

Voordracht gehouden tijdens het VWN-symposium over 'SamenWerking' d.d. 29 mei 1997 te Hoogeveen

Schaalvergroting in de drinkwatersector

De laatste tien jaar worden gekenmerkt door een forse schaalvergroting in de Nederlandse drinkwatersector. De wetgever heeft dat proces krachtig ondersteund. Daartoe werd in 1975 de Waterleidingwet gewijzigd. De provincies kregen toen de taak om reorganisatieplannen te maken. De uitkomst daarvan is bekend. Vrijwel alle provincies hebben gekozen voor één drinkwaterbedrijf in hun provincie. Daardoor zijn bedrijven ontstaan met



DRS. P. JONKER
NV Duinwaterbedrijf
Zuid-Holland

gemiddeld 400.000 aansluitingen, 75 mln m³ afzet, 450 medewerkers en materiële vaste activa van 550 mln gulden. In Nederlandse verhoudingen zijn dat middelgrote industriële bedrijven.

In het algemeen is men wel tevreden met deze schaalvergroting. De drinkwaterbedrijven zijn ontegenzeggelijk krachtiger bedrijven geworden, die zaken als kwaliteitscontrole, de invoering van nieuwe technologieën als ontharding en grotere automatiseringsprojecten aan kunnen.

De doelmatigheid is vergroot, getuige de voortdurende afname van het aantal medewerkers.

Aan de tarieven is die grotere doelmatigheid overigens niet af te lezen, die gingen alleen maar omhoog. Van de gelegenheid is namelijk gebruik gemaakt om de gemiddelde loonsom per medewerker wat op te trekken. Er zijn ook opmerkelijk veel nieuwe hoofdkantoren gebouwd. Sommige eigenaren wilden graag hun inbreng wat naar boven zien afgerond om de bittere pil van het opgeven van het eigen bedrijf wat te vergulden. Om de vroegere Commissaris van de Koningin in de provincie Noord-Holland, Roel de Wit, te citeren: als iemand er met mijn portemonnee van door wil gaan, dan maak ik hem eerst leeg.

Toch is de overgangsproblematiek niet de belangrijkste oorzaak van de voortdurende tariefsstijging van de afgelopen jaren. De belangrijkste oorzaak was de verdubbeling van het investeringsniveau sinds 1990, van 500 mln gulden per jaar tot meer dan een miljard gulden per jaar. De boekwaarde van de materiële vaste activa is daardoor sinds 1990 met 3 miljard gulden gestegen. Dit verhoogde de posten afschrijvingen en rentebetalingen in de exploitatie. Het niveau ligt nu 350 mln gulden per jaar hoger dan in 1990.

En dat terwijl de afzet in Nederland stagneert. Weliswaar neemt het aantal aansluitingen nog steeds toe door het aanleggen van steeds meer nieuwe woonwijken en bedrijfsterreinen, maar het gemiddeld verbruik per aansluiting daalt door waterbesparende maatregelen. Daar moeten wij niet over klagen, dat is beleid. De meeste investeringen zijn daarom niet gedaan vanwege een tekort aan capaciteit, maar zijn gedaan om de kwaliteit te verbeteren: betere zuivering, ontharding, vergroting van de leveringszekerheid en hier en daar het afstoten van bestaande winningen door problemen met de kwaliteit of door verdroging. De klant is over het eindresultaat bijzonder te spreken. Uit het laatste imago-onderzoek van de VEWIN blijkt dat de klant veel vertrouwen heeft in de drinkwaterbedrijven en geen enkele moeite heeft met de hoogte van de prijs. Ondanks de toename van verschijnselen van armoede bij delen van de bevolking, blijft het percentage van de rekeningen dat niet wordt betaald bijzonder laag en neemt nog zelfs af.

Doorgroei naar zes tot acht bedrijven?

