



Drinkwatertarieven 2016

Resultaten van het toezicht

Datum	7 februari 2017
Status	Versie 1.1



Inspectie Leefomgeving en Transport
Ministerie van Infrastructuur en Milieu

Colofon

Inspectie Leefomgeving en Transport
ILT/Water, Producten en Stoffen
Koningskade 4, Den Haag
Postbus 16191, 2500 BD Den Haag
088 489 00 00
www.ilent.nl
@InspectieLenT



Colofon—2

Samenvatting—4

1 Achtergrond tarieftoezicht—6

Drinkwaterwet—6
Toezichthouder—6
Sector—6
Tarieftoezicht 2012-2015—6

2 Tarieftoezicht 2016—7

Volledige toets—7
Kostprijsmodel—7
Hoor en wederhoor—7
Eindoordeel—7

3 Advies ACM—8

Onderzoeksresultaten verdeeld over zes onderwerpen—8
Totstandkoming van de begroting—8
Splitsing van de kosten—9
Vermogenskosten—9
Opbrengsten—10
Tariefsystematiek—10
Publicatie—10

4 Toezichtsoordeel ILT—11

Voorgenomen aanwijzing—11

5 Vervolg tarieftoezicht 2018—12

BIJLAGE A / Overzicht conclusies ACM—13



Samenvatting

Wettelijke toetsing drinkwatertarieven

Sinds de inwerkingtreding van de Drinkwaterwet in 2011 moeten de tarieven die drinkwaterbedrijven hanteren kostendekkend, transparant en niet discriminerend zijn. De Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) ziet daar op grond van de Drinkwaterwet op toe, de Autoriteit Consument en Markt (ACM) is haar adviseur.

Toetsing drinkwatertarieven 2012-2015

In 2013 heeft de ILT voor het eerst de totstandkoming van de drinkwatertarieven getoetst voor de tarieven van 2012. Ze constateerde toen dat geen van de bedrijven voldoende inzicht kon geven in de manier waarop ze hun tarieven voor dat jaar bepaalden. De ILT heeft alle drinkwaterbedrijven daarop een schriftelijke waarschuwing gegeven.

Naar aanleiding van de toetsing van de tarieven voor 2013 concludeerden ILT en ACM dat de bedrijven in vergelijking met het jaar ervoor beter de totstandkoming van de tarieven inzichtelijk maakten, maar dat ze nog niet transparant genoeg waren. De ILT heeft daarop bestuurlijk overleg met de bedrijven gevoerd, wat leidde tot een plan van aanpak om per 2016 voor meer transparantie te zorgen. Een belangrijk onderdeel van het verbeterplan was de introductie van een kostprijsmodel. Vanwege de uitvoering van het verbeterplan heeft ILT de tarieven 2014 en 2015 slechts getoetst op enkele bepalingen uit de wet- en regelgeving.

Toetsing 2016: bevindingen

Voor het tariefjaar 2016 heeft de ILT wederom een volledige toets uitgevoerd (op basis van rapporten van ACM), inclusief een hoor en wederhoorfase. Met de toets is duidelijk geworden in hoeverre de doorgevoerde verbeteringen tot resultaat hebben geleid.

Het gebruik van een kostprijsmodel door de drinkwaterbedrijven is een stap in de juiste richting om inzichtelijk te maken welke kosten worden gedekt door de drinkwatertarieven. Het is van belang dat de bedrijven niet meer inkomsten behalen dan de geraamde kosten, de zogenaamde toets van kostendekkendheid op totaalniveau. Aan deze eis voldoen de drinkwaterbedrijven. Ook publiceren alle bedrijven een tarievenoverzicht. Echter, de in 2013 geconstateerde tekortkomingen zijn nog onvoldoende weggenomen en de ILT concludeert dat de drinkwaterbedrijven op enkele belangrijke punten niet voldoen aan de wettelijke bepalingen.

