Eindrapportage

Evaluatie doelmatigheid Drinkwaterwet

Andersson Elffers Felix

Maliebaan 16
Postbus 85198
3508 AD Utrecht

+31 30 236 30 30
mail@aef.nl
www.aef.nl

Kamer van Koophandel
30096560

Datum
31 augustus 2017

Opdrachtgever
Ministerie van Infrastructuur en Milieu, Directie Water en Bodem

Contact
Irene Voskamp
I.Voskamp@aef.nl

Referentie
GI83/eindrapport evaluatie doelmatigheid drinkwaterwet def

Inhoud

Samenvatting 5

Inleiding 5
Beschrijving instrumenten 5
Conclusies en aanbevelingen 6

1 Inleiding 10

1.1 Kernvragen onderzoek 10
1.2 Inrichting van het onderzoek 11
1.3 Doelenboom en opbouw van het rapport 12

2 Stakeholderanalyse 14

3 Reconstructie doelmatigheidsbepalingen in Drinkwaterwet 17

3.1 Tijdlijn 17
3.2 Prestatievergelijking 18
3.3 Tarieftoezicht 20
3.4 Ruimte voor investeringen 22

4 Evaluatie prestatievergelijking 24

4.1 Werking van prestatievergelijking 24
4.2 Ervaringen met de prestatievergelijking 29
4.3 Prestatievergelijking samengevat 33

5 Evaluatie tarieftoezicht 36

5.1 Werking vaststelling tarieven en tarieftoezicht 36
5.2 Ervaringen met het tarieftoezicht 38
5.3 Tarieftoezicht samengevat 44

6 Evaluatie vervangings- en investeringsopdracht 46

6.1 Kader vervangings- en investeringsopdracht 46
6.2 Ervaringen met vervangings- en investeringsopdracht 47
6.3 Vervangings- en investeringsopdracht samengevat 48

7 De werking van het hybride ordeningsmodel in de Drinkwatersector 49

7.1 Borging van publieke belangen 49
7.2 Keuzes in ordening 52

8 Conclusies en aanbevelingen 56

8.1 Conclusies 56
8.2 Advies 60

Bijlage I. Onderzoeksvragen 63

Bijlage II. Documentenlijst **66**

Bijlage III. Betrokken personen **69**

Klankbordgroep 69
Expertpanel 69
Geïnterviewden 70

Bijlage IV. Stakeholderanalyse **72**

Bijlage V. Interne zeggenschapsverdeling **76**

Bijlage VI. Onderwerpen besproken met de aandeelhouders **80**

Bijlage VII. Wettelijk kader **83**

Tarieftoezicht 84
Investeringsopgave 85

Bijlage VIII. Instrumenten ten bate van drinkwatervoorziening **86**

Samenvatting

Inleiding

In 2011 is de nieuwe Drinkwaterwet van kracht geworden. In artikel 60 van de wet is vastgelegd dat deze vijf jaar na inwerkingtreding geëvalueerd moet worden op de artikelen die betrekking hebben op de doelmatigheid vastgelegd in hoofdstuk V van de wet. Als aanleiding voor de evaluatie zijn daarnaast twee verwante onderwerpen van belang: de investeringsopgave voor drinkwaterbedrijven (uit Beleidsnota Drinkwater, 2014) en 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 (Motie Geurts /Visser, 2015). Het ministerie van Infrastructuur en Milieu (IenM) heeft Andersson Elffers Felix (AEF) gevraagd de evaluatie uit te voeren.

Vraagstelling onderzoek

In de evaluatie staan drie deelvragen centraal:

- Dragen de prestatievergelijking en opstelling van verbeterplannen bij aan een doelmatig beheer van de openbare drinkwatervoorziening en een transparante drinkwatervoorziening? Met andere woorden: is deze werkwijze transparant en doeltreffend en wat zijn de effecten?
- Is het tarieftoezicht doeltreffend ingericht?
- Biedt de bestaande regelgeving uit de Drinkwaterwet voldoende ruimte voor noodzakelijke investeringen in infrastructuur?

Instrumenten en doelen van de Drinkwaterwet 2014

AEF heeft op basis van een reconstructie van de totstandkoming van de Drinkwaterwet een doelenboom opgesteld. De doelenboom geeft een beeld van de instrumenten en doelen van de wet en vormt daarmee de basis voor de evaluatie. In de evaluatie staan zowel de wet zelf (sluit de wet aan op de doelen) als de werking van de wet (worden de doelen behaald) centraal. Om de doelen te behalen zijn diverse instrumenten geïntroduceerd: de prestatievergelijking, verbeterplannen, tarieftoezicht, de WACC en een maximum solvabiliteit. De prestatievergelijking en verbeterplannen dienen twee doelen: **verbetering van doelmatigheid en transparantie**. Het tarieftoezicht heeft **redelijke tarieven** tot doel, bestaande uit kostendekkende, transparante en niet-discriminerende tarieven. De WACC en de maximum solvabiliteit zijn ingesteld om **overwinsten en het oppotten van eigen vermogen tegen te gaan;** ook om redelijke tarieven te waarborgen.

Beschrijving instrumenten

De prestatievergelijking en de verbeterplannen

Sinds 2012 is de prestatievergelijking verplicht. De Minister van IenM heeft de ILT aangewezen om de prestatievergelijking iedere drie jaar uit te voeren. In artikel 57 van het Drinkwaterbesluit zijn 15 prestatie-indicatoren opgenomen, die ten minste in de prestatievergelijking moeten voorkomen. De indicatoren hebben een viertal invalshoeken: kwaliteit van het geleverde drinkwater, milieueffecten, klanttevredenheid en kostenefficiëntie. De ILT stelt, voorafgaand aan het jaar dat de gegevens moeten worden aangeleverd, een protocol op voor de prestatievergelijking met daarin een beschrijving van de relevante indicatoren.

De Vewin heeft een eigen benchmarkinstrument dat uitgebreider is dan de prestatievergelijking en het mogelijk maakt dat bedrijven zich jaarlijks met elkaar vergelijken. De drinkwaterbedrijven leveren hiervoor gegevens aan. Deze benchmark is gedetailleerd tot op procesniveau. Naast de prestatievergelijking nemen de Nederlandse drinkwaterbedrijven ook deel aan een internationale

benchmark. In 2004 heeft de Vewin het initiatief genomen tot deze internationale benchmark om het potentiële leereffect vanuit andere dan de Nederlandse bedrijven te onderzoeken. Deze benchmark is sinds 2014 ondergebracht bij een aparte stichting, de European Benchmark Corporation.

Het tarieftoezicht

Op grond van artikel 11 dienen de tarieven kostendekkend, transparant en niet discriminerend te zijn. De drinkwaterbedrijven dienen inzichtelijk te maken dat hun tarieven aan deze eisen voldoen. Toezicht hierop ligt bij de ILT, geadviseerd door de ACM. Voor het berekenen van de kostprijs maken de drinkwaterbedrijven sinds 2016 gebruik van een kostprijsmodel. Het kostprijsmodel is gebaseerd op de integrale begroting van het bedrijf.[1]

De maximale vergoeding voor het vermogen dat drinkwaterbedrijven mogen doorberekenen in de drinkwatertarieven, wordt bepaald door middel van de WACC (Weighted Average Cost of Capital). Het doel van de WACC is het vaststellen van een maximale vermogensvergoeding die waarborgen geeft voor de betaalbaarheid van de drinkwatertarieven enerzijds en anderzijds voor de financierbaarheid van de drinkwaterbedrijven.

Om te voorkomen dat drinkwaterbedrijven hun vermogen oppotten, is in de Drinkwaterwet een maximum aan de solvabiliteit van de drinkwaterbedrijven gesteld. In de praktijk is dit maximum sinds de inwerkingtreden van de wet 70% geweest. Er is geen minimum gesteld aan de solvabiliteit.

De vervangings- en investeringsopgave

Voor de vervangingsopgave van het leidingnet zijn de drinkwaterbedrijven en hun aandeelhouders verantwoordelijk. Zij moeten er voor zorgen dat de investeringen kloppen bij de opgave zodat er geen sprake is van onderinvesteringen en overinvesteringen. De drinkwaterbedrijven leggen investeringsopgaven vast in meerjarige investeringsplannen. Via de leveringsplannen van drinkwaterbedrijven houdt de afdeling Vergunningen van de inspectie van het ministerie van IenM (ILT) een vinger aan de pols, waar het gaat om de leveringszekerheid en veiligheid van de drinkwatervoorziening.

Conclusies en aanbevelingen

Dragen de prestatievergelijking en opstelling van verbeterplannen bij aan een doelmatig beheer van de openbare drinkwatervoorziening en een transparante drinkwatervoorziening? Met andere woorden: is deze werkwijze transparant en doeltreffend en wat zijn de effecten?

De kosten van drinkwater zijn vanaf 1997 gedaald en dalen in de laatste prestatievergelijking nog, hoewel minder dan voorheen. Tegelijkertijd hebben drinkwaterbedrijven geïnvesteerd in asset management. Doordat bedrijven van elkaar leren over efficiënte inrichting van de bedrijfsprocessen, is aannemelijk dat de prestatievergelijking een bijdrage levert aan verbetering van de doelmatigheid van drinkwaterbedrijven. De causale relatie tussen de prestatievergelijking, daling van de kosten en de doelmatigheid van de sector kan niet kwantitatief worden vastgesteld. Via periodiek, onafhankelijk onderzoek kan hier een beter beeld van worden verkregen.

De Vewin heeft een eigen, uitgebreidere benchmark, die zij jaarlijks uitvoert. De drinkwaterbedrijven leren met name van elkaar op basis van deze benchmark. De wettelijke prestatievergelijking heeft daardoor inhoudelijk beperkte meerwaarde voor het leren. Wel biedt de wettelijk verplichte prestatievergelijking drinkwaterbedrijven een prikkel beter te presteren dan hun collega's. Bovendien zijn deze prestaties transparant. Sommige drinkwaterbedrijven communiceren de ambitie hoog te willen scoren ook aan hun aandeelhouders. Niet alle drinkwaterbedrijven bespreken de uitkomsten

[1] TK 2016-2017, 27625 nr. 349

van de prestatievergelijking op de aandeelhoudersvergadering. Op dit aspect is er ruimte voor verbetering.

De ILT voert conform de Drinkwaterwet taken uit als het gaat om het opstellen van de prestatievergelijking. De ILT voert zijn wettelijke taak formeel juist uit maar heeft geen inhoudelijke meerwaarde ten opzichte van de uitgebreidere benchmark van de Vewin.

De verbeterplannen die op basis van de prestatievergelijking worden opgesteld, zijn voor de drinkwaterbedrijven feitelijk een formaliteit en dragen in die vorm niet bij aan de doelmatigheid, omdat deze vaak bestaan uit verbeterpunten die al in het kader van de verbetering van de eigen bedrijfsvoering zijn geformuleerd. De verbeterplannen worden namelijk pas na het verschijnen van de prestatievergelijking opgesteld– dus anderhalf jaar na het peiljaar waar de prestatievergelijking betrekking op heeft.

Aanbeveling 1: Maak de prestatievergelijking opnieuw tot een verantwoordelijkheid van de sector. AEF beveelt aan dat de prestatievergelijking wettelijk verplicht en openbaar blijft. Om te zorgen dat de prestatievergelijking valide en betrouwbaar is, beveelt AEF aan om te verplichten dat er een onafhankelijke toets wordt uitgevoerd op juistheid van de gegevens. Een aanvullend advies is er zorg voor te dragen dat de prestatievergelijking door alle drinkwaterbedrijven met de aandeelhouders wordt gedeeld, zodat hun informatiepositie wordt versterkt.

Aanbeveling 2: Geef de verbeterplannen zowel inhoudelijk als procedureel een groter belang, omdat de verbeterplannen kans bieden beter te sturen op doelmatigheid. Dit kan bijvoorbeeld door deze onderdeel te laten worden van het toezicht door de aandeelhouders.

Is het tarieftoezicht doeltreffend ingericht?

Het toezicht op de drinkwatertarieven door de ILT, zou moeten leiden tot kostendekkende, transparante en niet discriminerende tarieven. De ILT en de ACM beoordelen de huidige transparantie over kostendekkende tarieven nog niet als voldoende: drinkwaterbedrijven voldoen op dit aspect niet aan de wet. Er is volgens AEF verbetering mogelijk in de afstemming en communicatie tussen drinkwaterbedrijven en de ILT/ ACM in het toezichtsproces. Zowel de drinkwaterbedrijven werken er hard aan hierin verbeteringen door te voeren. Al met al is AEF van mening dat de ontwikkeling die is ingezet betekenisvol is. Drinkwaterbedrijven geven aan nog steeds te leren en steeds beter inzicht te krijgen in wat er nu van hen gevraagd wordt. Gezien de stappen die het afgelopen jaar zijn gezet heeft AEF vertrouwen in de toezegging van de drinkwaterbedrijven dat de tarieven voor 2018 aansluiten bij de wettelijke eisen. Mocht dat onverhoopt niet het geval zijn, dan heeft de ILT voldoende instrumenten in handen om dit af te dwingen. Er zijn geen aanvullende instrumenten nodig.

In de Drinkwaterwet is overwinst gedefinieerd als alle winst die boven de WACC (weighed average cost of capital, oftewel de vermogenkostenvoet) uitkomt. Er is geen relatie gelegd met het risicoprofiel en de vermogenspositie van de drinkwaterbedrijven. De drinkwaterbedrijven die meer winst hadden dan de WACC toestaat, hebben deze moeten uitkeren aan de gebruikers in de vorm van tariefverlaging. Daarmee kan vastgesteld worden dat de WACC de winst in enkele gevallen beperkt heeft. Om als adequate norm te fungeren voor het beperken van overwinst, dient de WACC beter aan te sluiten bij de daadwerkelijke vermogenskosten van drinkwaterbedrijven. Volgens drinkwaterbedrijven is dit nu niet het geval; er is een aantal elementen dat mogelijk maakt dat de WACC ongewenste effecten heeft. Volgens AEF zou aanvullend onderzoek inzichtelijk moeten maken of de WACC aansluit bij de daadwerkelijke kosten, en of er ongewenste neveneffecten kunnen voorkomen.

AEF ziet geen reden om de wettelijke maximale solvabiliteit aan te passen. Hoewel er in de huidige situatie geen sprake is van een hoge solvabiliteit van drinkwaterbedrijven, blijft de maximum solvabiliteit de prikkel beperken om vermogen op te potten.

De directie van het drinkwaterbedrijf stelt de drinkwatertarieven vast en de aandeelhouders keuren de tarieven vervolgens goed. De betrokkenheid van aandeelhouders hierbij is wisselend. Bij veel drinkwaterbedrijven stellen aandeelhouders nadere vragen over de tarieven en meerjarenplannen, waaruit blijkt dat het vaststellen van de tarieven niet zonder meer een hamerstuk is. Er zijn echter ook aandeelhouders die hier in veel mindere mate bij betrokken zijn. De afwezigheid van betrokkenheid van andere aandeelhouders kan een risico zijn voor de borging van de publieke belangen.

Aanbeveling 3: Verbeter het tarieftoezicht procedureel. Op het terrein van de communicatie en afstemming tussen de drinkwaterbedrijven, ACM en ILT kunnen nog aanvullende stappen worden gezet, waardoor informatie-uitwisseling sneller kan. Als voor de zomer het tarieftoezicht gereed is, kunnen de aanbevelingen van ACM/ILT al een jaar later in de tarieven worden verwerkt. Ten slotte kan het toezicht inhoudelijk worden versterkt door de investeringsplannen van de bedrijven bij het toezicht te betrekken.

Aanbeveling 4: Onderzoek wat de (mogelijke) ongewenste effecten van de WACC zijn en wat mogelijke oplossingen zijn. Onderdeel hiervan zijn onder andere een langere referentieperiode bij het vaststellen van de WACC, langere looptijd van de WACC, bezwaar en beroep tegen het vaststellen van de WACC en loskoppelen van de risicovrije rente voor eigen vermogen van de rente voor vreemd vermogen.

