestemming. Voor de consument wordt daarmee het verschil tussen de prijs van het drinkwater en een verbruiksafhankelijke belasting marginaal.

In Frankrijk wordt de feitelijke uitvoering aanbesteed via concessies. Iets dergelijks heeft de commissie-Brokkx ook voor het Nederlandse openbaar vervoer voorgesteld. Het doel van deze aanbestedingsprocedures is om de doelmatigheid van het waterleidingbedrijf of het openbaar vervoerbedrijf te bevorderen. Het is echter zeer twijfelachtig of men hierin op deze manier slaagt. In de eerste plaats zit men praktisch vast aan het bedrijf dat de eerste aanbesteding heeft gewonnen. Bij een vervolg-aanbesteding zullen er immers flink wat kosten moeten worden gemaakt als een ander het bedrijf overneemt. In de Franse praktijk komt dit dan ook nauwelijks voor. Bij de recente discussie over het openbaar vervoer is men met de oplossing gekomen dat de nieuwe concessiehouder al het personeel van de vorige over moet nemen, evenals de nog niet-afgeschreven roerende zaken. De vraag rijst wat dan nog het verschil is tussen deze aanbestedingsprocedure en het geven van een tijdelijk arbeidscontract aan de directeur.

Bovendien zijn er neveneffecten. In Frankrijk kwam het nogal eens voor, dat de lokale beslissers over de aanbesteding zodanig in de watten werden gelegd dat de aanbesteding nogal onzuiver werd. Een reeks schandalen was het gevolg. De stad Grenoble, bijvoorbeeld, is een procedure gestart tegen zijn oud-burgemeester, die beschuldigd wordt van corruptie bij het verlengen van de concessie van het waterleidingbedrijf. De stad eist een schadevergoeding van, omgerekend, 140 miljoen gulden, opgebouwd uit 75 miljoen voor het dure contract, 30 miljoen schadevergoeding voor het wegblijven van bedrijven die zich door de verslechtering van de reputatie van de stad niet meer in Grenoble willen vestigen, en 30 miljoen smartegeld voor de gemeenschap. Nou zit daar ongetwijfeld wat overvragen bij, maar duidelijk is wel dat de Franse consumenten er niet blij mee zijn.

Het Franse ministerie van Financiën heeft het publiek opgeroepen om waakzaam te zijn, en nieuwe verdenkingen van corruptie bij hen te melden. Dat hebben ze in Nederland zelfs bij de Van der Valks nog niet gedaan.

In Engeland en Wales hebben zij het anders gedaan. Daar zijn de waterleiding-bedrijven volledig geprivatiseerd. De aandelen worden op de beurs verhandeld. Monopoliewinsten worden voorkomen doordat een overheidsinstantie per bedrijf het tarief vaststelt voor een periode van vijf jaar, met indexatie. Deze aanpak is bijzonder impopulair bij de verbruikers. Er worden bovengemiddelde winsten behaald, en de grote salarissen van de directeuren halen regelmatig de krant. Ook al stellen de waterleidingbedrijven dat dit allemaal betaald wordt uit een grotere doelmatigheid, het publiek vertrouwt dat niet. De prijzen stijgen immers voortdurend. In Schotland is de privatisering dan ook niet doorgegaan. Er waren serieuze aanwijzingen dat belangrijke aantallen verbruikers zouden gaan weigeren om de rekeningen te betalen als de bedrijven geprivatiseerd gaan worden. Schotten hebben toch al het gevoel dat zij gekoloniseerd worden.

In beide gevallen is er dus sprake van een verwachting bij de verbruikers dat zij meer moeten betalen dan de kosten, en dat het meerdere in de zakken van private personen terecht komt. Dat wordt als een welvaartsverlies ervaren. Opvallend is dat dit effect bij overheidsverschaffing niet of veel minder optreedt. Ik herinner mij uit mijn twaalfjarige wethoudersperiode van Amsterdam geen enkele brief van een burger die boos was over het feit dat Gemeentewaterleidingen Amsterdam zo'n 20 miljoen gulden winst op water maakte. Kennelijk ging men er van uit dat als dit bedrag niet op deze manier werd geïnd, het dan wel op andere manier zou gebeuren.

