

Vergaderjaar 2017–2018

27 625

Waterbeleid

Nr. 410

BRIEF VAN DE MINISTER VAN INFRASTRUCTUUR EN WATERSTAAT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 21 november 2017

Hierbij stuur ik u het rapport «Evaluatie doelmatigheid Drinkwaterwet»¹, opgesteld door Andersson Elffers Felix (AEF). De evaluatie vloeit voort uit artikel 60 van de Drinkwaterwet. Hierin is opgenomen dat binnen vijf jaar na inwerkingtreding van de Drinkwaterwet verslag wordt gedaan van de doeltreffendheid en effecten in de praktijk van hoofdstuk V «De doelmatigheid van de openbare drinkwatervoorziening». Hoofdstuk V stelt eisen aan de voorbereiding en uitvoering van de prestatievergelijking en de daarop gebaseerde verbeterplannen van de drinkwaterbedrijven. Zoals aangekondigd in de «Beleidsnota Drinkwater – Schoon water voor nu en later» (2014) (Kamerstuk 27 625, nr. 316) gaat de evaluatie ook in op de vraag of de wet- en regelgeving met betrekking tot de doelmatigheid voldoende ruimte biedt voor investeringen van de drinkwaterbedrijven. Conform de motie Geurts en Visser² is extra aandacht besteed aan «de totstandkoming van de drinkwatertarieven en de mogelijkheid om het toezicht en met name de positie van de Autoriteit Consument en Markt (ACM) hierbij te versterken.»

Belangrijkste aanbevelingen uit het evaluatierapport

De belangrijkste aanbevelingen van AEF:

- maak de prestatievergelijking opnieuw een verantwoordelijkheid van de sector en borg een onafhankelijke toets op de betrouwbaarheid van de gegevens;
- geef de verbeterplannen zowel inhoudelijk als procedureel een groter belang;
- verbeter het tarieftoezicht procedureel;

¹ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

² Kamerstuk 34 300 J, nr. 28

- onderzoek wat de ongewenste effecten zijn van de gewogen gemiddelde vermogenskostenvoet (WACC)³ en wat oplossingen zijn;
- laat periodiek onafhankelijk onderzoek doen naar de doelmatigheid en de investeringsopgave.

Prestatievergelijking

Er is bij de totstandkoming van de Drinkwaterwet bewust voor gekozen om drinkwaterbedrijven in publieke handen te laten en een specifiek leveringsgebied aan te wijzen waarbinnen zij drinkwater moeten leveren. Vanwege het ontbreken van concurrentie voorziet de Drinkwaterwet in een systeem van decentraal toezicht door publieke aandeelhouders, centraal toezicht door de ILT en advisering door de ACM. Binnen dit toezichtarrangement spelen de wettelijk verplichte driejaarlijkse prestatievergelijking en verbeterplannen een belangrijke rol. Het doel hiervan is om verantwoording af te leggen over de prestaties, de prestaties van de sector te verbeteren en de doelmatigheid te bevorderen.

In 1997 introduceerde de Vereniging van drinkwaterbedrijven in Nederland (Vewin) een eigen vrijwillige prestatievergelijking. Deze vergelijking had twee doelen: het bieden van transparantie en leren van elkaar. Sinds de inwerkingtreding van de Drinkwaterwet in 2011 is de prestatievergelijking wettelijk verplicht. De uitvoering is in handen van de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) op basis van een door de ILT opgesteld protocol. De informatie die drinkwaterbedrijven moeten aanleveren heeft betrekking op de kwaliteit van het geleverde water, milieuaspecten, klantenservice en kostenefficiëntie.

De prestatievergelijking brengt daarmee in beeld op welk gebied tekortkomingen bestaan dan wel verbeterpunten mogelijk zijn. Op basis van de vergelijking stelt ieder drinkwaterbedrijf binnen zes maanden na het verschijnen van de prestatievergelijking een verbeterplan op. Daarin staat welke acties worden ondernomen, evenals de termijnen waarbinnen die plaatsvinden, om de prestaties van het bedrijf te verbeteren.

