

REACTIE OP ARGUMENTATIE MINISTER PRONK EN TWEDE KAMER

“Wel kansen voor concurrentie in de watervoorziening”

De brief van minister Pronk van afgelopen juni aan de Tweede Kamer over de hoofdlijnen voor een nieuwe Waterleidingwet lijkt water los te koppelen van de ontwikkelingen in andere nutssectoren. De watervoorziening zou te veel exclusieve kenmerken vertonen en het publieke belang van deze sector zou groter zijn dan in andere sectoren. De overwegingen die de minister aanvoert om zijn keuzes te onderbouwen, zijn volgens M. van Twist, M. Kort en M. Kuit van de faculteit Techniek, Bestuur en Management van de TU Delft onvoldoende onderbouwd.

Ondanks alle verhalen over een terugtrekkende overheid bedeeft de overheid zichzelf tot op de dag van vandaag een belangrijke verantwoordelijkheid toe ten aanzien van de drinkwatervoorziening. Dit is logisch als men bedenkt dat drinkwater te karakteriseren is als een basisvoorziening voor iedereen in Nederland en gerekend kan worden tot de primaire levensbehoeften van de mens. De overheid ziet het als haar taak ervoor zorg te dragen dat de kwaliteit gewaarborgd is, dat de levering zeker is gesteld en plaatsvindt tegen een redelijke prijs. De waterleidingbedrijven dienen hierbij bovendien een breder belang dan de drinkwatervoorziening alleen. Waterbesparing en duurzaam bronnenbeheer worden eveneens tot de verantwoordelijkheid van de waterleidingbedrijven gerekend.

Onder meer ingegeven door een streven naar een grotere doelmatigheid bewegen andere nutssectoren zich in de richting van een vrije markt. De gemeenschappelijke ontwikkelingen in de gas- en elektriciteitswereld, zoals privatisering, liberalisering en deregulering, scheppen aanmerkelijk meer ruimte voor de markt en voor onderlinge concurrentie tussen de nutsbedrijven in de sector¹⁾. Ook in de watersector wordt over dergelijke ontwikkelingen gesproken. Er komen vragen aan de orde als: Hoe dient de sector te worden georganiseerd zodat de publieke belangen gewaarborgd zijn maar ook voldoende prikkels zijn ingebouwd voor meer doelmatigheid? Kan er in de watervoorziening ruimte zijn voor de werking van de markt en voor onderling concurrerende waterleidingbedrijven of moeten de ondernemingen juist in het licht van de bijzondere kenmerken van de sector in

publieke handen blijven en worden afgeschermd voor de prikkels die de markt oproept, zoals winstmaximalisatie?

Het is interessant om te bekijken of de ontwikkelingen uit andere sectoren hun uitwerking vinden op de watersector. In de verschillende nutssectoren begint het bewijsmateriaal zich op te stapelen dat liberalisering leidt tot verbetering in statische en dynamische efficiëntie²⁾.

Geschiedenis nieuwe waterleidingwet

De discussie over de organisatie van de watervoorziening gaat terug tot het beleidsplan Drink- en Industriewatervoorziening uit 1995. De ambitie om marktwerking te introduceren was een zeer prominent onderdeel van deze notitie. Onderzoek van Ocfab - overigens zeer omstreven - had namelijk uitgewezen dat in de Nederlandse watersector nog veel winst te behalen was op het gebied van doelmatigheid, ondanks de nu al bovengemiddeld goede prestaties. De behandeling van de hoofdlijnennotitie vorig jaar april in de Kamer en de door het kamerlid Feenstra ingediende en aangenomen motie maakte een voorlopig einde aan deze ambitie. Wat resteerde was de belofte om meer onderzoek naar de mogelijkheden van marktwerking uit te voeren.

Inmiddels ligt er de brief van minister Pronk aan de Tweede Kamer met daarin zijn visie op de toekomst van de watervoorziening. In deze brief wordt de motie Feenstra gevolgd, in zoverre dat de watervoorziening voor huishoudens ook in de toekomst in handen blijft van de overheid. De onderbou-

wing komt er kort gezegd op neer, dat het ongewenst is dat de watervoorziening in private handen komt, omdat commerciële belangen niet zouden passen bij een sector die moet voorzien in de primaire levensbehoefte van gebonden klanten. Privatisering zou immers kunnen leiden tot afwegingen, waarbij een verschuiving zal plaatsvinden van de aandacht voor kwaliteitszorg, leveringszekerheid, continuïteit, duurzame ontwikkeling en goed bronnenbeheer naar aandacht voor kostenreductie, gericht op winstmaximalisatie. Het op basis van deze argumentatie afdoen van privatisering en de invoering van concurrentie in de watersector is een gemiste kans, zeker als we kijken naar de resultaten van recent onderzoek³⁾.