Bijna alle waterleidingbedrijven zijn nu verzelfstandigd in de NV-vorm. Directe winstnemingen door bovenmatige dividendbetalingen komen zelden voor. Wel hebben de lagere overheden zichzelf bij voorbaat compensatie verleent voor het verlies aan de mogelijkheid van winstuitkeringen. Die compensaties komen uiteraard tot uitdrukking in de bedrijfskosten. Nu ziet de rijksoverheid zijn kans schoon om ook een deel van de mogelijke monopoliewinst naar zich toe te trekken. Eerst is er de grondwaterbelasting gekomen. Blijkens een brief van de staatssecretaris van Financiën en de minister van VROM aan de Eerste Kamer wordt nu serieus overwogen om deze belasting aan te vullen met een oppervlaktewaterbelasting. Dit lijkt mij een wel erg opzichtige poging om onder de bepalingen van de Europese Unie rond de omzetbelasting uit te komen. Drinkwater valt onder de producten waarvoor het lage BTW-tarief

mag worden geheven. Nederland doet dat dan ook. Daar zijn ook goede redenen voor. Drinkwater heeft immers iedereen nodig, arm en rijk. De druk van de omzetbelasting op water ligt daarom naar verhouding zwaarder op de lage inkomens dan op de hoge. Het past daarom heel goed in een beleid gericht op het tegengaan van grote inkomstenverschillen om op drinkwater het lage BTW-tarief te heffen. De economische theorie leert dat dit de welvaart bevordert. Het is dan natuurlijk heel vreemd om vervolgens alle soorten water nogmaals met een soort accijns te gaan belasten. Dat komt toch in feite neer op het verhogen van de BTW op water. Maar ja, dan zou de Europese Unie mee gaan delen in de opbrengsten, en dat was natuurlijk ook weer niet de bedoeling. Nederland is per slot van rekening naar verhouding al de grootste netto-betaler aan Europa geworden.

5. Vergroting van de efficiënte allocatie: vraag het de klant

De conclusie van het voorgaande is, dat bij een natuurlijk monopolie, overheidsverschaffing eigenlijk een voor de hand liggende oplossing is. Het voorkomt dat monopoliewinsten in de zakken van private personen terecht komt. Althans, het maakt het moeilijker. Hogere lonen dan gebruikelijk in de marktsector zijn natuurlijk ook een vorm van incasseren van monopoliewinst. En de interne efficiëntie van de bedrijfsvoering kan vaak ook nog wel wat beter. De goeden niet te na gesproken, natuurlijk.

Er is echter nog een ander aspect: worden de produktiefactoren wel op de meest optimale manier ingezet? En optimaal wil hier zeggen dat hun inzet leidt tot een zo groot mogelijke welvaart. In de huidige situatie in Nederland is het grootste gevaar dat er overinvestering plaatsvindt en drinkwaterbedrijven een te ruime taakopvatting hebben. De verzelfstandigde bedrijven ondervinden minder weerstand bij het doen van investeringen, dan toen zij nog onderdeel waren van gemeenten. Daar moest om het budget geconcentreerd worden met heel andere overheidstaken, van kinderopvang tot een nieuwe weg. Er wordt nu dus minder expliciet afgewogen dan vroeger. Ook zie je steeds meer neiging ontstaan bij rijks- en provinciale overheden om drinkwaterbedrijven op te zadelen met allerlei neventaken, die uiteraard geld kosten. De VEWIN heeft in 1991 een Milieuplan aanvaard, waarin de bedrijven allerlei milieutaken op vrijwillige basis op zich namen. Dit was een antwoord op de oproep van de rijksoverheid aan de waterleidingbedrijven, om zich als 'milieu-

bedrijf' te gaan opstellen. Het gaat hierbij om taken die verder gaan dan de normale toepassing van het beginsel 'de vervuiler betaalt'.

Bedacht moet worden, dat hier in feite namens de klant wordt beslist. De klant moet betalen, en het waterleidingbedrijf beslist waar het aan wordt besteed. Weliswaar gebeurt dat ook bij normale beslissingen over overheidsuitgaven. Maar daarvoor moeten de regeringen zich dan ook verantwoorden bij de volksvertegenwoordiging. Door de verzelfstandiging onttrekken dit soort besluiten zich aan die verantwoording. Uiteraard wordt er door overheidsvertegenwoordigers toezicht gehouden, via de raad van commissarissen en de algemene vergadering van aandeelhouders, maar dat alles gebeurt duidelijk op afstand.