Op 1 april jl. heeft minister De Boer van VROM een brief naar de Tweede Kamer gestuurd over de uitvoering van het Beleidsplan Drink- en Industrieruimtevoorziening. Daarin wordt voor het eerst officieel gesproken over een verdere vermindering van het aantal drinkwaterbedrijven tot zes à acht. Dat getal zoemt al lang door de wandelingen in Nieuwegein. Sinds een jaar of drie worden of werden er op verschillende plekken in Nederland strategische allianties gesmeed: in het Noorden, in Midden-Nederland, de duinbedrijven en het Zuidwesten. Velen zien daarin de voorboden van die grotere bedrijven. De meeste deelnemers praten echter liever over samenwerking om samen sterk te staan. Zij hoeven niet zo nodig te fuseren. Heel begrijpelijk allemaal, want die fusies zijn echt heel slecht voor de werkgelegenheid van directeuren. Veel tastbare resultaten hebben die strategische allianties niet opgeleverd. Dat is ook niet verwonderlijk. Er wordt namelijk niet voldaan aan de eisen die worden gesteld aan een succesvolle strategische alliantie. Een strategische alliantie kan worden gedefinieerd als een duurzame en diepgaande samenwerking tussen bedrijven. Als een van beide kenmerken ontbreken, dan is er eerder sprake van een langdurige contractsituatie of van een eenmalig gezamenlijk project. Kenmerkend voor een strategische alliantie is dat alle deelnemers er in investeren, waardoor er een gezamenlijk belang ontstaat. Daardoor is een verlies aan autonomie onvermijdelijk, omdat over

sommige dingen voortaan alleen gezamenlijk kan worden besloten.

Een strategische alliantie kan alleen slagen als er voldoende overeenstemming bestaat over doelstellingen en normen en waarden, en als de partners in voldoende mate aanvullend op elkaar zijn. In het bedrijfsleven komen veel strategische allianties voor, met name als een fusie of overname, om wat voor reden dan ook, niet tot de mogelijkheden behoort, en het alleen gaan te lang gaat duren of te veel gaat kosten. Denkt u maar eens aan de allianties in de luchtvaart of in de automatisering.

De meeste strategische allianties schijnen overigens al snel, binnen twee jaar, te mislukken. Het is niet eenvoudig om er vanaf het begin voor te zorgen dat beide partijen er voordeel mee behalen. Waarom zou je iemand anders bij jou in de keuken laten kijken, als je er niets beter van wordt? In de managementhandboeken wordt er daarom voor gepleit, om een strategische alliantie goed voor te bereiden: de relevante bedrijfsprocessen doorlichten, vaststellen wat de relevante competenties zijn die de partners samen in huis moeten hebben, afspreken wie wat doet op welk moment. Heel belangrijk is het, om het oog gericht te houden op de toegevoegde waarde. In welke fase van de hele keten van het voortbrengingsproces wordt waarde toegevoegd, en hoeveel? Uiteindelijk bepaalt de klant of waarde is toegevoegd, en dus of de strategische alliantie succesvol is.

Als wij dit toepassen op de drinkwaterbedrijven, dan kunnen wij allereerst vaststellen dat er weinig verschillen zijn in normen en waarden tussen de drinkwaterbedrijven. Ook over de doelstellingen van de drinkwatervoorziening bestaan geen grote verschillen van inzicht, als ik gemakshalve de discussie over de vraag of drinkwaterbedrijven wel of niet milieu-bedrijven moeten zijn maar even oversla. Daar ligt het dus niet aan. Het grote probleem bij de strategische allianties in onze sector zit hem in de omstandigheid dat er in de ogen van de klant geen waarde wordt toegevoegd. Twee goede, volwaardige drinkwaterbedrijven in een alliantie bij elkaar brengen leidt voor de klant op zich niet tot meerwaarde.