Vanaf 1997 zijn de kosten van de productie en levering van drinkwater gedaald en als gevolg hiervan is de productiviteit vergroot. Volgens AEF is aannemelijk dat de prestatievergelijking een bijdrage levert aan de verbetering van de doelmatigheid van de drinkwaterbedrijven. Een concept-onderzoek van IPSE Studies⁴ naar de productiviteit van netwerksectoren bevestigt dit beeld. Hieruit komt naar voren dat de productiviteit in de drinkwatersector nog steeds een stijgende trend laat zien. De groei van de productiviteit gaat bovendien hand in hand met verbetering van de drinkwaterkwaliteit. IPSE Studies concludeert in haar concept-rapport dat de vrijwillige (en nu wettelijk verplichte) bedrijfsvergelijking vanaf 1997 een positieve impuls heeft gegeven aan de ontwikkeling van de productiviteit. De onderzoekers van IPSE Studies wijzen ook op het gevaar van uitholling van het instrument van bedrijfsvergelijking als het aantal drinkwaterbedrijven nog verder daalt door fusies. Ik kan u dit onderzoek na publicatie toezenden. Hieruit concludeer ik dat het instrument van de prestatievergelijking en verbeterplannen (nog steeds) goed bruikbaar is om de doelmatigheid te bevorderen. Ik zie tegelijkertijd dat belangrijke verbeteringen mogelijk zijn, zodat de meerwaarde van de prestatievergelijking wordt vergroot en het in de toekomst haar waarde behoudt.

³ De gewogen gemiddelde vermogenskostenvoet wordt in deze brief aangeduid met WACC (Weighted Average Cost of Capital)

⁴ Institute for Public Sector Efficiency Studies, Delft

Conform het advies van AEF wil ik inhoudelijke verbeteringen doorvoeren en daarmee de gebruikswaarde van de prestatievergelijking vergroten. Ik besef dat ik hiermee een inspanning vraag van de sector. In lijn met het advies van AEF wil ik dit doen door de volgende acties:

- er worden extra indicatoren toegevoegd op het gebied van investeringen en doelmatigheid;
- de effecten van de voorgaande verbeterplannen op de prestaties moeten explicieter worden opgenomen;
- de prestaties van de drinkwaterbedrijven moeten voortaan in een tijdreeks worden weergegeven. Dit geeft een beter beeld van de (onderlinge) ontwikkeling van de prestaties van de bedrijven;
- tenslotte zal ik meer context en onderbouwing vragen bij de gepresenteerde gegevens.

Ik zal samen met de ILT en de drinkwatersector bespreken hoe we hier gevolg aan kunnen geven. Er is tijd nodig om het protocol hierop aan te passen en vast te stellen. De eerstvolgende prestatievergelijking zal daarom betrekking hebben op de prestaties van 2019 in plaats van 2018.

De aanbeveling om de prestatievergelijking terug te leggen bij de sector neem ik deels over. Het verzamelen en ordenen van de feitelijke gegevens kan, mede gezien het feit dat de waterbedrijven jaarlijks al een prestatievergelijking uitvoeren, mijns inziens goed worden neergelegd bij de drinkwatersector. Dit levert tijdwinst op en is efficiënter. Het voorkomt bovendien dat verbeterplannen te zeer achterlopen bij de gepresenteerde prestaties. Bij de overdracht van deze gegevens aan de ILT moet de juistheid van de gegevens door de drinkwaterbedrijven explicieter worden gegarandeerd. De drinkwaterbedrijven laten daarvoor een externe onafhankelijke toets uitvoeren.

Ik vind het niet verstandig om de wettelijk vastgelegde rolverdeling te wijzigen, zoals de onderzoekers aanbevelen. Het is belangrijk dat de ILT als onafhankelijke partij het protocol opstelt en de eindverantwoordelijkheid behoudt voor de prestatievergelijking. Hierdoor heeft zij goed zicht op de prestaties en verbeterplannen van de drinkwaterbedrijven en wordt zij in staat gesteld om deze informatie te betrekken bij het beoordelen van de drinkwatertarieven. Het toezicht op de uitvoering van de prestatievergelijking is onlosmakelijk verbonden aan de taken van de ILT als integrale toezichthouder.

Ik sta positief tegenover de aanbeveling om periodiek onderzoek te doen naar de doelmatigheid en de investeringsopgave. Meer specifiek zie ik vooral meerwaarde in het in kaart brengen van de onderlinge ontwikkeling van de productiviteit per drinkwaterbedrijf. Hierdoor wordt veel duidelijker hoe de drinkwaterbedrijven, ook ten opzichte van elkaar, presteren op het gebied van doelmatigheid. Het biedt ook aandeelhouders zicht op de prestaties van hun drinkwaterbedrijf en prikkelt bedrijven tot een doelmatiger productie en levering van drinkwater.

Ruimte voor investeringen

De Beleidsnota Drinkwater (2014) geeft aan dat er de komende jaren sprake is van een aanzienlijke vervangings- en investeringsopgave als gevolg van vernieuwing, renovatie en toenemende complexiteit van de zuivering en drinkwaterwinning. De vraag die de Beleidsnota naar voren brengt is of de regelgeving hiervoor voldoende ruimte biedt.