Ik pleit er daarom voor dat de klant meer systematisch wordt betrokken bij de vraag welke taken de drinkwaterbedrijven op zich nemen. Ik zeg dat niet omdat ik daarvan duidelijk andere besluiten verwacht. De vergelijking Nederland-Italië geeft al aan dat het voor de klant rationeel is om aan te dringen op een zeer hoge kwaliteit. Dit bleek ook uit een tweetal buitenlandse voorbeelden. Het eerste is een onderzoek van de American Water Works Association uit 1993 (tabel II).

TABEL II – Willingness to pay to raise water quality above Federal standards.

	Water Utility Managers' Expectations	Actual Customer Attitudes
Very willing	5%	21%
Somewhat willing	32%	55%
Not very willing	46%	15%
Not at all willing	15%	10%
Don't Know	1%	1%

De conclusie lijkt mij helder. De klant is meer geneigd om voor kwaliteitsverbetering te betalen dan het management van de Amerikaanse waterleidingbedrijven denkt.

Een tweede voorbeeld komt uit Engeland. Severn Trent Water, een van de geprivatiseerde waterbedrijven, die in zijn gebied zowel de drinkwatervoorziening verzorgt als de afvalwaterzuivering en riolering, heeft een enquête gehouden onder 5300 klanten. Het doel was om een onderbouwing te leveren voor de aanvraag voor een tariefsverhoging. Het resultaat staat in tabel III.

In de eerste kolom staan de percentages van de geïnterviewden die, zonder dat zij met de kosten werden geconfronteerd, aangaven dat zij in deze verbeteringen

TABEL III – *Willingness to pay for possible improvements in service.*

% wanting to see improvements	Areas for possible improvements in service	Willingness to pay
86	Substantially reduce leakage	High
68	Reduce sewer flooding	
65	Improve taste	
64	Improve drinking water quality	Medium
63	Replace lead pipes quicker	
59	Replace sewers quicker	
74	Improve storm sewer overflows	Low
70	Treat sewage even better	
61	Meter everyone	

waren geïnteresseerd. Toen was de meerderheid nog voor heel veel verbeteringen, nog meer dan op deze lijst staan. Daarna werd verteld wat de consequenties voor het tarief waren. Het resultaat staat in deze tabel. Er is een grote bereidheid om het tarief te verhogen om de lekverliezen te verminderen en voor kwaliteitsverbetering. Voor bemetering hebben zij geen geld over. Dit zal met name de Amsterdamse en Rotterdamse lezers interesseren.

Het lijkt mij interessant om een dergelijke enquête ook eens in Nederland te laten plaatsvinden. Ik zou mij kunnen voorstellen dat de VEWIN een onderzoek laat doen naar de mate waarin de verbruikers het een goed idee vinden dat de tarieven voor drinkwater worden verhoogd met de kosten van de sanering van loden leidingen. Per slot van rekening zal bij de meeste bedrijven, na de conditionering van het drinkwater, het loodoplossend vermogen van het water wel zover zijn gedaald, dat men in de buurt komt van de tussennorm. Heeft de verbruiker er dan echt geld voor over om de kwaliteit van het drinkwater nog verder te verhogen? Ik zou hiervoor best wel willen putten uit de gelden die nu opgaan aan publiciteitscampagnes gericht op het wijs omgaan met water door diezelfde verbruiker. Volgens mij neem je op de door mij voorgestane manier de verbruiker meer serieus.

• • •

Afspraken over vermindering milieuverontreiniging oppervlaktewater

De provincie, de waterkwaliteitsbeheerders en Rijkswaterstaat en de akkerbouw- en vollegrondsgroentesector in Noord-Holland gaan het komende half jaar gezamenlijk bekijken welke maatregelen op de bedrijven getroffen moeten worden om de milieuverontreiniging van het oppervlaktewater te verminderen. Op 28 februari jl. heeft een eerste bestuurlijk overleg over dit onderwerp plaatsgevonden. Op dit moment komen meststoffen (stikstof en fosfaat) en bestrijdingsmiddelen in te hoge concentraties in bodem en water voor.