Wat wel kan, maar daar heb je geen strategische alliantie voor nodig, is om de productie goedkoper te maken door investeringen in capaciteit gezamenlijk te doen. Dat kan leiden tot een gezamenlijke onderneming, zoals WRK en WBB, maar ook tot langdurige en groscontracten. Het probleem daarbij is, dat de voordelen meestal niet evenwichtig gespreid zullen zijn over de deelnemers. Sommigen worden door de gezamenlijke investering

verhinderd om eerder gedane investeringen beter uit te nutten, terwijl een ander juist een hogere bezettingsgraad bereikt. Voor de collectiviteit is het wel voordelig, maar dat hoeft niet voor ieder afzonderlijk zo te zijn. Er moet dus onderling worden verrekend. Dat kun je allemaal wel met contracten dichttimmeren. Maar echt gezellig wordt het daar niet van. Zo stegelen Amsterdam en de provincie Noord-Holland al sinds 1926 over het zogenaamde HAU-contract. Degene die moet betalen is meestal al snel weer vergeten wat ook weer het voordeel was van de gezamenlijke besluitvorming.

De sector elektriciteit is ons in dit opzicht voor gegaan. Daar worden investeringen al sinds de jaren zeventig onderling verrekend. Die sector laat overigens zien, dat het uiteindelijk allemaal toch uitdraait op een volledige fusie. Als het gewoon één portemonnee wordt, dan ben je ook van al die verrekeringen af. Daar heeft men dan wel 25 jaar over gedaan. De drinkwaterbedrijven kunnen daarvan nog wat leren. Als er echt grote voordelen te behalen zijn door gezamenlijke investeringen, dan is het maar beter om meteen door te stoten naar fusies. Desnoods moet de minister maar de stok van een rijksreorganisatieplan achter de deur zetten.

Een alternatief: het waterspoor

Ik zou willen voorstellen om de aandacht eens te richten op strategische allianties met anderen dan waterleidingbedrijven, om te bereiken dat er wél waarde wordt toegevoegd voor de klanten. Ik denk daarbij aan het waterspoor en, in het verlengde daarvan, aan activiteiten gericht op het buitenland.

Allereerst het waterspoor. De discussie over het waterspoor is in Nederland verkeerd van start gegaan. In 1992 heeft het ministerie van VROM een nota uitgebracht over waterbesparing. Dat was een uitvloeisel van het Nationaal Milieubeleidsplan. Men dacht toen dat de prijs een effectief middel zou zijn om de verbruiker tot waterbesparing aan te zetten. Daarom wilde men de rioolheffing en de heffing waterzuivering omzetten in een opslag op de kubieke meterprijs. Dat zou leiden tot bijna een verdubbeling van de waterprijs.

Inmiddels weten wij dat dit zo niet werkt. Het grote tariefsverschil tussen de grondwaterbedrijven en de bedrijven die gebruik maken van oppervlaktewater leidt niet tot een noemenswaardig verschil in het hoofdelijk verbruik. De verbruiker heeft eenvoudig geen reële alternatieven voorhanden.

Flessenwater is te duur, regenwater niet altijd beschikbaar, oppervlaktewater te vies. Geen wonder dat het niet storm heeft

gelopen om dit beleid tot uitvoering te brengen.

Inmiddels is er toch een kentering opgetreden. Op meerdere plekken in het land zijn drinkwaterbedrijven en gemeentelijke rioolbeheerders met elkaar in gesprek. De gemeente Zoetermeer heeft heel recent de intentie uitgesproken om het rioolbeheer volledig over te dragen aan DZH. In Noord-Holland wil ook het zuiveringschap meedoen. Dat was voor de Unie van Waterschappen aanleiding om mee te willen werken aan een proef waarbij ook de Wet verontreiniging oppervlaktewater is betrokken. Het hoofdmotief daarbij is niet langer om water te besparen, maar vooral om de klant beter te benaderen.

De rioolrechten nemen in Nederland snel toe. Tien jaar geleden werd er in Nederland 371 miljoen gulden opgehaald, nu is het al meer dan een miljard. De werkelijke kosten van het rioolbeheer zijn gestegen van 843 miljoen gulden tot ruim 1,4 miljard gulden per jaar. De kostendekkendheid is nu dus 70%. De rioolrechten zullen naar verwachting nog fors gaan stijgen de komende jaren, enerzijds om de mate van kostendekkendheid te vergroten en anderzijds om nieuwe investeringen mogelijk te maken, vooral in de vergroting van de bergingscapaciteit van het rioolstelsel om het overstorten te beperken en om de 200.000 nog niet aangesloten woningen in het buitengebied alsnog aan te sluiten. De regering schat dat de rioolrechten de komende drie jaar nog met 44% omhoog zullen gaan.