Zo bieden de drinkwaterbedrijven onvoldoende inzicht in de scheiding van kosten voor drinkwater en voor niet-drinkwater. Ook verdient de relatie tussen kosten en tarieven een betere toelichting. Verder zijn de drinkwaterbedrijven niet transparant over de doorwerking van kostenefficiëntie in de drinkwatertarieven. Tot slot heeft de ILT bij enkele afzonderlijke drinkwaterbedrijven tekortkomingen geconstateerd.

De ILT stelt drinkwaterbedrijven een aanwijzing in het vooruitzicht

Vanwege de geconstateerde tekortkomingen stelt de ILT de drinkwaterbedrijven een aanwijzing conform artikel 13, tweede lid, van de Drinkwaterwet in het vooruitzicht. Die maakt ze definitief als de bedrijven bij de totstandkoming van de tarieven voor 2018 niet voldoen aan de wettelijke bepalingen voor de scheiding van kosten voor drinkwatertaken en niet-drinkwateractiviteiten, onderbouwing van de relatie tussen



kosten en tarieven en de transparantie van de kostenefficiëntie.
Ook moeten de afzonderlijke bedrijven de tekortkomingen tenietdoen die de ILT heeft geconstateerd.

De ILT richt zich met de voorgenomen interventie op verbetering bij de totstandkoming van tarieven voor 2018 omdat de drinkwaterbedrijven de tarieven voor 2017 al hebben vastgesteld en verbeterpunten niet met terugwerkende kracht kunnen doorvoeren.



1 Achtergrond tarieftoezicht

Drinkwaterwet

Sinds de inwerkingtreding van de Drinkwaterwet in 2011 zijn er wettelijke eisen gesteld aan de totstandkoming van de drinkwatertarieven. Die tarieven moeten kostendekkend, transparant en niet discriminerend¹ zijn. Kaders hiervoor zijn artikel 11, 12 en 13 van de Drinkwaterwet (Dww), artikel 8, 9 en 10 van het Drinkwaterbesluit (Dwb) en artikel 6 van de Drinkwaterregeling.

Toezichthouder

De Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) is belast met het toezicht op de naleving van de Drinkwaterwet. In de regelgeving is vastgelegd dat de ILT bij het toezicht op drinkwatertarieven de Autoriteit Consument en Markt (ACM) om advies vraagt.

Sector

Er zijn tien drinkwaterbedrijven in Nederland: Brabant Water, Dunea, Evides, Waterbedrijf Groningen (WBG), Oasen, PWN Waterleidingbedrijf Noord-Holland, Vitens, Stichting Waternet Amsterdam, Waterleidingmaatschappij Drenthe (WMD) en Waterleiding Maatschappij Limburg (WML).

Tarieftoezicht 2012-2015

In 2013 zijn de drinkwatertarieven voor de eerste keer getoetst en heeft de ILT geconstateerd dat geen van de drinkwaterbedrijven voldoende inzicht kon geven in de manier waarop de tarieven voor 2012 tot stand waren gekomen. De ILT heeft alle drinkwaterbedrijven toen een schriftelijke waarschuwing gegeven.

Bij het toetsen van de drinkwatertarieven voor 2013 kwamen de ILT en ACM tot de conclusie dat de drinkwaterbedrijven in vergelijking met het jaar ervoor beter inzichtelijk konden maken hoe ze tarieven bepaalden, maar dat er nog te weinig transparantie was. Het ging vooral om de scheiding van kosten voor drinkwatertaken en kosten van niet-drinkwateractiviteiten (bijvoorbeeld levering van niet-drinkwater en levering van energie en warmte aan derden), de relatie tussen de kosten voor de drinkwaterproductie en de tarieven, het meten van de kostenefficiëntie en het doorvoeren van efficiëntieverbetering in de tarieven.

Naar aanleiding van deze tekortkoming heeft de ILT bestuurlijk overleg gevoerd met de drinkwaterbedrijven, waarna de sector een plan van aanpak heeft opgesteld dat moest leiden tot verbetering van de transparantie bij het vaststellen van de tarieven voor 2016. Belangrijk onderdeel van het verbeterplan was de introductie van een kostprijsmodel.