Eind '95 is door de projectgroep Diffuse Bronnen (vertegenwoordigers van waterschappen, gemeenten, regionale inspectie Milieuhygiëne en provincie) een lijst van maatregelen opgesteld. Deze lijst wordt de komende maanden door beide agrarische sectoren in overleg met de overheden getoetst op praktische inpasbaarheid. Het gaat om maatregelen die moeten voorkomen dat meststoffen en bestrijdingsmiddelen in het water terechtkomen. Het is de bedoeling dat de beide agrarische sectoren zelf de verantwoording nemen voor het treffen van de maatregelen. Beide sectoren krijgen tot 1 januari 1998 de tijd om de maatregelen te treffen.

In de tussenliggende periode zal regelmatig nagegaan worden of de aanpak volgens planning verloopt. Indien het niet lukt om met de beide sectoren afspraken te maken over te nemen milieumaatregelen, dan zal de overheid alsnog met de hunker beschikking staande juridische instrumenten (bijv. de WVO-vergunning) de milieumaatregelen verplichten. Het overleg met de akkerbouw en vollegrondsgroentesector maakt deel uit van het project 'Aanpak diffuse bronnen'. In dit project zetten de gezamenlijke overheden (waterschappen, gemeenten, Rijkswaterstaat, provincie en Regionale Inspectie Milieuhygiëne) in de provincie Noord-Holland zich in om de milieubelasting op oppervlaktewater vanuit de diverse sectoren te verminderen. In 1996 en 1997 zijn dat de recreatietoerwaart, de akkerbouw en de vollegrondsgroenteteelt. Daarnaast wordt een start gemaakt met het terugdringen van de milieubelasting vanuit koperen drinkwaterleidingen.

De overheden hebben zich tot doel gesteld om in overleg met de betreffende bedrijfstakken te komen tot een aanpak van de milieuverontreiniging.
(Persbericht provincie Noord-Holland)

Ondanks forse emissiereductie geen verbetering waterkwaliteit

Eind maart is het rapport 'Emissie-evaluatie Meerjarenplan Gewasbescherming' gepresenteerd. De Unie van Waterschappen vindt dat het rapport een eenzijdig beeld schetst van de reductie van bestrijdingsmiddelen. In de evaluatie wordt namelijk niet ingegaan op de gevolgen van emissiereductie van bestrijdingsmiddelen voor de waterkwaliteit. Het Nederlandse oppervlaktewater is nog steeds ernstig verontreinigd met bestrijdingsmiddelen. De landbouw gebruikt wel veel minder kilo's bestrijdingsmiddelen dan vroeger, maar deze vermindering betreft vooral de voor het watermilieu minst schadelijke grondontsmettingsmiddelen. De afname van giftige stoffen die door uitspoeling of verwaaiing in het water komen, is onvoldoende. Verdergaande maatregelen zijn volgens de Unie nodig.

Overschrijdingen algemene milieukwaliteit

Uit gegevens van de waterschappen blijkt dat het Nederlandse oppervlaktewater nog steeds op grote schaal is verontreinigd met bestrijdingsmiddelen als insecticiden, herbiciden en fungiciden. De normen van de algemene milieukwaliteit worden op ongeveer 70% van de ruim 500 onderzochte lokaties overschreden, soms zelfs met een factor 100 tot 1.000. Dit leidt tot sterfte van waterorganismen.

Extra maatregelen nodig

Een van de doelstellingen uit het Meerjarenplan Gewasbescherming is dat in 1995 de emissie van bestrijdingsmiddelen naar het oppervlaktewater met ten minste 70% zijn verminderd ten opzichte van 1985. Deze doelstelling is gehaald. Dit is echter voornamelijk het gevolg van een forse vermindering van het gebruik van grondontsmettingmiddelen. Deze middelen, die via uitspoeling in het water komen, zijn vluchtig en breken snel af. Op grond van de geconstateerde gehalten in oppervlaktewater stelt de Unie van Waterschappen vast dat via uitspoeling en verwaaiing veel bestrijdingsmiddelen nog in het water terechtkomen. Extra maatregelen, zoals het niet meer toelaten van een aantal voor het watermilieu giftige middelen en het instellen van spuitvrije stroken langs sloten, zullen naast zorgvuldig spuiten noodzakelijk zijn. (Persbericht Unie van Waterschappen)