Aanbeveling 5: Laat periodiek onafhankelijk onderzoek doen naar de doelmatigheid en de investeringsopgave. Een auditaanpak op investeringen en assetmanagement kan het inzicht in de investeringsopgave versterken. Voor inzicht in de doelmatigheid kunnen de onderzoeken uit het verleden door SEOR ten voorbeeld strekken.[2] Ook de periodieke onderzoeken die IPSE [3]uitvoert naar de doelmatigheidsontwikkeling in het verleden zijn zinvol.

Biedt de bestaande regelgeving uit de Drinkwaterwet voldoende ruimte voor noodzakelijke investeringen in infrastructuur?

De drinkwaterbedrijven hebben de afgelopen jaren intensief geïnvesteerd in hun assetmanagement, waardoor zij de kwaliteit van het netwerk beter kunnen beoordelen en beter zicht hebben op toekomstige investeringen. De investeringen nemen in de toekomst wel aanzienlijk toe, maar drinkwaterbedrijven geven aan dat dit geen onbeheersbare investeringsgolf vraagt. Er bestaat voor het ministerie van IenM en voor toezichthouders geen totaalbeeld van de investeringsopgave op (middel)lange termijn per drinkwaterbedrijf en op de doelmatigheid van de investeringen.

Op de korte termijn verwacht bijna geen van de drinkwaterbedrijven problemen met de financiering van investeringen. Omdat een belemmering van investeringen door de hoogte van de WACC nu nog slechts een theoretische mogelijkheid is, concludeert AEF dat er tot op heden geen beperkingen spelen van het wettelijk kader op de investeringen. Op dit punt doet AEF dan ook geen aanbevelingen.

[2] SEOR (2007). Winstregulering als waarborg voor redelijke tarieven.

[3] [3] Ipse studies & Tu Delft (2012) Productiviteitstrends in de drinkwatersector.

Conclusies op systeemniveau

Het huidige stelsel, zoals hierboven beschreven, functioneert naar behoren. Nederland heeft drinkwater van een hoge kwaliteit dat beschikbaar is tegen een redelijke prijs.[4] De drinkwaterbedrijven functioneren als maatschappelijk verantwoorde organisaties.

In het huidige systeem van decentrale sturing en centraal toezicht op de tarieven zijn de publieke belangen van kwaliteit, leveringszekerheid, toegankelijkheid, duurzaamheid en doelmatigheid voldoende geborgd. De publieke belangen zijn geïnternaliseerd bij de drinkwaterbedrijven, waarbij kwaliteit en leveringszekerheid een hogere prioriteit hebben dan doelmatigheid. Er zijn geen tekenen dat het ontbreekt aan vertrouwen in de drinkwaterbedrijven bij burgers.

Aanbeveling 6: Voer geen tariefregulering in totdat eventueel blijkt dat de doelen niet behaald zijn. Pas als op termijn blijkt dat de reeds in gang gezette en voorgestelde verbeteringen niet leiden tot kostendekkende en transparante tarieven, kan worden overwogen om tot tariefregulering naar voorbeeld van de elektriciteitssector over te gaan. In een dergelijk stelsel zou de ACM een centrale positie innemen. Net als aan het huidige model kleven ook aan een dergelijk model zowel voor- als nadelen. Een dergelijke ingrijpende beslissing is uiteindelijk dan ook een politieke keuze.

[4] Ministerie van IenM (2014). Beleidsnota Drinkwater

1Inleiding

Op 1 juli 2011 is de Drinkwaterwet in werking getreden. Doel van de Drinkwaterwet is om de openbare drinkwatervoorziening te garanderen, zodat alle belanghebbenden toegang hebben tot drinkwater tegen een redelijke prijs. Drinkwaterbedrijven hebben een natuurlijk monopolie. Daardoor is er geen disciplinerende werking van de markt in de Drinkwatersector. Om de aandacht voor doelmatigheid te garanderen, zijn in de Drinkwaterwet verschillende instrumenten opgenomen:

- prestatievergelijking van drinkwaterbedrijven (hoofdstuk V van de Drinkwaterwet)
- toezicht op de tarieven
- vaststelling van de weighed average cost of capital ofwel vermogenskostenvoet (hierna: WACC) en een maximum solvabiliteit.

Op grond van artikel 60 van de Drinkwaterwet zendt de minister van Infrastructuur en Milieu (hierna: IenM) een verslag aan de Tweede Kamer over de doeltreffendheid en de effecten van hoofdstuk V van deze wet binnen vijf jaar na inwerkingtreding. In de eerste helft van 2017 heeft Andersson Elffers Felix (AEF) deze evaluatie uitgevoerd in opdracht van het ministerie van IenM. In dit rapport zijn de bevindingen, conclusies en aanbevelingen beschreven van het onderzoek.

1.1 Kernvragen onderzoek

Dit onderzoek evalueert de doelmatigheid van het functioneren van Hoofdstuk V van de Drinkwaterwet. Daarnaast komen er twee verwante onderwerpen aan de orde.
In de eerste plaats komen relevante onderdelen uit de Beleidsnota Drinkwater (2014) aan bod. De Beleidsnota Drinkwater stelt dat er de komende jaren sprake is van een aanzienlijke vervangingsopgave en investeringsopgave, onder meer door vernieuwing, renovatie en toenemende complexiteit van de zuivering en drinkwaterwinning. In de beleidsnota heeft de minister van IenM actiepunten ofwel uitvoeringsagenda's geformuleerd. In de uitvoeringsagenda 7.4 staat dat de Minister van IenM in de evaluatie zal bekijken of de regels over de tariefstelling en WACC voldoende ruimte bieden voor investeringen.
In de tweede plaats hebben Kamerleden Geurts en Visser in 2015 een motie ingediend, waarin zij verzoeken om de mogelijkheid te verkennen om het toezicht op de tarieven en de positie van de ACM hierbij te versterken. Op basis van deze drie onderwerpen heeft het ministerie van IenM drie kernvragen geformuleerd.

Vraag 1 – Doelbereik prestatievergelijking en opstellen verbeterplannen.
Dragen de prestatievergelijking en opstelling van verbeterplannen bij aan een doelmatig beheer van de openbare drinkwatervoorziening en een transparante drinkwatervoorziening? Met andere woorden: is deze werkwijze transparant en doeltreffend en wat zijn de effecten?[5]

Vraag 2 - Totstandkoming tarieven en toezicht op de tarieven
Is het tarieftoezicht doeltreffend ingericht?

Vraag 3 – Ruimte voor vervangingsopgave en investeringsopgave
Biedt de bestaande regelgeving uit de Drinkwaterwet voldoende ruimte voor noodzakelijke investeringen in infrastructuur?

In Bijlage I staan zijn deelvragen opgenomen, die deze kernvragen uitwerken.

1.2 Inrichting van het onderzoek

Stappen van het onderzoek

AEF heeft het onderzoek in vier stappen uitgevoerd. Deze zijn weergegeven in de onderstaande figuur.



Figuur 1: Stappenplan evaluatie doelmatigheid Drinkwaterwet

- Bij **eerste stap** heeft AEF de evaluatie voorbereid. AEF heeft op basis van brondocumenten (zie Bijlage II) de beleidstheorie gereconstrueerd die de basis vormt voor de bepalingen over de doelmatigheid in de Drinkwaterwet. Daarnaast is een aantal gesprekken gevoerd. Op basis hiervan heeft AEF een startnotitie opgesteld waarin het evaluatiekader is opgenomen. Deze is besproken met de opdrachtgever en de klankbordgroep. Zie Bijlage III voor de leden van de klankbordgroep.
- In de **tweede stap** heeft AEF het feitenmateriaal geanalyseerd dat nodig is om een uitspraak te doen over de doelmatigheid van de Drinkwaterwet. Dit materiaal is verzameld op basis van bronnenonderzoek en gesprekken met verschillende stakeholders.
- In de **derde stap** heeft AEF een synthese gemaakt van de bevindingen uit de voorgaande stap. Deze bevindingen zijn bij de klankbordgroep getoetst. Daarnaast zijn deze voorgelegd aan een

[5] In de inventarisatie van de werking van de benchmark worden alle aspecten meegenomen, waaronder de kwaliteit. De nadere analyses spitsen zich conform te opdracht toe op aspecten van doelmatigheid. De andere aspecten komen alleen aan de orde in zo verre dit de doelstelling van doelmatigheid raakt.

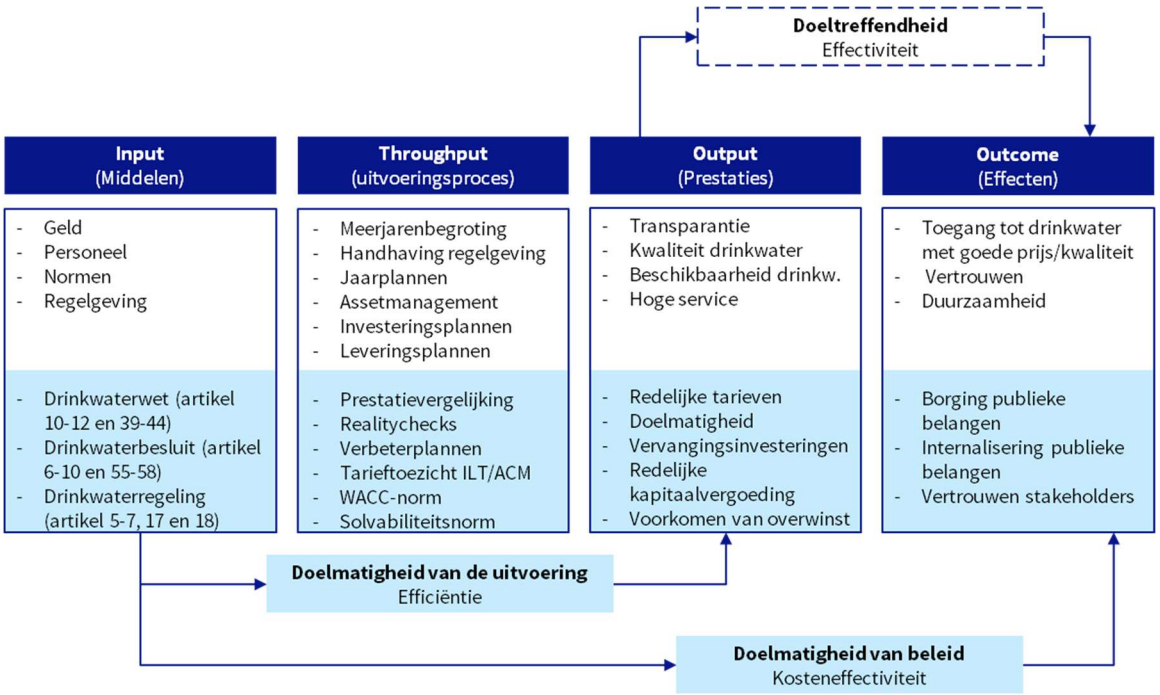
expertpanel. Dit expertpanel bestaat uit een viertal deskundigen, onderzoekers / op het gebied van marktwerking en –regulering (zie Bijlage III voor de samenstelling van het panel).
- In de **vierde stap** is de voorliggende rapportage opgesteld, waarin AEF antwoord geeft op alle onderzoeksvragen, hieraan conclusies verbindt en aanbevelingen doet. Ook deze rapportage is getoetst bij de klankbordgroep. Vervolgens heeft AEF het rapport definitief gemaakt.

Projectorganisatie

De projectorganisatie bestond uit de opdrachtgever IenM, een team vanuit AEF en een klankbordgroep.
- **Opdrachtgever**. Het onderzoek werd uitgevoerd in opdracht van de Directie Bodem en Water van het Ministerie van IenM.
- **Klankbordgroep:** Er is een klankbordgroep ingesteld. Deze bestond uit de directe betrokkenen bij de Drinkwaterwet. De klankbordgroep is drie keer bij elkaar gekomen om de voortgang van de evaluatie te bespreken.
- **Team AEF** Het team van AEF bestond uit Irene Voskamp, Maarten Veraart en Isis Hommema. Irene Voskamp is projectleider. Robert Jaap Voorn is verantwoordelijk vennoot.

1.3 Doelenboom en opbouw van het rapport

Om de onderzoeksvragen te kunnen duiden is op basis van de beleidsreconstructie een doelenboom opgesteld.



Figuur 2: Doelenboom Drinkwaterwet

De doelenboom is als volgt opgebouwd: de Drinkwaterwet (*input*) bevat diverse nieuwe instrumenten (*throughput*) om bepaalde prestaties te behalen (*output*), waardoor de gewenste maatschappelijke effecten behaald kunnen worden (*outcome*). De bron van de doelenboom is de wetsgeschiedenis, waaronder de Memorie van Toelichting bij de Drinkwaterwet, moties en Kamervragen. In hoofdstuk 3 is een en ander uitgewerkt.

De witte onderdelen van de doelenboom zijn van toepassing op de Drinkwaterwet in het algemeen. In het blauw is weergegeven welke onderdelen specifiek van toepassing zijn op de doelmatigheid.

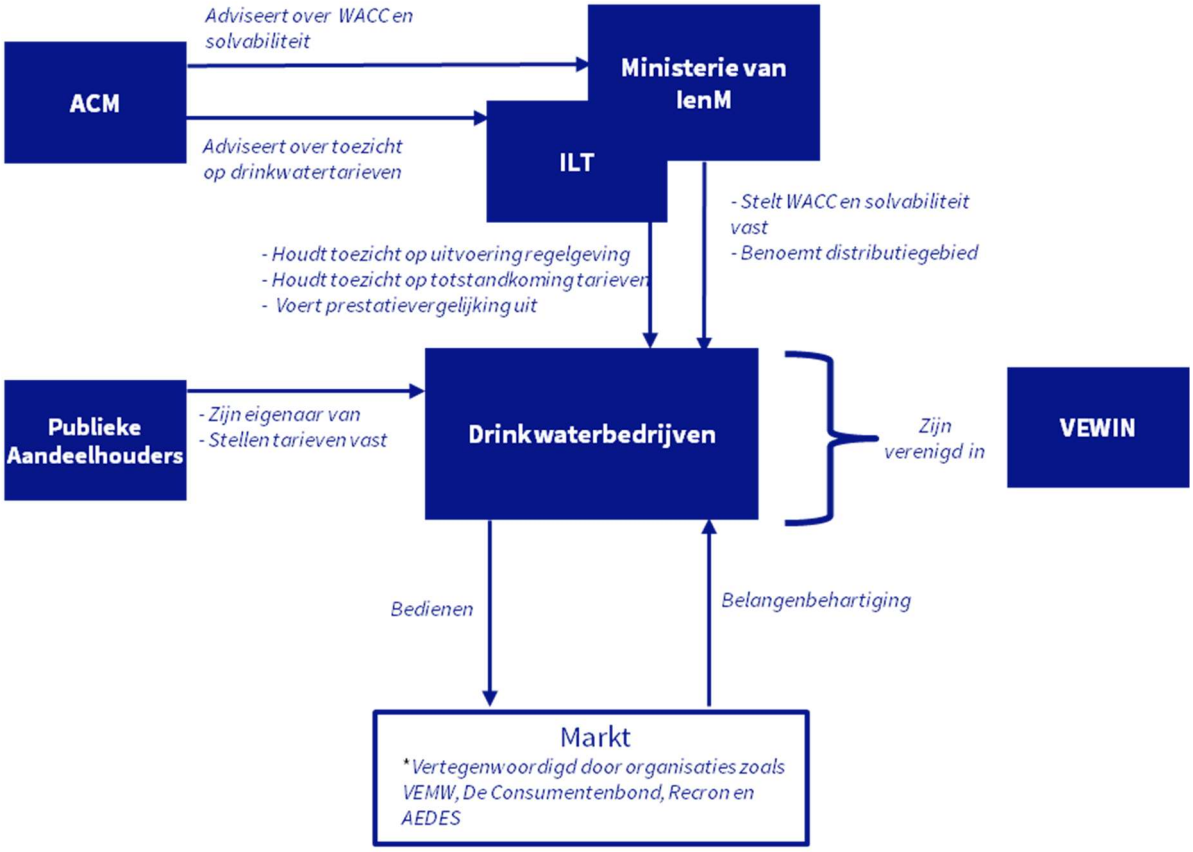
In dit onderzoek toetst AEF of de *output* behaald is en of er een uitspraak gedaan kan worden over de outcome. De doelen van de wetgever worden gezien als gegeven.