Vanwege de uitvoering van het verbeterplan heeft ILT de tarieven 2014/2015 slechts getoetst op enkele bepalingen uit de wet- en regelgeving.

¹ Aan de eis van niet discriminerende tarieven wordt ten minste voldaan als voor gelijke gevallen gelijke tarieven gerekend worden.



2 Tarieftoezicht 2016

Volledige toets

De ILT heeft over de totstandkoming van de drinkwatertarieven voor 2016 een volledige toets uitgevoerd.

In januari 2016 heeft de ILT de drinkwaterbedrijven geïnformeerd over de uitvoering van het tarieftoezicht 2016 en heeft ze de bedrijven gevraagd om de voor het toezicht benodigde stukken toe te zenden.

Om tot een oordeel over de totstandkoming van de tarieven voor 2016 te komen, heeft de ILT de stukken beoordeeld en heeft ze met de bedrijven hoor en wederhoor gevoerd.

Kostprijsmodel

Om inzicht te geven in de opbouw van de drinkwatertarieven, heeft elk van de drinkwaterbedrijven voor het eerst gebruikgemaakt van een kostprijsmodel. Zes bedrijven hebben een door de sector opgesteld kostprijsmodel toegepast, vier andere hanteerden een eigen model.

Het gebruik van een kostprijsmodel geeft ten opzichte van het tariefjaar 2013 een gedetailleerder beeld van de totstandkoming van de drinkwatertarieven.

Hoor en wederhoor

Op verzoek van de ILT heeft ACM de ingediende stukken en het kostprijsmodel van elk drinkwaterbedrijf beoordeeld. De ILT en ACM hebben gezamenlijk een bezoek gebracht aan alle drinkwaterbedrijven. Doel van het bezoek was nadere toelichting op de ingediende stukken.

Begin juli 2016 heeft ACM voor elk drinkwaterbedrijf een conceptadvies opgesteld. De ILT heeft het advies voor hoor en wederhoor bij het betreffende drinkwaterbedrijf teruggelegd.

In juli heeft de ILT tijdens het bestuurlijk overleg met de drinkwaterbedrijven besloten de bedrijven een extra mogelijkheid te bieden om inhoudelijk te reageren en aanvullende stukken in te dienen. Alle bedrijven hebben van die mogelijkheid gebruikgemaakt en in september en oktober 2016 extra informatie aangeleverd. Er is in deze periode ook rechtstreeks contact geweest tussen de bedrijven en ACM.

Eindoordeel

ACM heeft de conceptadviezen aangepast naar aanleiding van de reacties van de drinkwaterbedrijven. Eind november 2016 heeft ACM de 10 definitieve adviezen opgeleverd. Op basis van de adviezen heeft de ILT haar toezichtoordeel geformuleerd.



3 Advies ACM

Onderzoeksresultaten verdeeld over zes onderwerpen

Bij het toezicht op de drinkwatertarieven vraagt de ILT ACM om advies. ACM voert onderzoek uit naar de totstandkoming van de drinkwatertarieven en legt de resultaten voor elk drinkwaterbedrijf vast in een adviesrapport.

ACM heeft de resultaten van het onderzoek naar de tarieven 2016 gebundeld in 6 onderwerpen:

- totstandkoming van de begroting,
- splitsing van de kosten,
- vermogenskosten,
- opbrengsten,
- tariefsystematiek,
- publicatie.

In bijlage A is het resultaat van het onderzoek van ACM in tabelvorm weergegeven. De belangrijkste conclusies van het onderzoek zijn opgenomen in dit hoofdstuk. De adviesrapporten van ACM worden tegelijk met dit rapport aangeboden aan de Tweede Kamer.

ACM is van mening dat het kostprijsmodel een stap in de juiste richting is om inzichtelijk te maken welke kosten worden gedekt door de drinkwatertarieven. Echter, ten aanzien van de in 2013 geconstateerde tekortkomingen meent ACM dat deze nog onvoldoende zijn weggenomen. In de volgende paragrafen wordt dat toegelicht.