Risico's van concurrentie worden kansen

Het invoeren van concurrentie in nutssectoren is te zien als een middel dat kan bijdragen aan de realisatie van een aantal beleidsdoelen, namelijk een beter economisch prestatievermogen van de bedrijven en meer doelmatigheid in de watersector. De introductie van concurrentie kan vele voordelen met zich meebrengen, zoals meer klantgerichtheid, een betere dienstverlening, lagere prijzen en meer productinnovatie.

Concurrentie is echter geen doel op zich. In de watervoorziening staat bovendien vast dat concurrentie in een spanningsvolle verhouding staat met de overige beleidsdoelen, zoals de vergroening van de waterleidingbedrijven en samenwerking tussen waterleidingbedrijven onderling en met de andere partijen in de waterketen.

Daar komt bij dat het laten van ruimte aan de markt door het toestaan van concurrentie niet zonder risico's is. Zo bestaat het gevaar dat een privaat monopolie ontstaat. Volgens Pronk geeft een privaat monopolie aanleiding tot "een aanzienlijke intensivering van de regulering" en zal dit zeker "risico's met zich meebrengen ten aanzien van de thans uitstekende drinkwatervoorziening in Nederland". Hierbij kan men denken aan het verminderen van de aandacht voor integrale kwaliteitszorg, de belemmerende werking op samenwerking in de waterketen, risico's ten aanzien van kruissubsidiëring (bijvoorbeeld als de tarieven voor de industrie kunstmatig laag worden gehouden ten koste van de tarieven voor de gebonden gebruikers), het verminderen van de bescherming van de gebonden gebruikers en het streven naar winstoptimalisatie in plaats van kwaliteitsoptimalisatie.

De vraag is echter of voorgaande aanleiding moet zijn voor een afwijzing van de markt als ordeningsprincipe; moet het juist geen prikkel zijn om te streven naar een zodanig ontwerp van de markt dat de positieve kanten ervan optimaal tot uitdrukking kunnen komen, terwijl de genoemde valkuilen en risico's gemitigeerd worden?⁴⁾

Voor bepaalde vormen van concurrentie in de watervoorziening zal zeker plaats zijn. Interessant is de spanning die op dit punt bestaat tussen de ministeries van VROM en Economische Zaken. Minister Jorritsma heeft over concurrentie gezegd: "Als je het kan, moet je het willen"⁵⁾.

Argumentatie

Om aan te tonen wat er misgaat wanneer men zich verlaat op de markt refereert Pronk in zijn brief aan de situatie in Frankrijk, Engeland en Wales. In Engeland en Wales is sprake van volledige privatisering. De aandelen van de waterleidingbedrijven zijn in privaat eigendom en verhandelbaar op de aandelenmarkt. De waterleidingbedrijven hebben echter wel hun monopoliepositie behouden. Pronk gebruikt deze situatie om aan te tonen dat ook een situatie waar de markt alle ruimte krijgt niet zonder meer optimaal is. Bovendien zijn er hoge lekverliezen, een lage leveringszekerheid en sterke prijsstijgingen.

De vergelijking tussen deze situatie en de ambitie om marktwerking te introduceren in de Nederlandse watersector is oneigenlijk, omdat van marktwerking in de betekenis van concurrentie tussen waterleidingbedrijven in Engeland en Wales totaal geen sprake is. Bovendien was het vertrekpunt om te privatiseren hier totaal anders dan in Nederland en is er sinds de privatisering een verbetering waar te nemen. De conclusie die uit deze verbetering getrokken kan worden is dat ook het in publieke handen houden van de watervoorziening onvoldoende waarborg voor kwaliteit biedt. Niet het onderscheid tussen publiek of privaat eigendom, maar dat tussen wel of geen concurrentie bepaalt dan ook het prestatieniveau wanneer over marktwerking gedacht en gesproken wordt.

