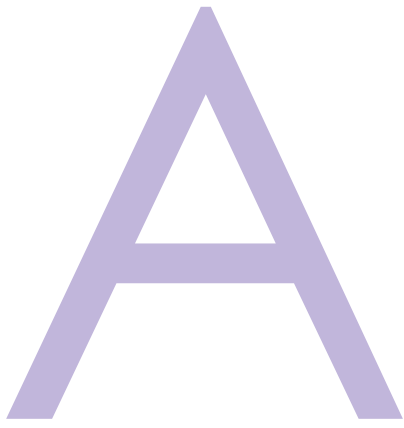




WORDEN
DRINKWATERBEDRIJVEN
TE GROOT?

Tekst Dorine van Kesteren | Beeld iStockphoto



Het gemiddelde drinkwaterbedrijf is de afgelopen dertig jaar maar liefst acht keer zo groot geworden

**De fusiedrift in de
publieke sector is niet
voorbijgegaan aan de
drinkwatervoorziening.
Het gemiddelde drink-
waterbedrijf is de
afgelopen dertig jaar
maar liefst acht keer
zo groot geworden.
Dit alles onder het
mom van efficiëntie
en kostenbesparing.
Maar is groter wel
altijd beter? Twee
tegengestelde me-
ningen.**

Een paar cijfers. In 1952 kende Nederland 198 drinkwaterbedrijven, in de jaren zeventig nog 100 en na de grote fusiegolf in de jaren tachtig en negentig bleven de huidige tien over. In de publieke sector was alleen bij de politiekorpsen en mbo- en hbo-instellingen dezelfde mate van schaalvergroting; verzorgingshuizen, ziekenhuizen, middelbare scholen en rechtbanken groeiden de afgelopen dertig jaar ook fors, maar allemaal minder hard.

SCHAALVOORDELEN

Fusies beginnen altijd met het wenkende perspectief dat schaalvoordelen leiden tot efficiëntie en kostenbesparingen. Maar groter is niet altijd beter, stelde econometrist Jos Blank in september in zijn oratie aan de Erasmus Universiteit Rotterdam.

Blank onderzocht de effecten van schaalvergroting in de publieke sector. Hij concludeert dat schaalvergroting een omslagpunt kent, dat per sector verschilt: als bedrijven of instellingen groter worden dan de optimale omvang, gaan de kosten juist weer toenemen. Blank: "De gemiddelde kosten per geleverd product vertonen dikwijls een U-curve. Aanvankelijk leidt schaalvergroting tot lagere gemiddelde kosten, totdat de optimale schaal en het kostenminimum zijn bereikt. Groeit een onderneming voorbij dit punt, dan gaan de kosten weer stijgen."

Voor de drinkwatersector ligt de optimale schaal volgens Blank bij een productie van 25 miljoen kubieke meter water. Bij een gemiddelde kostprijs van 1,23 euro (Vewin, 2014), komt dit overeen met een omzet van 32 miljoen euro. Met een gemiddelde omvang van 136 miljoen euro zit het gemiddelde waterbedrijf in Nederland dus ver boven de optimale schaal (zie kader 'Te groot!').

Blank baseert zich op empirisch onderzoek in Nederland, de Verenigde Staten, Spanje en Noorwegen. "Maatgevend voor mijn rapport waren uiteindelijk de conclusies van de onderzoekers Dijkgraaf en Visser van de Erasmus Universiteit, die in 2007 waterbedrijven in Nederland, de Verenigde Staten, Groot-Brittannië en Australië hebben geanalyseerd."

GEEN WINDEIEREN

Wolter Odding, financieel directeur bij Vitens, herkent zich hier echter totaal niet in. Met een marktaandeel van 31 procent en 5,4 miljoen klanten is Vitens de grootste leverancier van drinkwater in Nederland. De fusie in 2006 met Hydron Midden-Nederland en Hydron Flevoland heeft het bedrijf juist geen windeieren gelegd, aldus Odding. "Ten opzichte van 2006 zijn de operationele kosten gezakt van 89 euro naar 72 euro per aansluiting. In totaal besparen we hiermee jaarlijks 39 miljoen euro. Daardoor zijn de tarieven in 2006 gedaald met 3 procent, alle andere jaren stabiel gebleven en voorzien we volgend jaar een prijsdaling van 4 of 5 procent." >

Deze kostenbesparingen zijn volgens Odding rechtstreeks toe te schrijven aan de fusie. De grootste klap zat in het samenvoegen en efficiënter maken van de overhead-afdelingen, zoals financiën, hr en it. Odding: “De directeur van het aanzienlijk kleinere drinkwaterbedrijf in Drenthe vroeg zich onlangs af waarom hun operationele kosten per aansluiting 27 euro hoger dan liggen bij ons. Als voorbeeld keken we naar de financiële afdeling, waar bij ons veertig mensen werken. In dezelfde verhouding zou Drenthe al het financiële werk met slechts vier man moeten doen. Nou, dat kan natuurlijk niet. Een ander voorbeeld zijn de investeringen in ict: bij ons bezoeken dagelijks veel meer mensen de website dan bij de kleinere drinkwaterbedrijven, maar de kosten van de site zijn toch echt gelijk.”