Totstandkoming van de begroting

De in de Drinkwaterwet opgenomen prestatievergelijking van de drinkwaterbedrijven² heeft mede tot doel de doelmatigheid van de drinkwatervoorziening te bevorderen. De resultaten van de prestatievergelijking moeten daartoe worden meegenomen bij de tariefstelling. Artikel 9, tweede lid, van het Drinkwaterbesluit bevat in dat licht de verplichting aan de drinkwaterbedrijven om in de raming van de kosten de volgende onderdelen te betrekken:

- een in het voorafgaande jaar gerealiseerde verbetering van de kostenefficiëntie;
- het verslag met de resultaten van de prestatievergelijking van drinkwaterbedrijven.

Kostenefficiëntie

ACM heeft geconstateerd dat de drinkwaterbedrijven de gerealiseerde verbetering van de kostenefficiëntie niet meten en dat ze die daarom ook niet in de kostenraming betrekken.

Prestatievergelijking

ACM heeft voor het eerst getoetst of de drinkwaterbedrijven de resultaten van de onderlinge vergelijking van hun prestaties hebben betrokken in de totstandkoming

² Driejaarlijkse, systematische vergelijking van de prestaties van drinkwaterbedrijven, waarbij de bedrijven worden vergeleken op vier aspecten: kwaliteit van het geleverde drinkwater, klantenservice, milieuaspecten van de drinkwatervoorziening en kostenefficiëntie. Doel van de prestatievergelijking is de prestaties van de sector te verbeteren, de doelmatigheid te bevorderen en de transparantie te vergroten. Binnen zes maanden nadat de rapportage is uitgebracht maken de drinkwaterbedrijven hun voornemens om de prestaties te verbeteren aan de minister bekend, evenals de termijnen waarbinnen ze dat zullen doen.



van de begroting³. De drinkwaterbedrijven hanteren over het algemeen een eigen definitie van efficiëntie, zoals het laten stijgen van de tarieven met ten hoogste de inflatie. De gehanteerde definitie van efficiëntie verschilt per drinkwaterbedrijf. Het doel van deze bepaling is de drinkwaterbedrijven te stimuleren zo efficiënt mogelijk te werken, wat moet leiden tot zo laag mogelijke tarieven voor consumenten. Gelet op de manier waarop de bedrijven invulling geven aan het begrip "efficiëntie" is op dit moment niet duidelijk of dit doel wordt bereikt.

Uit artikel 12, eerste lid van de Drinkwaterwet volgt dat uit de begroting van het drinkwaterbedrijf moet blijken hoe het de kosten voor drinkwatertaken in de tarieven verwerkt. Eén bedrijf maakt niet inzichtelijk hoe de begrote kosten die het in het kostprijsmodel gebruikt, aansluiten op de bedrijfsbegroting.

Splitsing van de kosten

Dat de drinkwatertarieven uitsluitend de kosten voor drinkwatertaken dienen te dekken is vastgelegd in artikel 8, eerste lid, van het Drinkwaterbesluit. Om er zeker van te zijn dat consumenten niet te veel betalen, is het belangrijk dat de tarieven voor drinkwater niet ook de kosten van niet-drinkwateractiviteiten (bijvoorbeeld levering van niet-drinkwater en levering van energie en warmte aan derden) dekken. Dit zou namelijk leiden tot kruissubsidiëring tussen drinkwatertaken en niet-drinkwateractiviteiten. ACM constateert dat, hoewel drinkwaterbedrijven belangrijke stappen hebben gezet om de drinkwaterkosten transparant te maken, ze nog onvoldoende inzicht geven in de kostenscheiding om te voldoen aan artikel 8, eerste lid, van het Drinkwaterbesluit.

Om kosten te splitsen in drinkwaterkosten en niet-drinkwaterkosten, hebben drinkwaterbedrijven een lijst met activiteiten opgesteld waarvan ze per activiteit aangeven wat de oorsprong ervan is (Drinkwaterwet, andere wet/publieke taak, niet-Drinkwaterwet, enz.). De activiteiten op deze lijst zijn geïnventariseerd op basis van opbrengsten en niet op basis van kosten, waardoor mogelijk niet alle kosten zijn geïdentificeerd.