In Frankrijk is het eigendom van de leidingnetwerken en installaties in handen van lokale overheden en is het recht om die infrastructuur te exploiteren op contractbasis uitbesteed aan private bedrijven. Deze situatie wordt aangehaald om duidelijk te maken dat deze vorm van marktwerking ook niet zonder risico's is. De concurrentiedruk is namelijk gering als de markt wordt gedomineerd door slechts enkele bedrijven en bovendien kunnen private bedrijven uit kostenoverwegingen geprikkeld zijn de benodigde

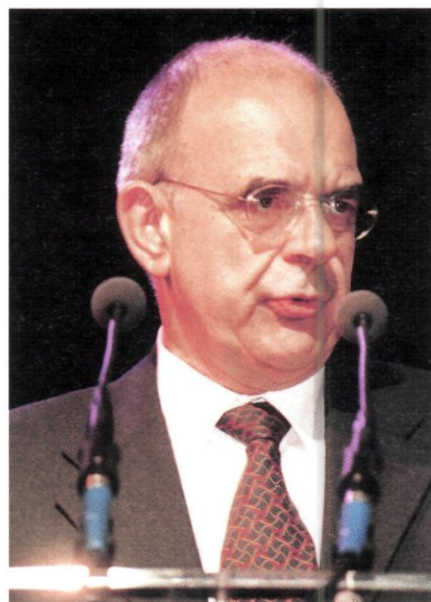
investeringen na te laten. Opnieuw is de redenering hier wat demagogisch. Het valt op zich niet te ontkennen dat in Frankrijk zaken mis zijn gegaan bij het op deze manier inschakelen van de markt, maar dit maakt deze vorm van marktwerking nog niet noodzakelijk slecht. De uitdaging die er in onze beleving ligt is de markt zo te ontwerpen en te reguleren dat de kracht ervan optimaal kan worden gebruikt, terwijl de risico's toch beheersbaar blijven.

Verder meldt de minister de Kamer dat Third Party Access, een situatie waarbij meerdere leveranciers van dezelfde infrastructuur gebruik maken, in de watersector niet mogelijk is. Experts geven echter geen eensluidend antwoord op de vraag of kwaliteitsverlies optreedt, wanneer drinkwater van verschillende kwaliteiten wordt gemengd. Steekhoudend onderzoek op dit gebied ontbreekt nog. Third Party Access in de elektriciteitssector leek overigens eerst ook onmogelijk.

Een vergissing is ook te denken dat eigendom en beheer, evenals de operationele taken die hieruit voortvloeien, in één hand moeten liggen om een integrale kwaliteitszorg te garanderen. De uitdaging is juist om integrale kwaliteitszorg door middel van regulering in goede banen te leiden. Voor nieuwe regulering is Pronk zeer huiverig. Hij ziet nieuwe regulering als een nadeel van liberalisering. Het gaat echter niet om de hoeveelheid regels, maar om de kwaliteit en richting ervan⁶⁾. De nieuwe Waterleidingwet die eraan komt, is uitermate geschikt voor het vastleggen van deze regels.

Een volgende vergissing is dat de zeggenschap van de overheid over de waterleidingbedrijven, in het bijzonder met het oog op de bescherming van de gebonden klanten, via de eigendom geregeld zou moeten worden. De economie leert dat bepaalde, meer gevoelige zaken ook prima aan de markt kunnen worden overgelaten, mits de overheid maar adequate regels formuleert, controleert en handhaaft. De consequenties van het via overheidseigendom regelen van de zeggenschap kunnen enorm zijn. Bij de privatisering van energiebedrijven die zich ook in de watervoorziening hebben begeven en zogenaamde multi-utilities hebben gevormd, zou nu immers weer een splitsing moeten plaatsvinden van energie en water om het overheidseigendom van de waterleidingbedrijven te verzekeren. Eventuele schade zullen de gedupeerde bedrijven waarschijnlijk op de overheid proberen te verhalen.

Een laatste argument tegen invoering



van concurrentie dat steeds opnieuw terugkeert, is dat de kwaliteit van de Nederlandse watervoorziening internationaal op een zeer hoog peil staat en ook een prijsvergelijking met de buurlanden goed kan doorstaan. Weliswaar mag Pronk terecht trots zijn op de goede internationale score van de watervoorziening op kwaliteit, tariefstelling, milieubelasting en dienstverlening aan de burger, maar dat hoeft geen reden te zijn voor Pronk om krampachtig vast te houden aan het bestaande en verder geen veranderingen door te willen voeren die tot concurrentie in de sector kunnen leiden. Vooralsnog wil men niet verder gaan dan yardstick-competition. De VEWIN heeft hiertoe de eerste aanzet gegeven. Om de doelmatigheid verder te vergroten zal gewerkt worden aan een intensivering van de samenwerking tussen waterleidingbedrijven onderling en met de andere partijen in de waterketen, bijvoorbeeld drinkwater, riolering en afvalwaterzuivering.

Hoe nu verder?