De opbouw van de voorliggende rapportage is als volgt:

- **Hoofdstuk 1** bevat de inleiding op het onderzoek met de kernvragen, de inrichting en de doelenboom.
- **Hoofdstuk 2** beschrijft de belangrijkste stakeholders van de Drinkwaterwet.
- **Hoofdstuk 3** bevat de reconstructie van het beleid op basis van wetsstukken en rapporten over de drinkwatersector.
- **Hoofdstuk 4** beschrijft de bevindingen op de onderzoeksvragen over het onderdeel prestatievergelijking.
- **Hoofdstuk 5** gaat in op de bevindingen voor de onderzoeksvragen over het tarieftoezicht.
- **Hoofdstuk 6** beschrijft de bevindingen op de onderzoeksvragen over het onderdeel investeringen.
- **Hoofdstuk 7** bevat een analyse van de ordening van de drinkwatersector als zodanig.
- **Hoofdstuk 8** bevat de conclusies en aanbevelingen.

2Stakeholderanalyse

In de stakeholderanalyse zijn de belangrijkste betrokken partijen met hun taken, rollen en wettelijke verplichtingen beknopt beschreven. In Bijlage IV is een meer uitgebreide beschrijving van de stakeholders opgenomen. In onderstaand schema staan de verschillende partijen genoemd in hun relatie tot elkaar.



Figuur 3: Stakeholders Drinkwaterwet

Drinkwaterbedrijven

Er zijn op dit moment 10 drinkwaterbedrijven in Nederland (zie Bijlage IV). Zij hebben op grond van artikel 7 van de Drinkwaterwet de volgende verplichtingen:

- Het tot stand brengen en in stand houden van een duurzame en doelmatige openbare drinkwatervoorziening in een vastgesteld distributiegebied.
- Het tot stand brengen en in stand houden van de infrastructuur die noodzakelijk is voor de productie en distributie van drinkwater in dat distributiegebied.
- Het overeenkomstig artikel 8 Drinkwaterwet leveren van drinkwater binnen een vastgesteld distributiegebied.
- Het borgen van de kwaliteit en duurzaamheid van het productie- en distributieproces en het geleverde drinkwater.
- Het bijdragen aan de bescherming van de bronnen voor de drinkwatervoorziening in het distributiegebied tegen verontreiniging (…).
- Het bijdragen aan het uit een oogpunt van volksgezondheid verantwoord omgaan met drinkwater door eigenaars, consumenten en andere afnemers (…).

Daarnaast voeren drinkwaterbedrijven ook niet-wettelijke taken uit - dat wil zeggen taken die niet bij wet zijn opgedragen, zoals het beheer van monumenten in drinkwaterzuiveringsgebieden.

De drinkwaterbedrijven variëren in grootte van 202.000 aansluitingen (WMD) tot 2.565.000 aansluitingen (Vitens). De drinkwaterbedrijven zijn in handen van publieke aandeelhouders: provincies en gemeenten.

Publieke aandeelhouders

De meeste drinkwaterbedrijven zijn een naamloze vennootschap (NV)[6]. In artikel 19 van de Drinkwaterwet is geregeld dat het verlichte structuurregime van het Burgerlijk Wetboek van toepassing is. Dit betekent dat de aandeelhouders de bestuurders benoemen, ontslaan of schorsen. In een NV is de Raad van Bestuur of de directie belast met de algemene leiding. De Raad van Commissarissen houdt toezicht op het bestuur. In bijlage V is opgenomen hoe de interne zeggenschapsverdeling is ingericht per drinkwaterbedrijf. Waternet is geen NV maar onderdeel van de gemeente Amsterdam.
De aandelen van de drinkwaterbedrijven zijn in de handen van publieke aandeelhouders. Het aantal aandeelhouders varieert per drinkwaterbedrijf van 1 tot meer dan 100. Aandeelhouders hebben verschillende bevoegdheden zoals het goedkeuren van de tarieven, die door de directie zijn vastgesteld, en het goedkeuren van de jaarrekening en de benoeming en ontslag van de RvC. In bijlage V is opgenomen hoe de interne zeggenschapsverdeling is ingericht per drinkwaterbedrijf. Bijlage VI geeft weer welke onderwerpen op de aandeelhoudersvergaderingen worden besproken.

De Vewin

De Vewin is de vereniging van drinkwaterbedrijven in Nederland en behartigt de belangen van haar leden. De Vewin bundelt de gegevens van de drinkwaterbedrijven en levert deze aan de ILT ten behoeve van de prestatievergelijking.

Ministerie van IenM

De Minister van Infrastructuur & Milieu is beleidsverantwoordelijk voor de drinkwatervoorziening en heeft een aantal wettelijke taken. De minister:

- wijst drinkwaterbedrijven aan en stelt distributiegebieden voor deze bedrijven vast
- dient goedkeuring te verlenen voor fusies van drinkwaterbedrijven.

[6] Waternet is een stichting, WMD een BV gehouden door een moederorganisatie in de vorm van een NV

- stelt elke zes jaar een beleidsnota vast inzake de openbare drinkwatervoorziening
- stelt de maximale WACC en het aandeel eigen vermogen in het totale vermogen vast
- wijst de instantie aan voor uitvoering prestatievergelijking
- keurt het protocol goed voor de prestatievergelijking
- oefent toezicht uit op de bedrijfsstructuren van de waterbedrijven doordat de Drinkwaterwet de drinkwatermaatschappijen verplicht tot het melden van iedere statutenwijziging en bepaalde statutaire voorzieningen verbiedt; de minister heeft de (publiekrechtelijke) bevoegdheid aanwijzingen te geven tot het wijzigen van statuten.

Inspectie voor Leefomgeving en Transport

De Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) is onderdeel van het ministerie van IenM en is aangewezen als toezichthouder op de naleving van de regels voor drinkwatervoorziening in Nederland. Als onderdeel hiervan toetst de ILT of de drinkwatertarieven kostendekkend, transparant en niet-discriminerend zijn. Zij vraagt hierbij advies aan de Autoriteit Consument en Markt (ACM). Op grond van artikel 50, eerste lid, van de Drinkwaterwet is de Minister van IenM bevoegd tot het toepassen van bestuursdwang. Deze bevoegdheid voert de ILT uit.
De ILT is daarnaast belast met de uitvoering van de prestatievergelijking. De ILT stelt vooraf een protocol vast in overleg met de branche en stelt het rapport van de prestatievergelijking op.

Autoriteit Consument en Markt (ACM)

ACM geeft advies aan de ILT over de drinkwatertarieven. De ILT formuleert vervolgens, mede op basis van de ACM-adviezen, haar eigen oordeel. De ACM adviseert daarnaast de Minister van IenM over de WACC en kan ook om advies worden gevraagd over de solvabiliteit.[7]

Gebruikersorganisaties en brancheorganisaties

De gebruikersorganisaties en brancheorganisaties behartigen de belangen van de hun leden, zoals individuele consumenten (Consumentenbond, Vereniging Eigen Huis) en eigenaren van recreatiebedrijven (RECRON) en grootverbruikers (VEMW) in hun rol als afnemer van drinkwater.

Individuele consument

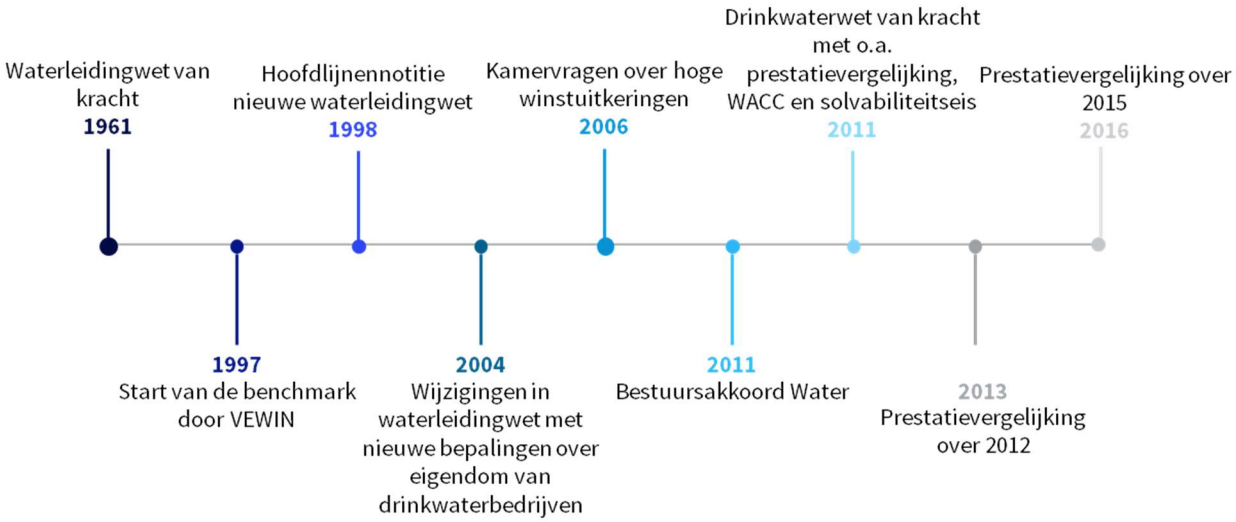
De individuele consument heeft de rol van afnemer. Consumenten zijn gebonden aan één drinkwaterbedrijf, afhankelijk van de locatie waar zij wonen.

[7] Drinkwaterwet, Artikel 7, vierde lid; Artikel 8a, Drinkwaterbesluit

3 Reconstructie doelmatigheidsbepalingen in Drinkwaterwet

Dit hoofdstuk reconstrueert de totstandkoming van de doelmatigheidsbepalingen in de Drinkwaterwet. De focus in dit onderzoek ligt daarbij op de prestatievergelijking, het tarieftoezicht en de ruimte voor investeringen.

3.1 Tijdlijn



Figuur 4: Tijdlijn doelmatigheid Drinkwaterwet

In 1961 is de Waterleidingwet van kracht geworden.[8] In eerste instantie richtte deze wet zich vooral op het toezicht op drinkwaterbedrijven in het belang van de volksgezondheid. De Waterleidingwet was dusdanig verouderd dat er is besloten een nieuwe wet op te stellen: de Drinkwaterwet. In 1998 brengt het kabinet de Hoofdlijnennotitie van de nieuwe Waterleidingwet uit.[9] Hierin is opgenomen dat het kabinet geen voorstander is van privatisering van de drinkwatersector, omdat er sprake is van een natuurlijk monopolie bij drinkwaterbedrijven, en wordt het gebruik van een benchmark geïntroduceerd. Een benchmark zou bij gebrek aan marktwerking moeten leiden tot een vorm van concurrentie tussen drinkwaterbedrijven.

[8] Staatsblad 1957, nr. 150

[9] TK, 1997-1998, 25869 nr. 1

De wetgever hoopte dat de benchmark zou leiden tot matiging van de drinkwaterprijzen. In 2004 werd de Waterleidingwet aangepast, met als onderdeel daarvan dat de watervoorziening voor huishoudens volledig in handen van de overheid bleef.[10]

Naast de aangepaste wetgeving zijn in 2011 in het Bestuursakkoord Water afspraken gemaakt voor een doelmatiger beheer van de waterketen. Als onderdeel daarvan is met de drinkwaterbedrijven afgesproken dat zij vanaf 2020 structureel 70 mln. per jaar besparen. De Visitatiecommissie Waterketen ('Cie. Peijs') constateerde in 2014 dat het totaalbeeld van de drinkwaterbedrijven uitkomt op 85 mln. euro kostenbesparing per jaar in 2020 ten opzichte van het peiljaar 2010. Daarmee komen de drinkwaterbedrijven uit boven de BAW – doelmatigheidsdoelstelling van 70 mln. euro. Ook geeft de commissie aan dat de visitatie 'geen aanwijzingen heeft opgeleverd dat de besparingen ten koste zouden gaan van de twee andere doelen van het Bestuursakkoord water, te weten vermindering van de kwetsbaarheid en verbetering van de kwaliteit. De besparingen door samenwerking die door samenwerking tussen waterschappen, gemeenten en drinkwaterbedrijven worden gerealiseerd, hebben tevens als voordeel dat de kwetsbaarheid afneemt en de kwaliteit verbetert. De jaarlijkse rapportage 'Staat van ons Water' bevestigt dit beeld.

3.2 Prestatievergelijking

In 1997 introduceerde de Vewin een eigen benchmark van de drinkwaterbedrijven over de drinkwatersector. Accenture (destijds Andersen Consulting) voerde deze vergelijking uit op vier onderdelen: waterkwaliteit, dienstverlening, milieu en financiën & efficiency. Deze benchmark had twee doelen: transparantie en leren van elkaar. Ook wilde de Vewin met deze vergelijking een bijdrage leveren aan de besluitvorming over de toekomstige inrichting van de Nederlandse drinkwatersector zoals die aan de orde is in het kader van de herziening van de Waterleidingwet.[11] 18 drinkwater-bedrijven namen deel aan deze prestatievergelijking, waarmee 85% van aansluitingen in de gegevens van de benchmark was meegenomen.

In deze tijd vond een maatschappelijke discussie plaats over de privatisering van nutsbedrijven, zoals in de energie en de telecommunicatie. In de hoofdlijnennotitie van de nieuwe waterleidingwet in 1998 werd voorgesteld dat de drinkwaterbedrijven in handen zou blijven van overheden, of bedrijven die in eigendom zijn van overheden. Omdat er dan geen sprake is van marktwerking, is een andere wijze van disciplinering van de sector noodzakelijk. Het kabinet gaf daarbij aan dat het voorstander is van het invoeren van instrumenten die doelmatigheid kunnen verbeteren. Een mogelijke vorm daarvoor is een verplichte prestatievergelijking, wat aansluit bij wat gebruikelijk is in de sector. Naast het verbeteren van doelmatigheid zou de prestatievergelijking ook een middel kunnen zijn om transparantie aan gebruikers en aandeelhouders te vergroten. De prestatievergelijking van de drinkwaterbedrijven vormt hiervoor volgens de minister een goede basis, maar omwille van de onafhankelijkheid zou deze door een organisatie die los staat van de sector moeten worden uitgevoerd, met behoud van kennis en ervaring die bij de vrijwillige benchmark is opgedaan.