BUREAUCRATIE

Blank stelt dat de kosten na het omslagpunt weer gaan stijgen omdat bedrijven en instellingen dan te maken krijgen met de nadelen van hun grotere omvang: bureaucratie en coördinatieproblemen. “In kleine organisaties zijn dingen vaak informeel geregeld; de directie heeft het gauw genoeg in de gaten als iets misgaat. Maar als een bedrijf groter en onpersoonlijker wordt, komen er interne controlemechanismes, procedures en protocollen. Het bedrijf wordt slechter bereikbaar voor de klant, de medewerkers voelen zich minder betrokken en melden zich vaker ziek. Het gevolg is dat de dienstverlening duurder wordt. Helaas laten de meeste instellingen zich hierdoor niet weerhouden om verder te

groeien dan de optimale schaal. Dat betekent dat zij niet meer tegen de laagste kosten produceren – en de consument en de maatschappij betalen de rekening.”

Concentreert Jos Blank zich op schaalvergroting in de publieke sector, aan de Universiteit Utrecht doet hoogleraar Hans Schenk al tientallen jaren onderzoek naar fusies in het bedrijfsleven. Zijn bevindingen zijn nagenoeg hetzelfde: maar liefst 85 procent van de fusies en overnames in de niet-financiële sector loopt uit op een regelrechte teleurstelling, in die zin dat er geen waarde voor de aandeelhouders – een hoger marktaandeel of meer rendement – wordt gecreëerd. Ook dat komt door de U-vormige kostencurve. “Bij een relatief kleine schaal loont het om te groeien, omdat je dan gebruik kunt maken van schaalvoordelen, maar op een gegeven moment houdt het op. En dan beland je in de opgaande poot van de kostencurve.”

Vitens heeft in de ogen van Odding relatief weinig te maken met bureaucratie, volgens Blank de grootste kostenveroorzaker bij instellingen die maar doorgroeien. “Wij leveren maar één product, en hebben niet zoals scholen en ziekenhuizen te maken met een oneindige hoeveelheid opleidingen en behandelingen. Dat maakt de interne regelgeving een stuk beperkter. Daarnaast hebben wij bewust gekozen voor maar twee managementlagen: de lijnen zijn heel kort.” Hij zegt wel: “Als wij nu nog groter zouden worden, moeten we een derde managementlaag toevoegen. En dat is niet de bedoeling.”

... EN DE WATERSCHAPPEN?

De trend van schaalvergroting is ook bij de waterschappen duidelijk zichtbaar. Tot 2005 bestonden er (grote) waterschappen, *hoogheemraadschap* geheten, met kleinere ‘inliggende’ waterschappen. Ook bestonden er toen in delen van Nederland zuiveringschappen, die specifiek belast waren met de waterkwaliteit in hun gebied. Als gevolg van fusies zijn er inmiddels nog maar 23 waterschappen over, die zowel verantwoordelijk zijn voor de kwantiteit (waterpeil) als de kwaliteit van het water. “Na de Tweede Wereldoorlog had bij wijze van spreken iedere polder zijn eigen waterschap, in totaal waren het er meer dan tweeduizend. Het is dus logisch en praktisch dat het aantal waterschappen enorm is afgenomen”, zegt Arwin van Buuren, universitair hoofddocent bestuurskunde aan de Erasmus Universiteit Rotterdam.

Volgens sommige politici zijn 23 waterschappen echter nog te veel. Het kan allemaal nog veel efficiënter, heet het dan, om de kosten te beheersen en de lasten voor burgers en het bedrijfsleven te verlagen. Tegenstanders zeggen dat de band met de gemeenten en burgers juist verloren gaat als het waterschapsgebied te groot wordt.