De onderzoekers constateren dat de drinkwaterbedrijven de afgelopen jaren flink hebben geïnvesteerd in hun assetmanagement, waardoor zij de kwaliteit van het netwerk beter kunnen beoordelen, gericht kunnen vernieuwen en renoveren en beter zicht hebben op toekomstige investe-

ringen. De investeringen nemen in de toekomst aanzienlijk toe, maar drinkwaterbedrijven geven aan dat dit, mede gezien de verbeterde kennis van de infrastructuur, niet tot een onbeheersbare investeringsgolf leidt. Bijna geen van de drinkwaterbedrijven verwacht op korte termijn problemen met de financiering van investeringen.

Een punt van aandacht is evenwel de mate waarin de WACC invloed heeft op de financiering van investeringen op de langere termijn. Volgens AEF zijn er gerede argumenten om nog eens te kijken naar een aantal aspecten van de methodiek op basis waarvan de WACC wordt berekend. Deze zouden tot ongewenste effecten kunnen leiden. In lijn met de aanbevelingen zal ik hier onderzoek naar doen. Ik wil daarbij benadrukken dat het doel van de WACC, het voorkomen van overwinst, voorop blijft staan.

Totstandkoming drinkwatertarieven, toezicht en rol ACM

Om na te gaan of een ander sturingsmodel noodzakelijk is en of de rol van de ACM versterking behoeft heeft AEF een beoordeling gemaakt op systeemniveau. De onderzoekers concluderen dat het huidige bestel naar behoren functioneert, aangezien publieke belangen van kwaliteit, leveringszekerheid, toegankelijkheid, duurzaamheid en doelmatigheid voldoende zijn geborgd. Op dit moment is er volgens AEF daarom geen reden om op een model van tariefregulering over te gaan. Waar het huidige model nog niet optimaal functioneert mag volgens AEF worden verwacht dat «de ingezette ontwikkeling er de komende jaren toe zal leiden dat de tarieven voor drinkwater voldoen aan de gestelde eisen». Een heroverweging van het sturingsmodel, inclusief de daarvoor benodigde aanpassing van de Drinkwaterwet uit 2011 is volgens de onderzoekers eerst dan aan de orde als de komende jaren geen verbetering optreedt in de verschillende knelpunten die in de evaluatie worden geconstateerd.

Op basis van het bovenstaande zie ik geen aanleiding om principiële wijzigingen aan te brengen in de wijze waarop de tarieven tot stand komen of om wijzigingen aan te brengen in de rolverdeling tussen ILT en ACM. De resultaten van de evaluatie – en de ingezette verbeteringen – geven mij het vertrouwen dat de stappen die drinkwaterbedrijven inmiddels in gang hebben gezet zullen resulteren in de gewenste adequate onderbouwing van de tarieven.

Tot slot

Het evaluatierapport geeft een interessante en uitgebreide inzicht in de wijze waarop de Drinkwaterwet sinds de inwerkingtreding in 2011 in de praktijk functioneert. Gezien de periode waarin de Drinkwaterwet in werking is getreden is duidelijk dat de betrokken organisaties hebben moeten wennen aan de rolverdeling en de wijze waarop de prestatievergelijking tot stand komt en het toezicht is ingevuld. Er gaat inmiddels veel goed, maar er is ruimte voor verbetering, zowel in de communicatie en afstemming tussen de betrokken organisaties als in het verbeteren van het inzicht in de investeringen en doelmatigheid van de sector. Sommige verbeteringen zijn reeds in gang gezet, zoals de introductie van een kostprijsmodel dat alle drinkwaterbedrijven hanteren voor de onderbouwing van hun tarieven.

Versterking van de rol van de ACM in het huidige sturingsmodel of een centralere rol in de zin van tariefregulering lijkt, op basis van de uitkomsten van de evaluatie, nu niet opportuun. Ik vind het van groot belang dat de ILT en de ACM hun integrale methode van toezicht voortzetten en kritisch blijven kijken naar de onderbouwing van de

drinkwatertarieven. Gezien de scherpe ILT-rapportages van de afgelopen jaren en het samenspel tussen de ILT en de ACM, vind ik dat hiermee op een goede manier invulling wordt gegeven aan het tarieftoezicht.

Ik ga ervan uit dat de aangekondigde vervolgacties leiden tot een betere benutting van het bestaande instrumentarium, bijdragen aan een continue verbetering van de doelmatigheid en leiden tot volledige transparantie van de drinkwatertarieven. De vervolgstappen zal ik in nauw overleg met de betrokken partijen uitwerken. Over de resultaten van de vervolgacties zal ik uw Kamer op de hoogte houden.

De Minister van Infrastructuur en Waterstaat,
C. van Nieuwenhuizen Wijbenga