In 2004 heeft de Staatssecretaris van VROM een analyse laten uitvoeren naar twee systemen, prestatievergelijking en maatstafconcurrentie, om tot een inschatting te komen van de kosten en baten van de systemen.[12] De onderzoekers hebben een vergelijking gemaakt tussen de Nederlandse (vrijwillige) benchmark die al bestond en de strikte regulering van tarieven door centraal toezicht door

[10] Staatsblad 2004, 517

[11] Benchmark 1997, Vewin

[12] Dijkgraaf, E. en Varkevisser, M. (2004). Kosten en baten van toezicht op de doelmatigheid van drinkwaterbedrijven. OCFEB Research Memorandum 0404

maatstafconcurrentie in Engeland en Wales. Zij vonden dat een systeem van maatstafconcurrentie niet meer efficiencywinst zou opleveren dan een systeem met prestatievergelijking. De kosten van maatstafconcurrentie, exclusief de interne kosten van de bedrijven, zijn hoger dan van de prestatievergelijking. Wel kan volgens de onderzoekers bij maatstafconcurrentie herverdeling van gerealiseerde winsten makkelijker afgedwongen worden. Maatstafconcurrentie kan echter ook negatieve effecten hebben op de kwaliteit. Daarop concludeerden de onderzoekers dat er op dat moment geen directe aanleiding was om een systeem van tariefregulering met maatstafconcurrentie te introduceren.
De staatssecretaris van VROM heeft op basis van deze conclusie gekozen voor een systeem van decentraal toezicht door de RvC en de aandeelhouders van de drinkwaterbedrijven met verplichte prestatievergelijking om doelmatigheid van de drinkwaterbedrijven te waarborgen.[13] Naast een instrument voor het verbeteren van de doelmatigheid vormt de prestatievergelijking ook een instrument voor het afleggen van publieke verantwoording voor drinkwaterbedrijven over de wijze waarop zij hun publieke taak uitvoeren. Uitgangspunt is dat de sector aan de uitvoering hiervan, binnen het wettelijke kader, zoveel mogelijk zelf inhoud geeft.[14]

In een rapport van *TU Delft/IPSE, Productiviteitstrends in de drinkwatersector* uit 2012 is de productiviteit van de drinkwaterbedrijven onderzocht.[15] Daaruit bleek dat tussen 1985 en 1991 de productiviteit sterk steeg als gevolg van de schaalvergroting door fusies. In de periode daarna bleef de productiviteit gelijk, maar vanaf 1997 nam deze weer toe. Volgens het onderzoek zou dit kunnen samenhangen met het kabinetsvoornemen tot introductie van meer marktwerking in de sector en de invoering van de vrijwillige bedrijfsvergelijking van de Vewin. Ook de verplichtstelling van de prestatievergelijking zou een positief effect op de productiviteit hebben uitgeoefend volgens de onderzoekers. In een lopend onderzoek van IPSE wordt de analyse geactualiseerd voor de jaren na 2010. De resultaten daarvan waren nog niet bekend bij de afsluiting van dit evaluatieonderzoek. Het onderzoek van SEOR (2007) stelde dat de vrijwillige prestatievergelijking onmiskenbaar positieve gevolgen heeft gehad voor het publieke belang doelmatigheid.[16]

De drinkwaterbedrijven hebben in de periode de benchmark actief gebruikt om hun ambities te formuleren. De bovengenoemde ontwikkeling is ook terug te vinden in de ontwikkeling van de tarieven. Die zijn bij alle drinkwaterbedrijven gedaald in de genoemde periode.

Hoewel de drinkwatersector de benchmark zelf vrijwillig uitvoerde waren er voor de wetgever twee redenen om de benchmark verplicht te stellen. Allereerst dienen alle bedrijven mee te doen aan de benchmark. De tweede reden was dat, gelet op de functie als instrument bij het decentrale toezicht door de aandeelhouders, er regels gesteld dienen te worden om de juistheid en betrouwbaarheid van gegevens en de kwaliteit van de prestatievergelijking te waarborgen.[17]

De verplichte prestatievergelijking is meegenomen in de wijziging van de Waterleidingwet in 2011. De Drinkwaterwet stelt de kwaliteit en duurzaamheid van de drinkwatervoorziening centraal. Met betrekking tot de invoering van de verplichte prestatievergelijking is gesteld dat de aandacht voor kostenefficiency nadelige gevolgen zou kunnen hebben voor bijvoorbeeld de milieu-inspanningen van de drinkwaterbedrijven. Door vast te leggen dat de prestatievergelijking vanuit meerdere thema's wordt benaderd verwacht de minister dat de prestatievergelijking niet zal leiden tot negatieve (milieu)effecten. Bij de prestatievergelijking gaat het om een viertal gelijkwaardige invalshoeken:

[13] TK, 2003-2004, 20339 nr. 20

[14] Memorie van Toelichting bij de Drinkwaterwet. Kamerstukken II, 2006-2007, 30895, nr. 3, p31

[15] Ipse studies & Tu Delft (2012) Productiviteitstrends in de drinkwatersector.

[16] SEOR (2007). Winstregulering als waarborg voor redelijke tarieven, p. 11

[17] Memorie van Toelichting bij de Drinkwaterwet. Kamerstukken II, 2006-2007, 30895, nr. 3, p16

kwaliteit van het geleverde drinkwater, milieueffecten, klanttevredenheid en kostenefficiëntie. De prestaties van de drinkwaterbedrijven worden derhalve integraal vergeleken.

Verwachte effecten van de prestatievergelijking
In de Memorie van Toelichting bij de Drinkwaterwet wordt genoemd dat de prestatievergelijking tot een verlaging van de tarieven voor zakelijke gebruikers zal leiden. Sinds de vrijwillige prestatievergelijking zijn de tarieven, na correctie voor inflatie, gedaald met 5,8% in de periode 1997–2003. Ook heeft de prestatievergelijking in deze periode geleid tot een efficiëntieverbetering van 9%, wat overeenkomt met een jaarlijkse efficiëntiestijging van 1,4%. Afgezet tegen de jaarlijkse kosten van de sector van circa € 1 miljard (exclusief belastingen en winst) komt dit neer op een efficiëntiewinst van € 90 miljoen. Verwacht wordt dat de efficiëntieverbetering nog verder zal stijgen.[18]

In een uitgebreid onderzoek naar de Nederlandse watersector stelt de OESO dat het systeem van *checks & balances* in de Nederlandse drinkwatersector enkele beperkingen heeft.[19] Zo is er met de benchmark geen zicht op of de effectiviteit van de drinkwaterbedrijven in de buurt zit van effectiviteit die er in potentie is. De OESO stelt dat prestatievergelijking een waardevol instrument is om prestaties te meten en te publiceren. Door het verminderde aantal drinkwaterbedrijven is onderpresteren echter lastiger te identificeren, waardoor de prestatievergelijking weinig inzicht biedt aan aandeelhouders om de relevantie van investeringen te kunnen beoordelen. De huidige instrumenten in het toezicht zijn volgens de OESO onvoldoende om een onafhankelijke prestatiemeting te waarborgen. Wel stelt de OESO dat het benchmarksysteem heeft geleid tot verbeteringen in de prestaties op het gebied van kosten en verlaagde tarieven. Een studie van De Witte en Marques (2010) toonde dat Nederlandse drinkwaterbedrijven de hoogste efficiëntieverbetering lieten zien in vergelijking met een aantal andere landen.[20]

3.3 Tarieftoezicht

In 2006 stelde een aantal leden van de Tweede Kamer vragen over dividenduitkeringen aan de aandeelhouders van drinkwaterbedrijven.[21] Zij gaven aan dat drie drinkwaterbedrijven in 2005 een hoog bedrag hadden uitbetaald, een bedrag van € 34 miljoen bij Evides, € 10 miljoen bij Vitens en € 5,8 miljoen bij Hydron Midden Nederland. In 2006 was de winstuitkering van deze bedrijven aan de aandeelhouders toegenomen. Enkele Tweede Kamerleden spraken daarop de wens uit voor winstregulering in de drinkwatersector.

In de motie Ten Hoopen/Aptroot heeft de Kamer daarnaast gevraagd om de eis van kostendekkende tarieven en adequaat toezicht op te nemen ter bescherming van de consument. Drinkwaterbedrijven hebben een monopolie waarbij consumenten gebonden zijn aan één drinkwaterbedrijf dat in publieke handen is.[22]

In 2007 bracht SEOR in opdracht van het ministerie van VROM een rapport uit over winstregulering als waarborg voor redelijke tarieven.[23] SEOR benoemde dat winst van een drinkwaterbedrijf niet per

[18] Memorie van Toelichting bij de Drinkwaterwet. Kamerstukken II, 2006-2007, 30895, nr. 3, p17-18

[19] OECD (2014) Water Governance in the Netherlands: Fit for the Future?, OECD Studies on Water, OECD

[20] De Witte, K. en marques, R.C. (2010). Designing performance incentives: An international benchmark study in the water sector. *Central Euopean Journal of Operations Research,* vol 18 (2), p. 189-220. In: OECD (2014) Water Governance in the Netherlands: Fit for the Future?, OECD Studies on Water, OECD

[21] Kamerstukken II, 2006–2007, Aanhangsel nr. 366 en 531

[22] Motie Ten Hoopen/Aptroot. TK, 2005-2006, 30071, nr. 30.

[23] SEOR (2007). Winstregulering als waarborg voor redelijke tarieven.

definitie te typeren is als ongewenst. Ten eerste hebben aandeelhouders recht op een redelijke vergoeding ter dekking van het risico dat zij lopen over hun geïnvesteerde vermogen. Ten tweede is de winst een belangrijke financieringsbron voor investeringen, omdat drinkwaterbedrijven geen gebruik kunnen maken van de private aandelenmarkt om extra risicodragend kapitaal aan te trekken. Het is daarom verstandig om onderscheid te maken tussen redelijke winst en overwinst. SEOR heeft drie mogelijke systemen van winstregulering besproken:

- vaststellen van maximaal toegestane winst
- vaststellen van maximaal toegestane winstuitkering
- vaststellen van een maximaal toegestane winstuitkering in combinatie met het stellen van een bovengrens aan de solvabiliteit.

De onderzoekers concludeerden dat het derde systeem effectief is en kan worden uitgevoerd zonder uitgebreid toezicht.

De ministers van VROM en Economische Zaken (EZ) gaven in een brief aan dit advies niet over te nemen.[24] Het stellen van een grens aan winstuitkering vormt een inperking van de ruimte van aandeelhouders om de winstbestemming te bepalen. Daarmee zou sprake zijn van een inbreuk op de rechten die de aandeelhouders op grond van het vennootschapsrecht toekomen.

De ministers spraken er de voorkeur voor uit een maximum vermogenskostenvergoeding in te voeren, die bedrijven mogen hanteren. De Tweede Kamerleden Boelhouwer en Koppejan dienden een amendement in met het voorstel voor de maximale WACC, een maximum aan het aandeel eigen vermogen, én dat de hoogte van de kosten van drinkwaterbedrijven moet worden bepaald.[25] De Minister van VROM gaf hierop aan dat het niet wenselijk is om naar de hoogte van de kosten te kijken, maar dat het juist gaat om de ontwikkeling van kosten.[26] Daarop kwam een voorstel voor een maximale WACC en een maximale solvabiliteit. De grens aan het aandeel van het eigen vermogen in het totale vermogen moest voorkomen dat drinkwaterbedrijven over onnodig hoge reserves beschikken.

Hoewel enkele Eerste Kamerleden zich afvroegen of er niet teveel gestuurd wordt op incidenten, zijn in de Drinkwaterwet diverse nieuwe instrumenten opgenomen om te komen tot redelijke tarieven:

- de WACC
- een maximaal aandeel eigen vermogen in het totale vermogen
- kostendekkende, transparante en niet-discriminerende tarieven.

De hoogte van de WACC wordt bij algemene maatregel van bestuur vastgesteld. In 2011 heeft Oxera in opdracht van het ministerie van IenM onderzoek gedaan naar een goede bandbreedte van de WACC.[27] VEMW reageerde daarop met een eigen rapport uitgevoerd door SIRM, omdat naar het idee van VEMW de beslissingen die Oxera neemt lastig te herleiden en niet altijd zorgvuldig onderbouwd zijn.[28] SIRM kwam uit op een lagere WACC. Het ministerie van IenM liet een second opinion uitvoeren door PWC, die juist uitkwam op een hogere WACC.[29] De NMa adviseerde de minister om een WACC van 6% te hanteren. De Staatssecretaris van IenM nam dit laatste advies over.[30]

[24] TK, 2007-2008, 30895, nr. 17

[25] TK, 2007-2008, 30895 nr. 34

[26] TK 2007-2008, 30895, nr. 46

[27] Oxera (2011). Estimating the cost of capital of the Dutch water companies.

[28] SIRM (2011) Regulering drinkwater.

[29] PWC (2011) De vermogenskostenvergoeding voor drinkwaterbedrijven, second opinion.

[30] TK, 2011-2012, 27625, nr. 238

Het baseren van de tarieven op de kosten zou moeten leiden tot redelijke tarieven. Het doel van de transparantie was onder meer het voorkomen van ongeoorloofde kruissubsidiëring. Kruissubsidies tussen wettelijke en niet-wettelijke taken is niet toegestaan. Kruissubsidiëring tussen wettelijke taken is toegestaan mits deze voldoende worden onderbouwd en toegelicht. Dit kan alleen getoetst worden als de kostenopbouw transparant is.

Het toezicht op de totstandkoming van tarieven is belegd bij de ILT, welke geadviseerd wordt door de ACM. Voor deze constructie is gekozen om enerzijds ervoor te zorgen dat er sprake is van integraal toezicht door de ILT en anderzijds dat de kennis en kunde van de ACM optimaal wordt benut.

De OESO concludeerde in het onderzoek naar de Nederlandse watersector in 2014 dat er onvoldoende transparantie is over de uitgaven, risico's en het presteren, wat prikkels voor doelmatigheid ondermijnt.[31] Meer transparantie zou het huidige systeem kunnen verbeteren. Daarnaast beschreven zij dat het zeer opvallend is dat er geen derde partij of onafhankelijk mechanisme is voor het monitoren van prestaties en compliance in de Nederlandse watersector.[32] De OESO adviseerde dat keuzes met belangrijke consequenties beschermd moeten worden tegen kortetermijnoverwegingen door de politiek. Bovenstaande beweringen gelden voor de watersector in het algemeen, of er op dit aspect verschillen zijn tussen watersectoren toont het onderzoek niet.

Lavrijssen en Vitez hebben in 2015 een onderzoek gepubliceerd naar het toezicht op de drinkwatersector in Nederland.[33] In dit onderzoek wordt het toezicht beoordeeld aan de hand van de beginselen van goed toezicht. De onderzoekers concluderen dat de huidige organisatie van het economisch toezicht niet adequaat is bij de naleving van het onafhankelijkheids-, verantwoordings-, transparantie-, participatie- en rechtsbeschermingsbeginsel en dat de positie van de drinkwaterconsument in gevaar komt. Doordat het toezicht bij de minister van IenM en de Inspectie ligt is het toezicht volgens de onderzoekers niet onafhankelijk van de politiek. Ook biedt het economisch toezicht onvoldoende mogelijkheden tot consumentenparticipatie. De onderzoekers adviseren een onafhankelijk toezichthouder in te stellen, waarbij de ACM de wenselijke toezichthouder zou zijn.

3.4 Ruimte voor investeringen

Zoals hiervoor al benoemd, hoeft winst niet per definitie ongewenst te zijn.[34] Aangezien drinkwaterbedrijven in handen zijn van decentrale overheden is de winst een belangrijke financieringsbron voor noodzakelijke investeringen, omdat drinkwaterbedrijven geen gebruik kunnen maken van de private aandelenmarkt om extra risicodragend kapitaal aan te trekken. Hoewel de drinkwaterstructuur in Nederland in goede staat is, zal de druk op investeringen de komende decennia toenemen volgens de Beleidsnota Drinkwater.[35] Dit geldt niet alleen voor het leidingnet, maar ook voor zuivering en winning van grondstof voor drinkwater. Bovenop de vervangingsopgave van het leidingnet zit nog een grotere investeringsopgave die samenhangt met de vernieuwing, renovatie en toenemende complexiteit van de zuivering en winning.