De gemeenten hikken erg aan tegen deze stijging van de lokale lastendruk. Rioolbelasting is door de eeuwen heen een onpopulaire belasting geweest. In het oude Rome was de rioolbelasting al omstreden. Uit die tijd dateert het gezegde 'Geld stinkt niet'. De oorzaak daarvoor is een psychologische. De meeste mensen willen na gebruik van het toilet doortrekken en zich niet hoeven af te vragen hoe het daarna verder gaat. Het aanslagbiljet van de rioolbelasting doorbreekt die verdringing en roept daarom ergernis op.

Bij de zuiveringsschappen speelt hetzelfde in iets mindere mate. De opbrengst van de verontreinigingsheffing is gestegen van 1.211 miljoen gulden in 1985 tot 1.985 miljoen in 1996. De regering verwacht dat dit bedrag in het jaar 2000 nog 21% hoger zal liggen. De aloude regel: belang – betaling – zeggenschap heeft inmiddels geleid tot een uiterst ondoorzichtig financieringssysteem voor waterschappen, waardoor afbreuk wordt gedaan aan het karakter van een bestemmingsheffing.

Het Sociaal en Cultureel Planbureau heeft vorig jaar een rapport gepubliceerd van een

onderzoek naar het sociale draagvlak voor het milieubeleid. De titel is 'Publieke opinie en Milieu'. De conclusie is dat er in Nederland wel voldoende draagvlak is voor het milieubeleid, maar dat het draagvlak zwakke plekken vertoont. De Nederlander is namelijk niet erg bereid om zijn gedrag daadwerkelijk te veranderen. Dat vindt men niet zo nodig, omdat men meent dat industrie en landbouw worden ontzien. De Nederlander is daarom, meer nog dan in omringende landen, voorstander van het opleggen van dwingende maatregelen aan iedereen. Wel is de Nederlander bereid om offers te brengen voor een beter milieu. Daarbij is er een opmerkelijk onderscheid tussen de bereidheid om hogere prijzen te betalen, waarvan 70% voorstander is, en de bereidheid om hogere belastingen te betalen, waarvan slechts 49% voorstander is. Het verschil zit hem in de keuzevrijheid. Een hogere prijs kun je ontlopen door het product niet te kopen, aan een belasting ontkom je niet. Hetzelfde verschil treedt op bij de offerbereidheid. 55% wil iets extra's voor het milieu doen, ook als dat meer tijd of geld kost; 42% zou met een lagere levensstandaard genoegen willen nemen. Ook daar speelt het verschil in keuzevrijheid kennelijk zwaar.

Met dit in het achterhoofd wordt het begrijpelijk waarom er bij de bevolking zo'n grote steun bestaat voor het waterspoor. Daar blijkt 85% voor te zijn. Een drinkwaterprijs die hoger is, omdat daarbij is inbegrepen de kosten van het retour nemen van het afvalwater, sluit aan bij het beginsel 'de vervuiler betaalt'. Er is keuzevrijheid, want je kunt de verhoging in principe ontlopen door minder af te nemen. Het waterspoor is daarmee in de ogen van de consument te verkiezen boven de huidige situatie van een afzonderlijke nota voor het drinkwater en een afzonderlijke aanslag voor rioolbelasting. Hetzelfde geldt uiteraard voor de verontreinigingsheffing van het zuiveringschap.

Hier ligt de basis voor een strategische alliantie van de verschillende partijen in de waterketen: drinkwaterbedrijven, de gemeentelijke rioolbeheerders en de zuiveringsschappen. De klant wil graag betalen voor het product drinkwater, en vindt het goed dat de drinkwatervoorziening kwalitatief hoogwaardig wordt uitgevoerd. De rioolbeheerders en de zuiveringsschappen hebben moeite met het innen van de benodigde heffingen, en worden daardoor, de een meer dan de ander, gehinderd in het inhalen van achterstallig onderhoud en het aanbrengen van beleidsmatig gewenste verbeteringen. Door het waterspoor wordt het draagvlak vergroot voor het waterbeleid in ruime zin.