Drinkwaterbedrijven gebruiken de lijst om in het kostprijsmodel de kosten te verdelen over drinkwaterlevering, overige wettelijke taken, niet-wettelijke taken en kosten voor buitenlandse activiteiten. Daarbij maken ze niet inzichtelijk hoe de activiteiten in het kostprijsmodel zich verhouden tot de activiteiten op de lijst.

Tot slot presenteren drinkwaterbedrijven alleen de uitkomsten van de gemaakte kostenverdeling. Er ontbreekt een toelichting op de manier waarop de kostenverdeling tot stand is gekomen. Ook ontbreekt een toelichting op de gebruikte verdeelsleutels.

Vermogenskosten

Uit artikel 11, derde lid, van de Drinkwaterwet volgt dat een drinkwaterbedrijf de kosten van materiële vaste activa dient toe te rekenen op basis van afschrijvingsmethoden en -termijnen die volgens algemeen aanvaarde bedrijfseconomische principes zijn bepaald. Bij zes drinkwaterbedrijven heeft ACM dat niet kunnen vaststellen.

³ Dit onderdeel van artikel 9, tweede lid van het Drinkwaterbesluit is pas in werking getreden met de tariefstelling van 2014. Met het oog op het verbeterplan van de drinkwaterbedrijven hebben ACM en ILT voor 2014 en 2015 gekozen voor een analyse die is gericht op significante verschillen met tariefjaar 2013. In 2014 en 2015 is dit onderdeel daarom niet getoetst.



Uit artikel 8, tweede lid, van het Drinkwaterbesluit volgt dat de kosten voor bevordering van een goede drinkwatervoorziening in het buitenland maximaal 1% mogen bedragen van de geraamde omzet van de drinkwatertaken. Van één drinkwaterbedrijf heeft ACM onvoldoende informatie ontvangen om vast te stellen of dit bedrijf handelt in lijn met dit artikel.

Opbrengsten

Van belang is dat de drinkwaterbedrijven niet meer inkomsten behalen dan de geraamde kosten, de zogenaamde toets van kostendekkendheid op totaalniveau. Op grond van de begrote kosten in het kostprijsmodel concludeert ACM dat de drinkwatertarieven op totaalniveau kostendekkend zijn conform artikel 9, derde lid, van het Drinkwaterbesluit. Ook acht ACM het aannemelijk dat alle bedrijven de raming van de omzet baseren op de daadwerkelijk gerealiseerde omzet in het voorgaande kalenderjaar, conform artikel 9, eerste lid onder a, van het Drinkwaterbesluit.

Tariefsystematiek

Dat de tarieven voor drinkwater kostendekkend dienen te zijn, is vastgelegd in artikel 11, eerste lid, van de Drinkwaterwet en artikel 9, derde lid, van het Drinkwaterbesluit.

De drinkwaterbedrijven voldoen op het totaalniveau van de kosten en omzet aan de eis van kostendekkendheid. Daarbij bieden de kostprijsmodellen inzicht in de kosten die de drinkwaterbedrijven aan vastrecht en levering van drinkwater toerekenen; voor deze tarieven berekenen ze de kostprijs met het kostprijsmodel. De meerderheid van de drinkwaterbedrijven gebruikt deze kostprijzen niet bij het vaststellen van de tarieven.

Het verschil tussen individuele tarieven en bijbehorende kostprijzen vormt de zogenoemde marge en komt ten gunste of ten laste van het eigen vermogen (winst of verlies). Er is hierbij een grote spreiding in de aan het eigen vermogen toegekende marges, die soms zelfs sterk negatieve vormen aannemen (verlies) bij individuele tarieven.

De drinkwaterbedrijven hebben de vrijheid om zelf hun tarieven vast te stellen. Dan moeten ze wel voor elk onderscheidend tarief de verschillen tussen tarief en kostprijs toelichten. Met één uitzondering hebben de drinkwaterbedrijven deze toelichting niet gegeven. Het eigen tariefbeleid van de drinkwaterbedrijven geeft daarvoor onvoldoende onderbouwing.