[31] OECD (2014) Water Governance in the Netherlands: Fit for the Future?, OECD Studies on Water, OECD

[32] OECD (2014) Water Governance in the Netherlands: Fit for the Future?, OECD Studies on Water, OECD

[33] Lavrijssen, S.A.C.M. en Vitez, B. (2015). Is het toezicht op de drinkwatersector in Nederland goed geregeld? *Tijdschrift voor Consumentenrecht en handelspraktijken 2015-4*

[34] SEOR (2007) Winstregulering als waarborg voor redelijke tarieven, p. 20

[35] Ministerie van IenM (2014). Beleidsnota Drinkwater, p. 53

In 2012 stelde het RIVM dat de vervangingsinvesteringen achter lopen ten opzichte van het gewenste niveau.[36] Op basis van de ouderdom van het huidige net en een verwachte gemiddelde levensduur van tachtig jaar zou volgens het RIVM de komende jaren jaarlijks € 150 à € 350 miljoen geïnvesteerd worden om de conditie van het net in stand te houden. De vervangingsinvesteringen bedroegen volgens het RIVM in 2011 naar schatting circa € 75 miljoen per jaar. In 2015 werden de vervangingsinvesteringen van dat jaar gerapporteerd in de prestatievergelijking, deze bedroegen € 186 miljoen.

De sector onderkent dat er een uitdaging ligt in de vervangingsopgave van het leidingnet. De noodzaak voor vervanging zal ook volgens de Vewin de komende decennia toenemen. De ontwikkeling van de vervangingsopgave is echter onzeker, omdat het verouderen van leidingen, de werkzaamheden van derden en de vervanging van leidingen in opdracht van derden niet exact voorspelbaar zijn.

Volgens de OESO bestaat er een risico dat aandeelhouders niet de juiste kennis en informatie hebben om besluiten rondom investeringen te maken, wat risico's van zowel onder- als overinvestering met zich meebrengt.

In de Beleidsnota Drinkwater heeft de minister van IenM de volgende uitvoeringsagenda opgenomen:

In de prestatievergelijking (benchmark) die IenM zal uitvoeren en in de leveringsplannen van de drinkwaterbedrijven wordt voldoende aandacht besteed aan de vervangingsopgave van het leidingnet.

In artikel 7, derde lid van het Drinkwaterbesluit is opgenomen dat afwijken van de maximaal toegestane aandeel eigen vermogen is toegestaan voor zover aannemelijk kan worden gemaakt dat dit nodig is voor het doen van investeringen.

Het wettelijk kader voor de prestatievergelijking, het tarieftoezicht en investeringen is opgenomen in bijlage VII.

[36] RIVM (2012) Antenne drinkwater 2012, p. 31-34

4Evaluatie prestatievergelijking

De prestatievergelijking heeft blijkens de memorie van toelichting bij de Drinkwaterwet twee doelen:
- In de eerste plaats is het doel dat de prestaties van drinkwaterbedrijven transparant zijn. Door de prestatievergelijking leggen drinkwaterbedrijven als publieke monopolisten verantwoording af over de wijze waarop zij hun publieke taak uitvoeren aan stakeholders.
- In de tweede plaats is het doel dat de drinkwaterbedrijven - op basis van de vergelijkende gegevens - geprikkeld worden om hun eigen prestaties te verbeteren, zowel door een vorm van competitie als door het leren van elkaar.[37]

In dit hoofdstuk staat de vraag centraal of de prestatievergelijking en het opstellen van verbeterplannen bijdragen aan een doelmatig beheer van de openbare drinkwatervoorziening. Met andere woorden: is deze werkwijze doeltreffend, transparant en wat zijn de effecten? [38]

Om deze vraag te beantwoorden, beschrijft dit hoofdstuk eerst de wijze waarop de prestatievergelijking wordt uitgevoerd, om vervolgens in te gaan op hoe deze vergelijking in de praktijk werkt. Ten slotte vat AEF de bevindingen in de laatste paragraaf samen.

4.1 Werking van prestatievergelijking

Drinkwaterbedrijven hebben, zoals in hoofdstuk 3 staat beschreven, sinds 1997 een eigen benchmark. Sinds 2012 is de prestatievergelijking wettelijk verplicht. De Minister van IenM heeft de ILT aangewezen om de prestatievergelijking iedere drie jaar uit te voeren. De ILT vervult deze taak niet als toezichthouder, maar als onafhankelijke partij in opdracht van de minister. De prestatievergelijking is niet bedoeld als toezichtinstrument: de minister kan geen interventie doen op basis van de uitkomsten van de prestatievergelijking.

In artikel 57 van het Drinkwaterbesluit zijn 15 prestatie-indicatoren opgenomen, die ten minste in de prestatievergelijking moeten voorkomen. De indicatoren hebben een viertal invalshoeken: kwaliteit van het geleverde drinkwater, milieueffecten, klanttevredenheid en kostenefficiëntie. Dit sluit aan bij

[37] Eind jaren negentig introduceerde het ministerie van Economische Zaken de zogenaamde concurrentieladder voor netwerksectoren, waarbij benchmarking de lichte vorm van concurrentie was. Concurrentie *om* de markt door aanbesteding is een intensievere vorm van concurrentie, Concurrentie *op* de markt door toelaten van meerdere aanbieders de meest vergaande vorm van concurrentie in netwerksectoren. Zie Haffner en Van Hulst, De ladder van concurrentie, *Economisch Statistische Berichten*, jaargang 1983, nr. 4174. Voor de drinkwatersector is in de Drinkwaterwet met de prestatievergelijking gekozen voor de lichtste vorm van concurrentie.

[38] In de inventarisatie van de werking van de benchmark worden alle aspecten meegenomen, waaronder de kwaliteit. De nadere analyses spitsen zich conform de opdracht toe op aspecten van doelmatigheid. De andere aspecten komen alleen aan de orde in zo verre dit spanningen oplevert met de doelstelling van doelmatigheid.

de benchmark die de Vewin vanaf 1997 uitvoert. De prestatievergelijking geeft daarmee een beeld van het integrale functioneren van de drinkwaterbedrijven. In aanvulling daarop heeft de ILT één indicator toegevoegd naar aanleiding van de Beleidsnota Drinkwater,[39] namelijk een indicator voor de vervangingsopgave van het leidingnet.

De ILT stelt een protocol op voor de prestatievergelijking met daarin een beschrijving van de relevante indicatoren. Op grond van het Drinkwaterbesluit moet het protocol in april van het jaar waarin de prestatievergelijking plaatsvindt, worden vastgesteld door de minister. De prestatievergelijking heeft betrekking op de gegevens van één kalenderjaar. Na afloop van de gegevensverzameling evalueert de ILT de gebruikte indicatoren met de Vewin en drinkwaterbedrijven.

Wat is de rol van Vewin bij de verzameling van gegevens?

De Vewin heeft een eigen benchmarkinstrument dat uitgebreider is dan de prestatievergelijking en dat het mogelijk maakt dat bedrijven zich jaarlijks met elkaar vergelijken. De drinkwaterbedrijven leveren hiervoor gegevens aan. Deze benchmark is gedetailleerd tot op procesniveau. Vewin faciliteert de doorlevering van deze gegevens aan de ILT voor de verplichte driejaarlijkse prestatievergelijking opgesteld door de ILT.
De directeuren van de drinkwaterbedrijven tekenen voor de correctheid van de aangeleverde informatie. De drinkwaterbedrijven zelf zijn dus verantwoordelijk voor de aangeleverde gegevens. De grondslag van de indicatoren die de financiën betreffen is de jaarrekening, die door een accountant is goedgekeurd. De gegevens over waterkwaliteit worden door het RIVM verzameld, die voor de ILT het beheer van de REWAB-registratie (Registratie opgaven van Drinkwaterbedrijven) uitvoert.
De ILT heeft het proces van gegevenslevering beoordeeld. De ILT heeft geconstateerd dat de processen van gegevenslevering door de drinkwaterbedrijven aan de Vewin, en van het inzamelen en valideren en leveren door de Vewin, zeer inzichtelijk zijn. Bovendien oordeelt de ILT dat de geleverde gegevens voor 2015 betrouwbaar zijn.[40] Om die reden is een aanvullende toets niet nodig, zoals die wel werd uitgevoerd door de Vewin ten tijde van de vrijwillige benchmark.

De ILT maakt op basis van alle aangeleverde gegevens een rapportage, die aan de Tweede Kamer wordt gezonden. De drinkwaterbedrijven stellen na publicatie van de prestatievergelijking ieder voor zich een verbeterplan op, dat zij naar de Minister van IenM sturen. Hierin geven zij aan welke acties zij ondernemen naar aanleiding van de uitkomsten van de prestatievergelijking.

Op grond van artikel 9 van het Drinkwaterbesluit neemt het drinkwaterbedrijven de gegevens van de prestatievergelijking in acht bij de raming van de kosten van de drinkwatervoorziening.

Verhouding met andere instrumenten

Hoe verhoudt de prestatie-vergelijking zich tot de andere instrumenten ten bate van de drinkwater-voorziening (bijlage VIII)?

In bijlage VIII zijn de (wettelijke) instrumenten ten bate van de drinkwatervoorziening opgenomen. De wettelijk verplichte prestatievergelijking heeft raakvlakken met enkele van deze instrumenten:

- De afdeling vergunningsverlening van de ILT keurt vierjaarlijks de leveringsplannen van de drinkwaterbedrijven goed. Het leveringsplan is een wettelijk verplicht document waarin de drinkwaterbedrijven aangeven hoe de leveringszekerheid kan worden gegarandeerd op basis van een verstoringsanalyse. Het bevat delen uit verschillende plannen die de drinkwaterbedrijven zelf opstellen – zoals de investeringsplannen, maar bevat de plannen zelf niet integraal. Hoewel er geen directe overlap is met de prestatievergelijking, zijn er wel onderwerpen die in beide stukken aan de orde komen, zoals de investeringen.
- Naast de prestatievergelijking is de ILT ook verantwoordelijk voor het tarieftoezicht op de drinkwaterbedrijven. De ILT geeft aan dat de financiële paragraaf in de prestatievergelijking

[39] Beleidsnota Drinkwater (2014). Uitvoeringsagenda 7.3, pag. 55

[40] Prestatievergelijking drinkwaterbedrijven (2015). Pag 9

specifiek is opgesteld voor de prestatievergelijking en verschilt van het model dat wordt gebruikt door de drinkwaterbedrijven voor het tarieftoezicht, dat een hoger detailniveau heeft.
- De ILT stelt jaarlijks een rapport op over de drinkwaterkwaliteit in Nederland. Er zit overlap tussen de kwaliteitsrapportage en de prestatievergelijking, waarbij de kwaliteitsrapportage meer kwaliteitsinformatie bevat dan de prestatievergelijking. De rapportages zijn gebaseerd op dezelfde bron, de REWAB-gegevens van het RIVM.
- Naast de nationale prestatievergelijking bestaat er een internationale benchmark, die wordt uitgevoerd door de European Benchmark Corporation (EBC). Er is voor Nederlandse bedrijven een inspanningsverplichting hieraan deel te nemen. De benchmark heeft verschillende lagen en kan uitgebreider worden ingevuld dan de Nederlandse prestatievergelijking, afhankelijk van het detailniveau waarop het drinkwaterbedrijf de gegevens invult.

Daarnaast wordt door de Vewin jaarlijks een uitgebreide benchmark uitgevoerd bij de drinkwaterbedrijven. Dit vormt de basis van de gegevens die de Vewin in het kader van de prestatievergelijking levert aan de ILT. De overlap met de wettelijke prestatievergelijking is groot. De Vewin-benchmark is niet wettelijk verplicht.

Analyse van de prestaties

Is een verbetering van de prestaties waarneembaar sinds de instelling (1997) van de prestatievergelijking?

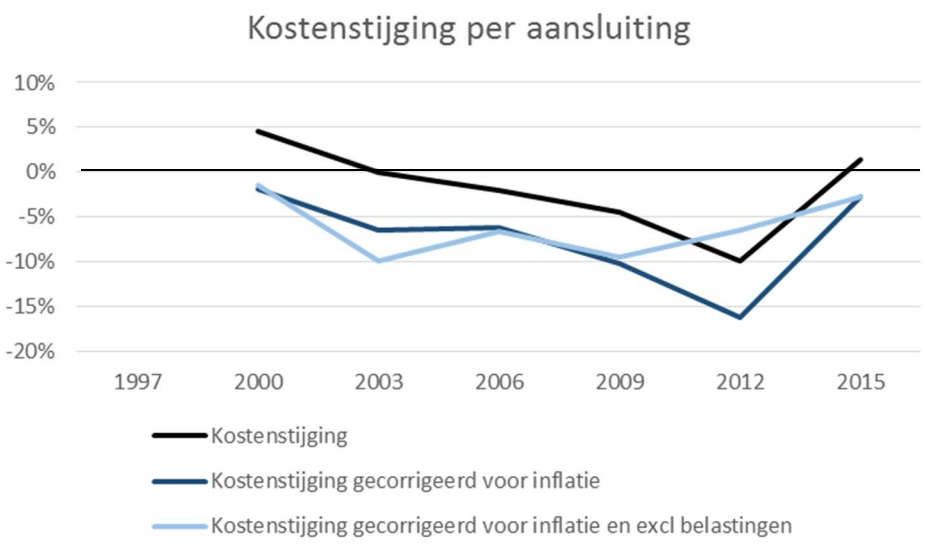
Gemiddeld zijn de totale kosten per administratieve aansluiting, gecorrigeerd voor inflatie, tussen 1997 en 2015 met 38 % gedaald. Dit betreft een gemiddelde van de hele sector.[41] De gemiddelde kosten per kubieke meter zijn in de periode 1997-2015 effectief gestegen, maar wanneer gecorrigeerd wordt voor inflatie zijn deze 22% gedaald.

In Figuur 5 en Figuur 6 is opgenomen wat de kostenstijging is ten opzichte van de voorgaande benchmark voor zowel de kosten per aansluiting als de kosten per kubieke meter. De eerste lijn is de kostenstijging zonder correctie. Vervolgens is er gecorrigeerd voor inflatie. Omdat een deel van de kostenverlaging het gevolg is van nieuwe regelgeving rondom belastingen is de derde lijn exclusief belastingen.[42]

Figuur 5 over kosten per aansluiting toont dat er sinds 2003 sprake is van absolute kostendaling. In 2015 is er sprake van een lichte absolute stijging. Wanneer er gecorrigeerd wordt voor inflatie heeft er bij iedere benchmark kostendaling plaatsgevonden, ook in de meest recente prestatievergelijking. De lijn exclusief belastingen toont dat de kostendaling van 2009-2012 voor een belangrijk deel het gevolg was van verlaging van belastingen. Sinds het inwerkingtreden van de Drinkwaterwet in 2011 is zijn de kosten per aansluiting gedaald, wanneer gecorrigeerd wordt voor inflatie.

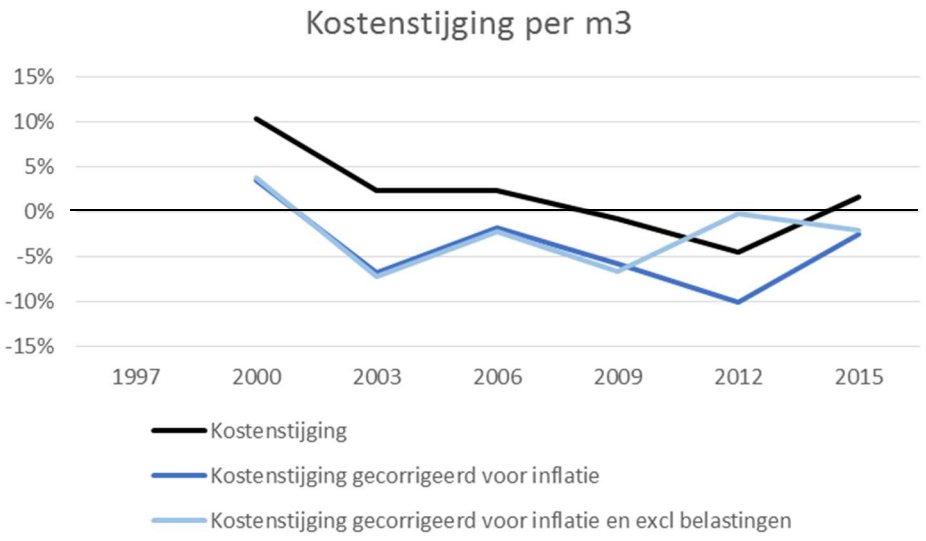
[41] Inspectie Leefomgeving en Transport (2016). Prestatievergelijking drinkwaterbedrijven 2015

[42] Voor deze figuur zijn de tarieven gebruikt uit de prestatievergelijkingen/benchmarks van 1997-2015. De inflatiecorrectie is gebaseerd op het CPI voor alle bestedingen. Bron: CBS.