Uiteraard werkt dit het beste als het niet alleen gaat om het financiële waterspoor, maar als de samenwerking ook echt inhoudelijk is. Laat de klant ook zoveel mogelijk zien dat het één waterketen is, bijvoorbeeld door gezamenlijke aanleg en beheer.

Daarvoor zijn de mogelijkheden aanwezig. Meeliften op de drinkwaternote betekent samenwerking in administratief opzicht. Met name bij de riolen is in technisch opzicht sprake van een groeiemarkt. Er moet achterstallig onderhoud worden weggewerkt, het stelsel moet nog worden voltooid en de bergingscapaciteit vergroot. Dat zou geheel of gedeeltelijk door de drinkwaterbedrijven kunnen worden uitgevoerd, waardoor het draagvlak van de organisatie wordt vergroot. Ook met het zuiveringsbeheer valt synergie te bereiken, bijvoorbeeld door een bundeling van laboratoria en meer samenwerking bij transportprojecten. Bundeling in één organisatie is natuurlijk het eenvoudigste, maar ook andere samenwerkingsvormen zijn goed denkbaar. Zo zijn er voor alle partijen voordelen te behalen. Een echte strategische alliantie, dus.

Buitenland

Eigenlijk is deze gedachte helemaal niets bijzonders. In vrijwel alle landen ter wereld zijn of worden de activiteiten waterleiding en riolering door een en dezelfde organisatie uitgevoerd. In Europa bestaan er daarom alleen in Denemarken, Nederland en Oostenrijk afzonderlijke verenigingen voor drinkwaterbedrijven en afvalwaterbedrijven.

Dat brengt mij meteen op de tweede reden om strategische allianties te sluiten met bedrijven buiten de drinkwatersector, te weten de mondiale ontwikkelingen. Voor velen ligt de Wereld Water Decade in de jaren tachtig nog vers in het geheugen. Een onvoorstelbaar groot aantal mensen, naar schatting 1 miljard, heeft nog geen aansluiting op een goede drinkwatervoorziening. Nog meer mensen, naar schatting 1,5 miljard, ontberen een aansluiting op de riolering. De Habitat-conferentie vorig jaar in Istanbul heeft vastgesteld dat drinkwater en sanitatie de meest nijpende problemen zijn bij de voortdurende groei van de grote steden over de hele wereld. Niet voor niets besteedt Nederland 15% van de ontwikkelingshulp aan projecten die op water zijn gericht.

De ontwikkelingsbanken, zoals de Wereldbank, en de regionale banken voor Azië, Latijns-Amerika en Oost-Europa, hebben een sterke voorkeur voor een geprivatiseerde aanpak. Zij zijn door schade en schande wijs geworden. Een gesubsidieerde watervoorziening komt moeizaam tot stand

en wordt zelden goed onderhouden. Geprivatiseerde waterbedrijven hebben een belang bij het gereedkomen van de investeringen en het laten functioneren daarvan, omdat alleen op die manier hun investering kan worden terugverdiend. De ontwikkelingsbanken zijn daarom eigenlijk alleen nog maar bereid om krediet te geven aan geprivatiseerde waterprojecten.

Op dit ogenblik schrijven eigenlijk alleen de grote Engelse en Franse waterbedrijven in op deze aanbestedingen in de Derde Wereld en Oost-Europa. Meestal sluiten zij daartoe een alliantie met een lokale aannemer. Natuurlijk gaat er wel eens wat mis. Zo schijnt United Utilities uit Manchester maar liefst 80 miljoen Britse ponden te zijn kwijtgeraakt bij een project in Bangkok. Toch gaan zij door met nieuwe projecten, dus over het geheel moet de balans positief zijn.

Inmiddels maken ook de Duitse bedrijven zich op om dit voorbeeld te volgen. De vraag is dus of ook Nederland hierin een partijtje wil en kan meeblazen.