De watervoorziening blijft een taak waaraan duidelijk publieke belangen verbonden zijn. De uitvoering van deze taak is evenwel ook nu reeds overgelaten aan organisaties die privaat zijn georganiseerd. De minister wil vasthouden aan waterleidingbedrijven met een privaatrechtelijke rechtsvorm die publiekrechtelijk eigendom kennen. Waterleidingbedrijven zijn NV's waarvan de aandelen (bijna) geheel in handen van de overheid zijn. Via de raad van commissarissen kan de overheid als aandeelhouder toezicht op de bedrijfsvoering uitoefenen. Pronk gaat zover dat hij niet wil terugkeren naar de situatie waarin alle waterleidingbedrijven opnieuw een publiekrechtelijke rechtsvorm krijgen. Dat is niet realistisch, zo constateert hij terecht. De indruk wordt echter gewekt dat deze

'ouderwetse' organisatievorm genoemd wordt om aan te geven dat niet helemaal wordt teruggegaan naar de oude situatie.

Op zich is het een zuiver politieke keuze om in het streven naar meer doelmatigheid wel of geen marktwerking toe te staan. Het is niet aan de wetenschap om daar afbreuk aan te doen. Wel is het een plicht van de wetenschap om een bijdrage te leveren aan de meningvorming over marktwerking en daar waar keuzes niet of niet goed onderbouwd zijn, kritiek te leveren en/of ondersteuning te bieden. Heroverweging van de argumentatie van Pronk is wenselijk waar keuzes zijn terug te voeren op misverstanden en vergissingen. Daarvan lijkt hier voor een groot gedeelte sprake.

In de watersector is op zich ruimte voor concurrentie. Nader onderzoek moet de precieze mogelijkheden uitwijzen: op, om, met en tussen de infrastructuur. De introductie en/of bevordering van concurrentie sluit overigens het streven naar een vergroening van de waterleidingbedrijven en een intensivering van de samenwerking in de waterketen helemaal niet uit. Sterker nog, dergelijke beleidsdoelen zijn heel goed binnen bereik te

brengen bij de introductie van marktwerking door ze in te voeren als randvoorwaarden of onderdelen van de concurrentie binnen de sector. Ook staat de introductie van concurrentie de invoering van een verplichte prestatievergelijking (benchmarking), waarbij de waterleidingbedrijven worden vergeleken in hun prestatie op bedrijfseconomisch gebied, maar ook op het gebied van kwaliteit, milieu en dienstverlening aan klanten, volstrekt niet in de weg.

Waar het naar de toekomst toe vooral om gaat is dat goed invulling gegeven wordt aan de rol van de overheid als opdrachtgever voor de uitvoering van de watervoorziening, aan de rol van de overheid als waarborger van publieke belangen in de watersector en aan de rol van de overheid als marktmeester in de watersector. Het adequaat vervullen van deze rollen vereist het ontwikkelen van specifieke, vaak nog niet of onvoldoende aanwezige deskundigheid.

De overheid moet in staat zijn om gespecificeerd aan te geven welke eisen er gelden aanzien van de productie van drinkwater met als randvoorwaarden de publieke belangen die in de watervoorziening gelden. Deze publieke belangen waren immers de reden

waarom nutsvoorzieningen, dus ook de watervoorziening, publiek waren georganiseerd. Bij een goed ontwikkeld vermogen tot invulling van deze rollen worden de risico's van oneerlijke concurrentie, zoals misbruik, fraude en oplichting gemitigeerd en kan in de watersector een zelfde weg worden ingeslagen als in de overige nutssectoren. 

M. Twist
M. Kort
M. Kuit

- 1) Mark van Twist en Wijnand Veeneman (1999). Op weg naar de markt, Over concurrentiebevordering in infrastructuurgebonden sectoren.
- 2) Van Wijnbergen, S. (1999). Toekomst van het marktwerkingsbeleid, in Economisch Statistische Berichten.
- 3) Delfts Interfacultair Onderzoekscentrum voor Ontwerp en Management van Infrastructuren, in opdracht van het ministerie van Economische Zaken (1999).
- 4) Kessides, C. (1993). Institutional options for the provision of infrastructure, World Bank Discussion Papers. Klein, M. en P. Gray (1995). Competition in Network Industries - Where and how to introduce it, in 'Public Policy for the Private Sector Series, World bank.
- 5) De speekselvloed van Jan Pronk, Volkskrant, juli 1999
- 6) Robinson, C. e.s. (1994). Regulating the utilities: The way forward, Institute of Economic Affairs.