Figuur 5: Kostenstijging per aansluiting ten opzichte van vorige benchmark

Figuur 5 toont dat ook de kosten per kubieke meter in de meeste jaren gedaald zijn. Absoluut gezien is er in de benchmark van 2015 een stijging te zien ten opzichte van de benchmark in 2013, maar bij correctie voor inflatie is er sprake van een daling van de kosten. Ook voor de prijs per m^3 geldt dat verlaging van de belasting een groot deel van de kostendaling van 2009-2012 verklaart. Sinds het inwerkingtreden van de Drinkwaterwet in 2011 zijn de kosten per kubieke meter gedaald, wanneer gecorrigeerd wordt voor inflatie. Ook hier geldt dat de kostendaling exclusief belastingen na inwerkingtreding van de Drinkwaterwet lager is dan in de periode daarvoor.



Figuur 6: Kostenstijging per m^3 ten opzichte van de vorige benchmark

Op basis van onderstaande tabel kan geconcludeerd worden dat de klanttevredenheid stabiel is en momenteel zeer licht stijgt. Ook de gemiddelde leveringsonderbreking in minuten per jaar is vrij stabiel over de jaren. Energiegebruik stijgt zeer licht, maar is afgenomen ten opzichte van 2012. De indicator voor leveringsonderbreking is vanaf 2006 opgenomen en is licht gestegen ten opzichte van 2012, maar zit rond het gemiddelde van alle jaren waarin gemeten is. De lek- en spuiverliezen zijn in 2015 hoger dan in 2012, maar volgens de sector is het te vroeg om conclusies te trekken nu het incidenteel hoger is.[43]

Tabel 1: Prestaties zoals opgenomen in de benchmarks/prestatievergelijkingen 1997-2015

Indicatoren	1997	2000	2003	2006	2009	2012	2015
Normoverschrijdingen (%)	Niet goed vergelijkbaar door afwijkende presentatie						0,05
Klanttevredenheid dienstverlening	7,7	7,6	7,6	7,6	7,6	7,7	7,8
Leveringsonderbreking (minuten/jaar)				14	17	14,27	15,34
Gemiddelde druk (kPa) Norm >150						318	313
Elektriciteitsverbruik (kWh per m^3 geproduceerd)	0,45	0,45	0,48	0,49	0,5	0,52	0,5
Lek- en spuiverliezen (NIRG)						5	5,4
Kosten per aansluiting (€)	195	204	204	200	191	172	174,31
Kosten per m^3 (€)	1,16	1,28	1,31	1,34	1,33	1,27	1,29

Welke initiatieven zijn er om tot een Europese benchmark te komen?

Internationale benchmark

Naast de prestatievergelijking nemen de Nederlandse drinkwaterbedrijven ook deel aan een internationale benchmark. In 2004 heeft de Vewin het initiatief genomen tot deze internationale benchmark om te kijken of het mogelijk is om van buitenlandse bedrijven te leren. Deze benchmark is sinds 2014 ondergebracht bij een aparte stichting, de European Benchmark Corporation (EBC Foundation).

In de Drinkwaterwet van 2011 heeft de wetgever bepaald dat de Nederlandse drinkwaterbedrijven zich moeten inspannen om aan een internationale prestatievergelijking deel te nemen (Artikel 40.1.c van de Drinkwaterwet). De overweging daarbij was dat het belangrijk is dat er voldoende bedrijven in de vergelijking worden meegenomen ook als het aantal bedrijven in Nederland daalt, en dat het zinvol is de prestaties van de Nederlandse drinkwaterbedrijven te vergelijken met buitenlandse publieke- en private drinkwaterbedrijven.[44] Zo'n internationale vergelijking kan echter geen harde verplichting zijn, omdat buitenlandse partijen niet kunnen worden gedwongen hier aan mee te werken. Er is in de wet dus een inspanningsverplichting aan de sector opgelegd. Hieraan geven de drinkwaterbedrijven invulling door deelname aan het programma van EBC Foundation. Deze benchmark vormt aanleiding voor Nederlandse bedrijven om in gesprek te gaan met vergelijkbare bedrijven in het buitenland.

[43] Inspectie Leefomgeving en Transport (2016). Prestatievergelijking drinkwaterbedrijven 2015, p. 21

[44] Tweede Kamer (2007-2008) 30895 nr. 33

Omdat de Europese benchmark ontwikkeld is vanuit de Vewin, zijn er overeenkomsten met de Nederlandse prestatievergelijking. De Europese benchmark kent echter meerdere aggregatieniveaus en enkele afwijkende indicatoren. De uitgebreidere benchmark gaat verder dan de wettelijk verplichte prestatievergelijking. De keuze hiervoor ligt bij ieder drinkwaterbedrijf afzonderlijk. Een verschil is dat de uitgebreide Europese benchmark veel contextuele informatie verzamelt, waaronder bijvoorbeeld de oppervlakte van het leveringsgebied, het aantal productielocaties en type eigenaarschap. Daarnaast komt de operationele kant van het bedrijf uitgebreid aan bod met indicatoren over personeel en uitgebreide metingen van 'sustainability' en efficiency.

De methoden van de internationale benchmark zijn vertrouwelijk, maar konden ten bate van dit onderzoek ingezien worden ten behoeve van de vergelijking met de prestatievergelijking opgesteld door de ILT. Ook de uitkomsten van de internationale benchmark zijn vertrouwelijk. Deze waren voor dit onderzoek niet beschikbaar. Met name buitenlandse drinkwaterbedrijven hebben behoefte aan deze vertrouwelijkheid. De Europese benchmark is daardoor wel een leerinstrument voor de drinkwaterbedrijven, maar geen instrument voor transparantie. Volgens de EBC scoren Nederlandse drinkwaterbedrijven in het algemeen goed in de Europese benchmark.

4.2 Ervaringen met de prestatievergelijking

Zijn de indicatoren in het protocol eenduidig, volledig en helder geformuleerd en gedefinieerd?

Indicatoren

De indicatoren zijn voor de drinkwaterbedrijven in het algemeen helder, eenduidig en volledig. Dat is in hun ogen van groot belang voor de uitvoerbaarheid en betrouwbaarheid van de prestatievergelijking. Op sommige onderdelen heeft het aanscherpen van de indicatoren voor harmonisering van de bedrijfsvoering bij de drinkwaterbedrijven gezorgd. Doordat bedrijven dezelfde indicatoren gebruiken is de kostenstructuur van de drinkwaterbedrijven meer uniform geworden.

Worden in het protocol van de prestatievergelijking gegeven de wet- en regelgeving en de vastgestelde beleidsdoelen de relevante thema's en indicatoren benoemd om de doelmatigheid te vergelijken?

De set indicatoren is volgens de drinkwaterbedrijven evenwichtig, omdat er zowel naar de financiële indicatoren wordt gekeken als naar kwaliteit van het drinkwater, klantbeoordeling en milieu. De meeste drinkwaterbedrijven zijn geen voorstander van grote wijzigingen in het instrument en het bijhorende protocol. Zij wijzen op de noodzaak van stabiliteit in het instrument, teneinde de ontwikkelingen in de tijd goed te kunnen volgen. Wel zijn aanpassingen van enkele indicatoren te overwegen volgens de drinkwaterbedrijven. Het gaat om:

- De indicator van het aantal controles van de kwaliteit van het water. Vrijwel alle drinkwaterbedrijven voldoen aan de norm. Waar er minder controles zijn is daar een goede reden voor, bijvoorbeeld een productielocatie die niet werkt en waar dus ook geen monsters worden genomen. Bovendien is de indicator inspanningsgericht terwijl inzicht in de waterkwaliteit bepalend moet zijn.
- De indicator voor elektriciteitsverbruik per geproduceerd kubieke meter water, waardoor het lijkt alsof bedrijven die veel van andere drinkwaterbedrijven inkopen, relatief veel zuiniger zijn dan bedrijven die zelf produceren. Dit kan ondervangen worden door het elektriciteitsverbruik naar proces (productie en distributie) te onderscheiden.
- De indicator of er een duurzaam inkoopbeleid is, terwijl niet gekeken wordt naar de inhoud van dat inkoopbeleid.
- De vervangingsinvesteringen van drinkwaterbedrijven worden absoluut weergegeven, samen met de ingeplande investeringen. Volgens drinkwaterbedrijven zegt dit bedrag op zichzelf niets over de investeringsopgave vanwege verschillen in omvang van de drinkwaterbedrijven, de verschillen in ouderdom van het leidingnet en omgevingsfactoren zoals bodemgesteldheid en is deze indicator daarmee niet geschikt voor onderlinge vergelijking.

Aanvullend hebben de vertegenwoordigers van de drinkwaterbedrijven een opmerking gemaakt over de planning van het proces rond de prestatievergelijking. Op grond van het besluit moet het protocol in april worden vastgesteld van het jaar waarin de prestatievergelijking plaatsvindt. Drinkwaterbedrijven vinden dit niet praktisch, omdat ze aan de start van het jaar al moeten beginnen met het monitoren van de indicatoren. Dat is niet tijdig mogelijk wanneer het protocol pas in april verschijnt. Bij het laatste protocol hield de ILT hier rekening mee. Dit protocol is in december voorafgaand aan het jaar van monitoring gepubliceerd.

De ILT heeft de taak om – in opdracht van de minister van IenM - de gegevens ten behoeve van de prestatievergelijking te verzamelen en de prestatievergelijking te publiceren. Blijkens de memorie van toelichting is het de bedoeling dat zij waarborgen dat de gegevens correct zijn. In de ogen van de ILT zijn de gegevens die de drinkwaterbedrijven leveren, voldoende valide om te kunnen publiceren, zoals in de vorige paragraaf beschreven.
Deze werkwijze wijkt af van wat gebruikelijk was bij de vrijwillige benchmark door de Vewin, die werd getoetst door Accenture. Dit gebeurt in de huidige situatie niet meer. De VEMW, de Consumentenbond en de ACM zijn van mening dat een onafhankelijke toets op het gehele proces van de totstandkoming van de prestatievergelijking noodzakelijk is om te zorgen dat de gegevens voldoende betrouwbaar zijn.

De ILT constateert dat de inhoud van de prestatievergelijking voor een deel dubbelt met bestaande gegevens of toezichtstaken. Zo zijn de indicatoren over waterkwaliteit dubbel met de rapportages over dat onderwerp, maar minder volledig.

Het protocol en daarmee de prestatievergelijking staan nu los van het tarieftoezicht. Voor de kosten op bedrijfsniveau en de gerealiseerde efficiëntieverbetering geldt dat ACM de gegevens niet kan herleiden tot de gegevens waarover zij zelf beschikt in het kader van tarieftoezicht. ACM heeft getracht een aansluiting te maken tussen de gegevens uit de prestatievergelijking 2015 en de gegevens uit de kostprijsmodellen 2016. Hoewel het om verschillende jaren gaat, blijkt volgens de ACM uit enkele kentallen (bv. de operationele kosten per aansluiting) dat de gegevens uit het kostprijsmodel van ACM afwijken van hetgeen in de prestatievergelijking is opgenomen. De ACM kan niet beoordelen wat hiervan de oorzaak is. De ACM zou graag zien dat het protocol wordt aangepast, zodat de gegevens die in het protocol worden verzameld ook geschikt zijn voor het tarieftoezicht.
De ACM pleit voor het aanpassen van de indicator voor kosten op bedrijfsniveau, zodat de kostenverschillen tussen de drinkwaterbedrijven beter zichtbaar worden. Nu worden de parameters ‘aantal administratieve aansluitingen’ en ‘afgeleverde m^3 drinkwater’ beide gerapporteerd. Sommige drinkwaterbedrijven scoren verschillend op deze twee indicatoren. Ze komen dan voor de kosten per m^3 relatief laag uit de vergelijking, terwijl zij op kosten per aansluiting hoog scoren. Hierdoor is onduidelijk hoe de kosten op deze indicatoren zich verhouden tot de redelijkheid van de kosten op bedrijfsniveau. De ACM stelt voor om deze twee indicatoren te combineren tot één, zodat er beter vergeleken kan worden tussen drinkwaterbedrijven. De drinkwaterbedrijven voorzien bij een dergelijke combinatie een complexiteit die niet uitlegbaar dan wel nietszeggend is. Zij pleiten dan ook voor meer toelichting bij de gepresenteerde resultaten van de prestatievergelijking.

Ten slotte geeft de ACM aan, dat er geen inzicht is in de doelmatigheid van de investeringen. Er kan dan volgens de ACM dus sprake zijn van een over- of onderinvestering, waardoor de tarieven te hoog of te laag zijn, in relatie tot de kosten die het drinkwaterbedrijf zou moeten maken voor de investeringen voor een duurzame bedrijfsvoering op de lange termijn.

Het primaire proces kent veel verschillende factoren die van invloed zijn op de doelmatigheid. De prestaties van de bedrijven kunnen daardoor van elkaar verschillen. In de eerste plaats gaat het hierbij om het verschil tussen bedrijven op grond van de winning van oppervlaktewater of grondwater. Deze methoden leiden tot een afwijkende kostenstructuur. In de tweede plaats is er een

groot aantal mogelijke buismateriaal/grondsoort–combinaties, die van invloed zijn op de prestaties. Tot slot draagt ook de kwaliteit van de bronnen bij aan verschillen in de kosten, omdat drinkwaterbedrijven daardoor in meer of mindere mate moeten zuiveren. De verschillen maken volgens zowel de ILT als de drinkwaterbedrijven dat de vergelijkbaarheid tussen drinkwaterbedrijven op sommige aspecten, zoals kosten, beperkt is.

Welk effect hebben de spreiding in de uitkomsten van de benchmark en het aantal deelnemers aan de benchmark op de kracht van het instrument prestatievergelijking?

Op sommige indicatoren scoren drinkwaterbedrijven weer zeer gelijk. Volgens de ILT is het daarmee lastig te interpreteren wat dit precies zegt over de prestaties, bijvoorbeeld voor de indicatoren normoverschrijdingen en klanttevredenheid. Volgens drinkwaterbedrijven kan dit ook positief uitgelegd worden voor bijvoorbeeld normoverschrijdingen: namelijk dat de sector als geheel goed scoort.

In 2007 benoemde Dijkgraaf dat het voor de zeggingskracht van de prestatievergelijking van belang is dat er voldoende drinkwaterbedrijven blijven bestaan. Een adequate vergelijking is anders niet zonder meer mogelijk. [45] Op dat moment waren er ook 10 drinkwaterbedrijven in Nederland. Er hebben sindsdien geen fusies plaatsgevonden en het aantal bedrijven is niet gewijzigd. De observatie van Dijkgraaf is dus nog steeds actueel.

De prestatievergelijking voor transparantie en leren

Hoe vervult de prestatie-vergelijking de verantwoor-dingsfunctie en de leerfunctie?

De drinkwaterbedrijven geven aan dat de prestatievergelijking een duidelijke rol vervult in het bieden van *transparantie* over de prestaties van de drinkwaterbedrijven. De prestatievergelijking is openbaar en daarmee te raadplegen voor bijvoorbeeld klanten, brancheorganisaties, aandeelhouders en het ministerie. Zes drinkwaterbedrijven gebruiken de prestatievergelijking als onderdeel van de verantwoording naar de aandeelhouders. Bij de overige bedrijven wordt de prestatievergelijking niet expliciet besproken op de aandeelhoudervergadering (zie Bijlage VI).