Artikel 11, eerste lid, van de Drinkwaterwet stelt dat drinkwatertarieven niet discriminerend behoren te zijn. Aan de eis van niet discriminerende tarieven wordt tenminste voldaan als voor gelijke gevallen gelijke tarieven gerekend worden. ACM concludeert dat twee drinkwaterbedrijven niet aan deze eis voldoen, aangezien sommige van de tarieven die deze bedrijven aan afnemers rekenen verschillen, terwijl daar geen objectieve basis voor bestaat.

Publicatie

Alle drinkwaterbedrijven voldoen aan de Publicatieplicht conform artikel 10, tweede lid, van het Drinkwaterbesluit.



4 Toezichtsoordeel ILT

Op verzoek van de ILT heeft ACM onderzoek uitgevoerd naar de totstandkoming van de drinkwatertarieven van elk afzonderlijk drinkwaterbedrijf. Eind november 2016 heeft ACM hierover haar (definitieve) advies gegeven.

Op basis van het advies van ACM komt de ILT tot het oordeel dat alle drinkwaterbedrijven op enkele belangrijke punten niet voldoen aan de wettelijke bepalingen.

Er is onvoldoende inzicht in de scheiding van de kosten voor drinkwatertaken en kosten voor niet-drinkwateractiviteiten en de relatie tussen kosten en tarieven verdient een betere toelichting. De bedrijven zijn nog onvoldoende transparant over de kostenefficiëntie.

Bij enkele drinkwaterbedrijven hebben ILT en ACM specifieke tekortkomingen geconstateerd.

Voorgenomen aanwijzing

De ILT stelt de drinkwaterbedrijven een aanwijzing conform artikel 13, tweede lid, van de Drinkwaterwet in het vooruitzicht als ze bij de totstandkoming van de drinkwatertarieven 2018 (zie paragraaf 5) niet voldoen aan de wettelijke bepalingen voor de scheiding van kosten voor drinkwatertaken en niet-drinkwateractiviteiten, de onderbouwing van de relatie tussen kosten en tarieven en transparantie van de kostenefficiëntie en als ze tekortkomingen per bedrijf niet ongedaan maken.



5 Vervolg tarieftoezicht 2018

De ILT richt zich met de gevraagde verbeteringen niet op de drinkwatertarieven over 2017. De drinkwaterbedrijven hebben hun tarieven namelijk al vastgesteld. Daarbij zullen ze hetzelfde proces hebben gevolgd als voor de tarieven voor 2016. Ze kunnen de voorgestelde verbeteringen daar niet met terugwerkende kracht in doorvoeren.

De ILT richt zich met de voorgenomen interventie volledig op verbetering van de tarieven voor 2018.



BIJLAGE A / Overzicht conclusies ACM

Drinkwater- bedrijf versus wettelijke bepaling	artikel 10, tweede lid Dwb	artikel 10, vierde lid Dwb	artikel 11, eerste lid Dww	artikel 10, derde lid Dwb	artikel 9, eerste lid, onderdeel b Dwb	tarietsystematiek	artikel 9, eerste lid, onderdeel a Dwb	artikel 9, derde lid Dwb	opbrengsten	artikel 12, derde lid Dww	artikel 8, derde lid Dwb	artikel 6, eerste lid Dwr	artikel 11, tweede lid Dww	artikel 8, tweede lid Dwb	artikel 6, tweede lid Dwr	artikel 11, derde lid Dww	artikel 11, vierde lid Dww	Vermogenskosten	artikel 8, eerste lid Dwb	splitsing kosten	artikel 9, tweede lid, onderdeel b Dwb	artikel 9, tweede lid, onderdeel a Dwb	artikel 12, eerste lid Dww	totstandkoming begroting	
Brabant Water																									
Dunea																									
Evides																									
Oasen																									
PWN																									
Vitens																									
Waternet																									
WBG																									
WMD																									
WML																									

Voldoet wel
Voldoet niet
Voldoet strikt genomen niet
Voldoet niet, maar slechts kanttekeningen