Van Buuren durft niet te beweren dat nog verdergaande schaalvergroting leidt tot meer doelmatigheid. “De waterschappen zijn al heel doelmatige organisaties. Uit benchmarks blijkt dat zij het overgrote deel van hun budget besteden aan hun primaire taken – en niet aan overhead. Waterschappen hebben natuurlijk een politiek bestuur, dat iedere stijging van de waterschapsrekening moet uitleggen aan de ingezetenen. Dat is een stok achter de deur om de uitgaven binnen de perken te houden.”

Misschien behoort Vitens tot de 15 procent succesgevallen, stelt Schenk. “Maar de vraag is natuurlijk of de gefuseerde organisatie beter presteert dan *zonder* fusie het geval zou zijn geweest. Het wetenschappelijk onderzoek werkt met controlegroepen om dit te beoordelen.” Feit blijft dat 85 procent van de fusies niets opleveren of zelfs geld kosten. Bovendien zijn de U-vormige kostencurves voor alle sectoren bekend, zodat iedere organisatie weet wanneer zij het kritieke omslagpunt nadert. Waarom vinden dan toch al die fusies en overnames plaats?

Dat komt volgens Schenk vooral doordat het ene bedrijf niet wil achterblijven bij het andere. “De afgelopen 110 jaar waren er zes fusiegolven, want fusies vinden bijna altijd tegelijkertijd plaats. Ondernemers zijn bang om te worden beticht van een gebrek aan daadkracht en ondernemerschap, en nog banger dat de concurrent die een overname doet, toevallig wél tot de 15 procent succesgevallen gaat behoren.”

Vlak ook de rol van de overheid niet uit, zegt Blank. “In de jaren tachtig en negentig heeft de overheid heel sterk gestuurd op opschaling. Vanuit het idee dat dit voordelig is, en omdat men de sturing en controle als overzichtelijker ervaart als men met minder partijen van doen heeft.”

Daarnaast kunnen voor schaalvergroting andere overwegingen een rol spelen, aldus Vitens-directeur Odding. “Onze omvang geeft ons de mogelijkheid om grote bedragen uit te geven aan innovaties op het gebied van duurzame en intelligente watervoorziening en hergebruik van rest- en afvalstoffen.” En omvang zorgt voor invloed. “Vitens wordt als eerste gebeld door de overheid en belangenorganisaties als het gaat om maatschappelijke onderwerpen als schaliegas of medicijnresten in het water.”

FUSIEDRIFT NADER BEZIEN

Omdat het succes doorgaans gering is, pleit Blank voor meer terughoudendheid bij fusies in de publieke sector. Wat hem betreft moet er wetgeving komen die fusies alleen toestaat als de fusiepartners het maatschappelijk nut onomstotelijk kunnen bewijzen. Ook de publieke organisaties zelf moeten maar eens goed nadenken over hun fusiedrift. “Als de kosten te hoog oplopen, kunnen ze overwegen om de boel weer te ontvlechten. Daar zeg ik wel bij dat een splitsingsproces, net zoals een fusie, lange tijd voor veel extra kosten zorgt. Maar soms is het het overwegen waard. Kijk bijvoorbeeld naar onderwijsinstelling Amarantis, die inmiddels weer is gesplitst.”

Odding gelooft overigens wel dat er ook in de drinkwatersector een grens aan de groei zit. “Maar mijns inziens ligt het kritieke omslagpunt niet bij de productie van 25 miljoen



TE GROOT!

De optimale schaal in de drinkwatervoorziening ligt bij een productie van 25 miljoen kubieke meter water per bedrijf, aldus Jos Blank van de Erasmus Universiteit Rotterdam. Daarboven zijn geen schaalvoordelen meer te halen. Alle Nederlandse drinkwaterbedrijven produceren aanzienlijk meer.

Productie miljoen in miljoenen kubieke meters per jaar:

1. Vitens	344
2. Brabant Water	178
3. Evides Waterbedrijf	165
4. PWN	88
5. Waternet	86
6. Dunea	77
7. WML	71
8. Waterbedrijf Groningen	45
9. Oasen	41
10. WMD	32

Bron: Vewin, kerngegevens drinkwater 2014

kubieke meter water.” In reactie relativeert Blank de exactheid van zijn conclusies. “In de literatuur bestaat er geen overeenstemming over de optimale schaal. Voor de drinkwatervoorziening bijvoorbeeld kom ik getallen tegen die variëren van 0,7 tot 25 miljoen kuub water. Daarom is er ook nader onderzoek nodig. Mijn oratie is enkel een *wake-up call*. De schaalvergroting in de publieke sector is ooit begonnen vanuit een goede filosofie; het is echt niet zo gek dat scholen, ziekenhuizen en drinkwaterbedrijven groter zijn geworden. Maar we zijn doorgeschoten.” |