Ongeveer driekwart van de drinkwaterbedrijven is van mening dat de wettelijk verplichte prestatievergelijking in de eerste plaats het doel van het verhogen van de transparantie dient en dat zij vooral leren op basis van de benchmark van de Vewin, waarin drinkwaterbedrijven uitgebreider en jaarlijks worden vergeleken. Daarnaast wakkerde de prestatievergelijking ook de onderlinge competitie aan: bedrijven willen graag in de top staan van de prestatievergelijking.

Hoewel de prestatievergelijking voor de drinkwaterbedrijven dus een belangrijke rol heeft in het kader van de transparantie, hebben de drinkwaterbedrijven geen duidelijk beeld van welke stakeholder behoefte heeft aan welke informatie. In het algemeen schatten drinkwaterbedrijven in, dat particulieren geen waarde hechten aan de uitkomsten van de prestatievergelijking.

Voor wat betreft het *leren* is de rol van de prestatievergelijking in de ogen van de geïnterviewden vanuit de drinkwaterbedrijven veranderd. In de eerste jaren van de benchmark – toen deze nog niet verplicht was – werd er voornamelijk collectief geleerd, met onder andere bijeenkomsten over de '*best in class*'. Daar kwamen concrete verbeteringen uit.

Het leren van elkaar is in de loop van de jaren van karakter veranderd: de collectieve bijeenkomsten zijn minder belangrijk geworden. Bedrijven gaan op basis van de uitkomsten van de Vewin benchmark langs bij collega bedrijven, waarvan ze verwachten te kunnen leren over specifieke onderwerpen. De drinkwaterbedrijven kijken daarnaast naar relevante *best practices* buiten de drinkwatersector, bijvoorbeeld de klantprocessen in de energiesector. Ten slotte is er jaarlijks een internationale bijeenkomst, georganiseerd door de EBC, waar bedrijven uit deelnemende landen over de resultaten van de internationale benchmark in gesprek gaan.

[45] Dijkgraaf, E., van der Geest, S. & Varkevisser, M. (2007) Winstregulering als waarborg voor redelijke tarieven

Welke prikkels voor wie gaan uit van de verbeterplannen? Sluiten de verbeterplannen van de drinkwaterbedrijven aan op de uitkomsten in de prestatievergelijking? Hoe implementeren drinkwaterbedrijven de verbeterplannen?

Het laaghangend fruit qua verbeteringen is volgens de drinkwaterbedrijven voor een groot deel geplukt. Het ging hier bijvoorbeeld om grote aanpassingen in de werkmethoden bij primaire en ondersteunende processen. Sommige verbeteringen zijn moeilijker te realiseren, zeker als die het gevolg zijn van investeringen binnen bedrijven in het verleden. Denk bijvoorbeeld aan de verschillen in zuiveringsmethoden bij productielocaties. Dit speelt niet alleen tussen bedrijven, maar ook binnen bedrijven die het resultaat zijn van eerdere fusies. Desalniettemin blijven de drinkwaterbedrijven op zoek naar methoden om hun werkprocessen te verbeteren bijvoorbeeld op het terrein van de inzet van monteurs, de managementstructuur en scripts voor de callcenters en inkoop van materiaal door de diensten.

De wijze waarop de drinkwaterbedrijvenbedrijven intern omgaan met de prestatievergelijking verschilt. Een aantal gebruikt de indicatoren uit de prestatievergelijking in de eigen bedrijfsvoering en de planning & control cyclus – andere bedrijven doen dat niet. Sommige drinkwaterbedrijven voeren zelf aanvullende benchmarks uit om van te kunnen leren, bijvoorbeeld tussen verschillende productielocaties binnen een bedrijf.

Een aantal drinkwaterbedrijven gaf in het gesprek aan dat de twee doelen transparantie en leren, tegenstrijdig kunnen werken. Voor leren is vertrouwen nodig tussen de bedrijven. Dit vraagt ook soms om het tonen van kwetsbaarheid waar het gaat om de uitvoering van bedrijfsprocessen. Door enkele drinkwaterbedrijven wordt aangegeven, dat er in theorie een spanning zit tussen deze twee doelen, maar dat drinkwaterbedrijven in de praktijk open naar elkaar zijn. Andere drinkwaterbedrijven ervaren deze spanning niet.

Verbeterplannen

De verbeterplannen hebben in de ogen van de vertegenwoordigers van de drinkwaterbedrijven een beperkte betekenis. Dit zit voornamelijk in de timing: er zit een periode van bijna anderhalf jaar tussen het verzamelen en aanleveren van de gegevens en het verschijnen van de prestatievergelijking. Zo is in februari 2017 de vergelijking van de prestatie uit 2015 aan de Tweede Kamer verzonden. Deze periode is voor drinkwaterbedrijven te lang om te wachten om verbeteringen in het primaire proces door te voeren. De praktijk is daardoor dat voor veel drinkwaterbedrijven de verbeterplannen een opsomming zijn van eerdere initiatieven, die al in de meerjarenplanning, jaarplannen- en investeringsplannen zijn opgenomen. Om deze reden zijn de verbeterplannen niet zozeer een startpunt van verbeteringen als wel een verantwoording daarover. In de ogen van de ILT is dat overigens niet problematisch: als de prestatievergelijking maar aanleiding geeft tot het doorvoeren van verbeteringen. Drinkwaterbedrijven geven daarnaast aan dat er geen reactie vanuit het ministerie op de verbeterplannen komt maar zij ervaren dit niet als een probleem.

De effecten van de verplichtstelling van de prestatievergelijking

Wat zijn de gedragseffecten bij stakeholders als gevolg van het wettelijk verplicht stellen van de benchmark en de overdracht van het instrument naar de ILT?

Doordat de prestatievergelijking wettelijk verplicht is, is gegarandeerd dat alle drinkwaterbedrijven aan de prestatievergelijking meedoen. In de oude situatie was het ook gebruikelijk dat de bedrijven deelnamen, maar kwam het in de praktijk incidenteel voor dat een of meer drinkwaterbedrijven niet meededen, hetzij omdat dat praktisch niet uitkwam, door bijvoorbeeld een fusie, dan wel omdat een bedrijf daarin geen meerwaarde zag.

De drinkwaterbedrijven verschillen van mening over de vraag of het feit dat de prestatievergelijking wordt uitgevoerd door de ILT van invloed is op de prestatievergelijking. De meeste geïnterviewden geven aan dat de wettelijke verplichting en de uitvoering door de ILT geen verschil maakt. Anderen merken op dat de ILT dicht bij de wettelijke eisen blijft en weinig ruimte geeft voor vernieuwende thema's. Bovendien voelen enkele drinkwaterbedrijven zich minder 'eigenaar' van de prestatievergelijking.

Gebruik van de prestatievergelijking door stakeholders

Worden uitkomsten van de benchmark actief gebruikt door stakeholders, zoals aandeelhouders en gebruikersorganisaties?

Niet alle geïnterviewde aandeelhouders zijn bekend met de prestatievergelijking. Bij zes drinkwaterbedrijven worden de uitkomsten van de prestatievergelijking expliciet besproken op de aandeelhoudersvergaderingen.

Aandeelhouders die het instrument kennen, vinden het een nuttig instrument. Voor veel aandeelhouders zijn de uitkomsten van de prestatievergelijking een toetssteen bij de vaststelling van de tarieven. Vooral wanneer de tarieven hoger dan gemiddeld zijn, worden drinkwaterbedrijven daarop bevraagd door aandeelhouders. De prestatievergelijking brengt daarmee het gesprek over tarieven tussen de drinkwaterbedrijven en aandeelhouders op gang.

Zoals gesteld in het Drinkwaterbesluit dient het drinkwaterbedrijf de prestatievergelijking te betrekken in het bepalen van de kostenefficiëntie, wat van belang is voor het bepalen van de tarieven. De ACM geeft aan, dat wat haar betreft de prestatievergelijking beperkt bijdraagt aan transparantie. De uitkomsten van de prestatievergelijking zijn volgens ACM lastig te duiden of te interpreteren, doordat er geen normen zijn voor doelmatigheid en doordat – zoals eerder genoemd – sommige indicatoren weinig zeggen. Om die reden heeft de ACM ook geen beeld van de mate waarin de uitkomsten van de prestatievergelijking leiden tot efficiëntieverbetering. De ILT geeft aan dat stroomlijning tussen de gegevens in de prestatievergelijking en de gegevens die nodig zijn voor het tarieftoezicht, kunnen worden gestroomlijnd. Bovendien wordt de benchmark eens in de drie jaar gepubliceerd, terwijl het tarieftoezicht zich jaarlijks herhaalt. Ook om deze reden is de benchmark niet geschikt om bij het tarieftoezicht te betrekken.

De VEMW en de Consumentenbond onderschrijven het nut van de prestatievergelijking. Zij vinden echter dat de kracht van de prestatievergelijking beperkt is door het lage aantal deelnemers aan de prestatievergelijking[46]. Beide organisaties vinden verder dat de prestatievergelijking niet leidt tot transparantie. Uit de gegevens in de prestatievergelijking valt volgens hen niet af te leiden hoe de kosten van de drinkwaterbedrijven zijn opgebouwd, waardoor doelmatigheid slecht beoordeeld kan worden. Dit verhoogt volgens de VEMW en de Consumentenbond het risico dat drinkwaterconsumenten te hoge tarieven betalen. Verder zijn de VEMW en de Consumentenbond van mening dat de onafhankelijkheid van de prestatievergelijking onvoldoende geborgd is door het feit dat VEWIN verantwoordelijk is voor de verzameling en verwerking van de gegevens. Omdat hierop volgens hen geen onafhankelijke audit plaatsvindt, is onduidelijk of deze gegevens voldoende valide zijn.[47] De ILT merkt op dat zij de wijze van gegevensverzameling van de Vewin hebben gecontroleerd en dat deze voldoende valide zijn. Ten slotte zijn de VEMW en de Consumentenbond van mening dat het toezicht op doelmatigheid te zwaar op de prestatievergelijking leunt. Dit is opmerkelijk, omdat ILT en ACM juist aangeven dat de prestatievergelijking niet bruikbaar is voor het tarieftoezicht.

4.3 Prestatievergelijking samengevat

Systematiek

- De prestatievergelijking die de ILT opstelt, bouwt voort op de systematiek van Vewin in de vrijwillige benchmark. De ILT gebruikt voor het vullen van de prestatievergelijking de gegevens die van de jaarlijkse Vewin benchmark afkomstig zijn. De ILT heeft geconstateerd dat de processen van

[46] "the decreased number of reference observations in the benchmark which likely reduces the potential effectiveness of benchmarking in identifying under performance" Bron: OECD (2014) Water governance in the Netherlands, p. 252

[47] The lack of a third-party involvement in service quality performance assessment or monitoring which is all the more challenging when there is a reduced number of players with higher risks of monopolistic behaviour. " Bron: OECD (2014) Water governance in the Netherlands, p. 252

gegevenslevering door de drinkwaterbedrijven en de Vewin, zeer inzichtelijk zijn. De ILT vult om die reden geen aanvullende toets uit op de gegevens van de drinkwaterbedrijven. ACM, VEMW en Consumentenbond geven aan dat zij dat een kwetsbare situatie vinden.

Verplichtstelling

- De verplichtstelling van de prestatievergelijking garandeert dat alle bedrijven altijd aan de prestatievergelijking meedoen. De meeste respondenten geven aan dat de verplichtstelling en het onderbrengen van het instrument bij de ILT geen effect heeft gehad op de perceptie van de drinkwaterbedrijven van de prestatievergelijking.

Helderheid indicatoren

- De indicatoren zijn in het algemeen helder voor de drinkwaterbedrijven. Drinkwaterbedrijven vinden de prestatievergelijking overwegend een waardevol instrument, met de kanttekening dat enkele indicatoren verbeterd zouden kunnen worden. Dit zijn indicatoren die meer naar input kijken dan naar het gewenste effect (aantal controles, vervangingsinvesteringen, duurzaam inkoopbeleid) of waarvan de indicator een vertekend beeld geeft (elektriciteitsverbruik per geproduceerde m^3 water). De ILT stelt dat de meerwaarde van een groot aantal van de indicatoren in de prestatievergelijking beperkt is, omdat deze of elders al gevraagd worden, of exogeen te verklaren zijn, of dicht bij elkaar liggen. De ACM geeft aan dat de doelmatigheidsgegevens uit de prestatievergelijking multi-interpretabel zijn, afwijken van hetgeen in het tarieftoezicht wordt gevraagd en maar zeer beperkt bruikbaar zijn bij het uitoefenen van het toezicht op de tarieven.

Verwerking in bedrijfsprocessen

- Drinkwaterbedrijven verschillen in de mate waarin zij de methode van de prestatievergelijking in hun eigen processen hebben geïntegreerd. Bij de meeste bedrijven worden de resultaten actief gebruikt ter verbetering van de eigen organisatie. Daardoor neemt de vergelijkbaarheid tussen bedrijven toe.

Aantal bedrijven

- Het aantal van tien drinkwaterbedrijven is gelijk aan het aantal bedrijven dat toen gekozen werd voor het wettelijk verplicht stellen van de prestatievergelijking. De vergelijking is dus niet in zeggingskracht afgenomen door een vermindering van het aantal bedrijven. De vergelijkbaarheid vermindert door de verschillen tussen bedrijven, onder andere in relatie tot de grondsoort waarin het leidingnetwerk is aangelegd of de vraag of het bedrijf een oppervlakte- of een grondwaterbedrijf is. In de toelichting door de ILT op de prestatievergelijking wordt daar weinig aandacht aan besteed.

Verantwoorden

- De prestatievergelijking heeft een dubbel doel: transparantie en het verbeteren van prestaties. De prestatievergelijking wordt openbaar gepubliceerd en is dus voor elke belangstellende raad te plegen. De aandeelhouders die de prestatievergelijking krijgen, benutten deze informatie om vragen te stellen over de prestaties van het drinkwaterbedrijf in de aandeelhoudersvergadering. Bovendien zorgt de openbaarheid voor competitie, omdat bedrijven graag goed willen scoren ten opzichte van elkaar. ACM, VEMW en Consumentenbond geven aan dat zij op basis van de prestatievergelijking onvoldoende inzicht hebben in de doelmatigheid van de individuele drinkwaterbedrijven.

Aandeelhouders

- Zes van de negen drinkwaterbedrijven met aandeelhouders delen de prestatievergelijking, of een samenvatting daarvan, met de aandeelhouders. De aandeelhouders verschillen in de wijze waarop zij met de prestatievergelijking omgaan. Over het benutten van de prestatievergelijking bij het vaststellen van de tarieven wordt in het volgende hoofdstuk ingegaan.

Leerproces

- Het leerproces verandert van karakter. Waar in de beginfase nog vooral collectief geleerd werd op brancheniveau zoeken bedrijven elkaar nu met name individueel en gericht op. Bedrijven leren met name van elkaar op grond van de Vewin-benchmark die voor een groot deel dezelfde elementen bevat, maar uitgebreider is. Daarnaast zoeken sommige drinkwaterbedrijven met

relatief lagere tarieven nu ook de vergelijking met bedrijven buiten de sector om te leren voor bepaalde thema's. Ten slotte lijkt de laatste tijd het collectief leren weer wat meer aandacht te krijgen.

Verbeterplannen

- De verbeterplannen worden anderhalf jaar na het jaar waarover de prestatievergelijking gaat, opgesteld. Op dat moment hebben de drinkwaterbedrijven al verbeteringen doorgevoerd. De verbeterplannen hebben daardoor beperkte operationele betekenis maar vooral een betekenis in het kader van transparantie en verantwoording. Geen van de betrokken partijen heeft de taak om terugkoppeling te geven op de verbeterplannen.