Technische kennis hebben wij voldoende in huis, zowel bij de Nederlandse ingenieursbureaus als bij de waterbedrijven.

Nederland staat immers op technisch gebied ergens aan de top. Geld is er ook in overvloed. Nederlanders sparen zoveel voor hun oude dag, dat het geld hier tegen de dijken op klotst. Iedereen die een goed project heeft kan het gefinancierd krijgen. Het gaat om het vormen van de juiste combinaties en het kunnen en willen nemen van risico.

In andere semi-overheidssectoren is men ons voorgegaan. Zo investeert de luchthaven Schiphol in luchthavens in Praag, Wenen, Brisbane en New York. De RAI in Amsterdam organiseert tentoonstellingen in Engeland en Singapore. Allemaal projecten waarbij men Nederlandse kennis in het buitenland aanwendt in combinatie met Nederlands kapitaal.

Onlangs heeft Lyonnaise des Eaux in Frankrijk aangekondigd te gaan fuseren met de Compagnie Financière de Suez, een reusachtig financieel conglomeraat. Er zal een onderneming ontstaan met een beurswaarde van maar liefst 20 miljard gulden. Het doel van de fusie is helder omschreven: het overnemen van communale dienstverlening op de terreinen afval, water, energie en kabeltelevisie over de hele wereld. Suez levert daarvoor het geld, Lyonnaise de kennis.

Wat doen wij: gaan wij samenwerken in strategische allianties om ook een deel van deze mondiale groeiemarkt voor onze rekening te nemen? Of laten wij het aan de Fransen over? Een ding is zeker. Het is naar mijn mening een voorwaarde vooraf om als drinkwaterbedrijven en afvalwater-

bedrijven de handen ineen te slaan. Je moet integrale projecten aankunnen. Als wij niet bereid zijn om op dit punt de handen ineen te slaan, dan kunnen wij er maar beter helemaal niet aan beginnen. Laten wij het dan maar houden bij marginale projecten, als twinning en het incidenteel verkopen van technische kennis zoals Aquanet doet. Niets ten nadele daarvan, maar grootschalig zal het niet worden. Vandaar de vraag: gaan wij samenwerken, of laten wij het aan de Fransen en Engelsen over?

Ik sluit af met enkele stellingen:

1. Schaalvergroting tot zes à acht bedrijven komt niet vanzelf maar zal moeten worden afgedwongen.
2. Naast gemeenten zouden ook waterschappen aandeelhouders van geïntegreerde waterbedrijven moeten worden.
3. Een land, waarin de beleggers in de rij staan om in teakbomen te investeren, zou ook in buitenlandse waterprojecten moeten willen investeren.

● ● ●

Illegale watertappers bedreigen volksgezondheid

Gemeentewaterleidingen Amsterdam maakt zich zorgen over een toenemend aantal illegale watertappers in de stad. Omdat zij niet werken met speciale hulpstukken bedreigen zij de volksgezondheid. Dit heeft Johan Volkers, leider van het waterfraude team, onlangs gezegd. Door het ontbreken van de speciale hulpstukken kan vervuild water terugstromen in het drinkwaterdistributienet. Zo dreigde het vorig jaar uit de hand te lopen met smeerolie die in het net terecht kwam. Door vlug op te treden kon het bedrijf echt gevaar voorkomen.

Volkers heeft sinds hij juni vorig jaar actief op zoek ging 106 bedrijven betrapt op het illegaal aftappen van water via brandkranen. Het gaat volgens hem vooral om aannemers, schilders-, rioolreinigingsbedrijven en markten. De vijf jaar daarvoor kreeg Gemeentewaterleidingen slechts tien of twintig meldingen binnen.

Het waterbedrijf treedt samen met de politie hard op tegen de illegale watertappers. Bedrijven die zich hieraan schuldig maken, overtreden de Waterleidingwet en het Wetboek van Strafrecht. Volgens Volkers riskeren zij maximaal zes maanden gevangenisstraf en boetes die in de duizenden guldens kunnen lopen. (ANP)