Doelmatigheids effecten

- Eén van de twee beleidsdoelstellingen van de prestatievergelijking is het bewerkstelligen van doelmatigheid in de drinkwatersector. De prestatievergelijking in 2015 laat een verdere daling van de kosten zien, zij het dat de daling in de afgelopen prestatievergelijking is afgenomen. De verschillen tussen de drinkwaterbedrijven zijn daarnaast verminderd. Doordat bedrijven van elkaar leren over efficiënte inrichting van de bedrijfsprocessen, is het aannemelijk dat de prestatievergelijking een bijdrage levert aan verbetering van de doelmatigheid van drinkwaterbedrijven. De causale relatie tussen de prestatievergelijking, daling van de kosten en de doelmatigheid van de sector kan niet objectief worden vastgesteld.

5Evaluatie tarieftoezicht

In dit hoofdstuk staat de vraag centraal of het tarieftoezicht doeltreffend is ingericht. Om deze vraag te beantwoorden, beschrijft AEF eerst de wijze waarop het tarieftoezicht is ingericht. Vervolgens geeft AEF op basis van de gevoerde gesprekken een beeld van de wijze waarop het tarieftoezicht zich ontwikkelt in de praktijk. Ten slotte vat AEF deze bevindingen samen in de laatste paragraaf.

5.1 Werking vaststelling tarieven en tarieftoezicht

Eisen aan tarieven

De ILT houdt integraal toezicht op de drinkwatersector. Integraal toezicht waarborgt het evenwicht tussen doelmatigheid en de continue beschikbaarheid van betrouwbaar drinkwater. Bij de drinkwatervoorziening is in de eerste plaats de betrouwbaarheid (kwaliteit en leveringszekerheid) van belang. Het toezicht op de tarieven is daarom ingebed in het toezicht op de drinkwatervoorziening als geheel.

Om te zorgen dat afnemers toegang hebben tot kwalitatief goed drinkwater voor een redelijke prijs, zijn in de wet regels gesteld over de tarieven. Op grond van artikel 11 van de Drinkwaterwet dienen de tarieven kostendekkend, transparant en niet discriminerend te zijn. De drinkwaterbedrijven dienen inzichtelijk te maken dat hun tarieven aan deze eisen voldoen. De tarieven zijn opgebouwd uit een vergoeding voor de operationele kosten, belastingen, afschrijvingen en een vergoeding voor het vermogen. Een belangrijk element hierbij is een duidelijk onderscheid naar wettelijke en niet-wettelijke taken.

Voor het berekenen van de kostprijs maken de drinkwaterbedrijven sinds 2016 gebruik van een kostprijsmodel. Het kostprijsmodel is gebaseerd op de integrale begroting van het bedrijf.[48] Voor de drinkwatertarieven van 2016 hebben zes drinkwaterbedrijven een kostprijsmodel dat door de Vewin ontwikkeld is toegepast. De vier andere bedrijven hanteerden een alternatief model.[49]

WACC

De maximale vergoeding voor het vermogen dat drinkwaterbedrijven mogen doorberekenen in de drinkwatertarieven, wordt bepaald door middel van de WACC (Weighted Average Cost of Capital). Het doel van de WACC is het vaststellen van een maximale vermogensvergoeding die waarborgen geeft voor de betaalbaarheid van de drinkwatertarieven enerzijds en anderzijds voor de financierbaarheid van de drinkwaterbedrijven.[50] De minister van IenM stelt de maximale WACC vast, op advies van de ACM, die zijn advies baseert op onderzoek. Drinkwaterbedrijven kunnen hun zienswijze geven bij het

[48] TK 2016-2017, 27625 nr. 349

[49] Inspectie Leefomgeving en Transport (2017) Drinkwatertarieven 2016

[50] TK 2006-2007, 30895 nr. 9

advies van de ACM over de WACC. Tegen het vaststellingsbesluit van de minister van de WACC is geen bezwaar mogelijk.

De WACC wordt berekend aan de hand van twee componenten: de vergoeding voor eigen vermogen en de vergoeding voor vreemd vermogen. De basis voor beide componenten is de risicovrije rente, gebaseerd op de rente op 10-jarige staatsobligaties. Deze is gebaseerd op een gemiddelde van de afgelopen jaren, waarbij een twee- en een vijfjaarsperiode zijn gehanteerd. Daarop komen risico-opslagen voor het eigen en vreemd vermogen. De opslagen zijn mede gebaseerd op een benchmark met bedrijven met een vergelijkbaar risicoprofiel. Dit zijn Europese en Amerikaanse waterbedrijven en Europese energiebedrijven.

Drinkwaterbedrijven die in jaar t een bedrijfsresultaat (EBIT) realiseren dat hoger is dan de toegestane WACC, dienen het verschil in jaar t+2 terug te geven in de tarieven. Reden is dat in de loop van t+1 pas zicht is op de vraag of de WACC is overschreden. De oorzaak hiervoor ligt in de begrotingssystematiek en het moment van de jaarafsluitingen.

De WACC wordt voor twee jaar vastgesteld. De WACC voor 2016 en 2017 bedraagt 4,2%, hetgeen een gewogen gemiddelde is van de kapitaalvergoeding van 2,8% voor vreemd vermogen met een gewicht van 40% en 5,09% voor eigen vermogen met een gewicht van 60%.

Solvabiliteit

Om te voorkomen dat drinkwaterbedrijven hun vermogen oppotten, is in de Drinkwaterwet een maximum aan de solvabiliteit van de drinkwaterbedrijven gesteld. In de praktijk is dit maximum sinds inwerkingtreden van de wet 70% geweest. Er is geen minimum gesteld aan de solvabiliteit.

Goedkeuring van en toezicht op de tarieven

De drinkwaterbedrijven zijn vennootschappen, waarvan de aandelen in handen zijn van provincies en gemeenten. De aandeelhouders hebben een wettelijk goedkeuringsrecht. Het bestuur van het drinkwaterbedrijf stelt het tarief vast na goedkeuring van de aandeelhouders.

De drinkwaterbedrijven passen - conform de Drinkwaterwet - het verlicht structuurregime toe. Dit betekent dat de aandeelhouders de bevoegdheid hebben besluiten te nemen over:

- jaarstukken
- winstbestemming
- tarieven
- strategie en samenwerking
- (grotere) investeringen
- wijziging van statuten
- benoeming en ontslag van commissarissen
- benoeming en ontslag van het bestuur.

Waternet, dat een stichting is, vormt een uitzondering. De gemeente stelt hier de tarieven vast.

Het aantal aandeelhouders verschilt per bedrijf (zie ook hoofdstuk 2). Zie bijlage V voor een nadere specificatie van de exacte verantwoordelijkheidsverdeling in de verschillende drinkwaterbedrijven. Voor een overzicht van de besproken onderwerpen op de aandeelhoudervergadering zie bijlage VI.

De ILT houdt toezicht op de tarieven, en kijkt op grond van artikel 11 van de Drinkwaterwet of de tarieven kostendekkend, transparant en niet-discriminerend zijn. De ILT is wettelijk verplicht advies te vragen over de tarieven aan de ACM. De ACM stelt voor elk drinkwaterbedrijf een rapport op over de mate waarin het drinkwaterbedrijf voldoet aan artikel 11 van de Drinkwaterwet. Daarnaast geeft de

ACM een algemeen advies aan de ILT over verbeterpunten ten aanzien van de totstandkoming van de drinkwatertarieven. De ILT formuleert haar oordeel op deze adviezen.

5.2 Ervaringen met het tarieftoezicht

Hoe wordt door de toezichthouders het begrip kostendekkendheid van de tarieven toegepast en wat zijn de consequenties hiervan voor het toezicht op de tarieven?

De ontwikkeling van het tarieftoezicht

Het toezicht op de tarieven is van start gegaan in 2012, na de inwerkingtreding van de Drinkwaterwet. De belangrijkste betekenis voor de sector hiervan was, dat kosten een belangrijker element werden bij het vaststellen van de tarieven. Dat week af van de tot dan toe gebruikelijke werkwijze in de sector, die eruit bestond dat tarieven over het algemeen historisch gegroeid waren.

Op basis van het toezicht over de tarieven van 2012 constateerde de ACM dat de beschikbare informatie, met name de tariefsopbouw per drinkwaterbedrijf, vrijwel alleen eindresultaten bevatte en nauwelijks een onderbouwing van overwegingen die daaraan ten grondslag lagen. Hierdoor kon de ACM niet vaststellen of de drinkwatertarieven 2012 in overeenstemming zijn met de geldende wet- en regelgeving. Hiermee is overigens niet gezegd dat de drinkwaterbedrijven de tarieven voor 2012 onjuist hebben vastgesteld. De ILT heeft de conclusies van ACM overgenomen en stelt vast dat geen van de drinkwaterbedrijven met de beschikbare documenten voldoende inzicht geeft in de wijze waarop het tarief tot stand is gekomen. De ILT heeft alle drinkwaterbedrijven een schriftelijke waarschuwing gegeven.

In een brief van het ministerie van IenM[51] aan de ILT uit 2013 wordt nader omschreven wat onder kostendekkende tarieven wordt verstaan. Drinkwaterbedrijven moeten inzichtelijk maken op welke wijze het tarief tot stand is gekomen. Hierbij moet aangetoond worden dat het tarief in redelijke verhouding staat tot de kosten. De ACM preciseert dit punt in haar advies aan de ILT over de tarieven van 2013 nader: de ACM adviseert de ILT om van drinkwaterbedrijven te verlangen dat zij toelichten wat de relatie tussen kosten en tarieven is en dat een individueel tarief in ieder geval in redelijke verhouding moet staan tot de onderliggende kosten.[52]

In 2014 constateerde de ACM dat de drinkwaterbedrijven grotendeels voldeden aan de gestelde eisen in hun tarieven over 2013. De drinkwaterbedrijven hadden meer informatie verstrekt in vergelijking met het voorgaande jaar. Op enkele inhoudelijke punten bleef ACM echter kritisch, waarbij het met name ging om de scheiding van kosten voor drinkwater- en niet-drinkwateractiviteiten, de relatie tussen kosten en tarieven en het meten van kostenefficiëntie en het betrekken hiervan in de tarieven. De ILT concludeerde daarop dat de drinkwaterbedrijven over 2013 grotendeels aan de betreffende wet- en regelgeving voldoen. De belangrijkste bevinding is dat er op een aantal punten onvoldoende transparantie is: met name de scheiding van kosten voor drinkwater en niet-drinkwater activiteiten en de relatie tussen kosten en tarieven. Na een bestuurlijk gesprek tussen de ILT en de sector is een verbetertraject gestart.

Voor 2014/2015 is de ACM verzocht om, op basis van beschikbare gegevens, enkele bepalingen uit de wet te toetsen en een analyse uit te voeren naar significante verschillen met het tariefjaar 2013. De ILT concludeerde op basis van het advies van de ACM dat vier drinkwaterbedrijven tekortkomingen lieten zien. Ook was de ILT met de ACM van mening dat de drinkwaterbedrijven sinds de invoering van de

[51] Brief van het ministerie van IenM aan de Inspectie Leefomgeving en Transport (hierna: ILT) van 19 november 2013, IenM kenmerk IENM/BSK-20 13/268016

[52] Brief van de Autoriteit Consument en Markt aan de Inspectie Leefomgeving en Transport, s.d., kenmerk ACM/DE/2014/204361.

Drinkwaterwet belangrijke stappen voorwaarts hebben gezet.[53] Uit het advies van de ACM over 2014/2015 blijkt echter ook dat ACM de zorg had dat de drinkwaterbedrijven nog onvoldoende gevorderd zijn. ACM adviseerde goed op het nakomen van de beloftes van de drinkwaterbedrijven toe te zien, om te voorkomen dat toetsing van de drinkwatertarieven 2016 met de beloofde verbeteringen in gevaar zou komen.

Om te voldoen aan de eisen, zijn de drinkwaterbedrijven gaan werken met een kostprijsmodel. In dit model geven drinkwaterbedrijven inzicht in de kostprijzen zowel op totaalniveau als op het niveau van verschillende activiteiten, bijvoorbeeld wettelijke, niet-wettelijke en buitenlandse activiteiten.[54]

Voor 2016 constateerde de ACM 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 eerder geconstateerde tekortkomingen meent ACM dat deze nog onvoldoende zijn weggenomen; er is nog onvoldoende inzicht in de kostenscheiding van drinkwatertaken en niet-drinkwateractiviteiten en een toelichting over de wijze waarop de kostenverdeling tot stand is gekomen en de gebruikte verdeelsleutels ontbreken. Daarnaast verdient de relatie tussen kosten en tarieven een betere toelichting. Ten aanzien van de kostendekkende tarieven ziet de ACM geen verandering: er is onvoldoende transparantie.

Op basis van deze adviezen van ACM heeft de ILT haar toezichtoordeel geformuleerd en overweegt de drinkwaterbedrijven een aanwijzing conform artikel 13, tweede lid van de Drinkwaterwet te geven, mochten zij bij het tot stand komen van de drinkwatertarieven 2018 niet voldoen aan de wettelijke bepalingen met betrekking tot kostenscheiding van drinkwatertaken en niet-drinkwateractiviteiten, onderbouwing van de relatie tussen kosten en tarieven en transparantie over de kostenefficiëntie. De ILT richt zich met de voorgenomen interventie volledig op verbetering van de tarieven voor 2018 en niet op de drinkwatertarieven 2017, aangezien de drinkwaterbedrijven de tarieven van drinkwater van het tariefjaar 2017 al hebben vastgesteld of het proces daarvoor inmiddels hebben doorlopen. Verbeterpunten kunnen daarin niet meer worden meegenomen.
De ILT heeft over haar eindoordeel inzake de resultaten van het toezicht Drinkwatertarieven 2016 nog een bestuurlijk overleg gevoerd met de Vewin. De Drinkwaterbedrijven hebben aangegeven de rapportage van de ILT te zien als een aansporing om met kracht voort te gaan op het traject van vergroting van de transparantie, zodat in 2018 volledig aan de gestelde eisen wordt voldaan. De drinkwatersector geeft in een brief aan actief aan de slag te gaan met de aangereikte verbeterpunten en heeft daartoe een taskforce ingesteld.[55]

Bij drinkwaterbedrijven bestond de afgelopen jaren onduidelijkheid over de manier waarop de kostendekkendheid van de tarievenoriëntatie werd getoetst door de ACM/ILT. Er werden relatief open normen gehanteerd, zoals ‘voldoende onderbouwd’, waardoor bedrijven niet altijd wisten of ze wel of niet aan de norm van kostendekkende tarieven voldoen. Een van de centrale vragen was hoeveel beleidsruimte aandeelhouders hebben om de tarieven vast te stellen: hoe preciezer de voorschriften in het tarieftoezicht, hoe minder ruimte de aandeelhouders hebben om zelf beleid te voeren.

De drinkwaterbedrijven hebben naar aanleiding van de rapportage van de ILT aangegeven, dat zij behoefte hebben aan een helder toetsingskader. Lopende het evaluatieonderzoek heeft de ILT op 21 april 2017 een toetsingskader gepubliceerd om drinkwaterbedrijven meer inzicht te bieden in de wijze

[53] Inspectie Leefomgeving en Transport (2015) rapportage toezicht drinkwatertarieven 2013, 2014 en 2015

[54] Bijlage bij kostprijsmodel drinkwaterbedrijf, Tweede Kamer, 2016, 27625 nr. 349

[55] TK 2016-2017 , 27625 nr. 386

waarop invulling wordt gegeven aan het wettelijk kader.[56] Hoewel het toetsingskader geen wettelijke status heeft, hanteren ILT en ACM het wel als uitgangspunt bij de toetsing van de totstandkoming van de drinkwatertarieven 2018. De drinkwaterbedrijven geven aan dat zij dit hanteren bij het vaststellen van de tarieven in 2018. Of dit toetsingskader de geconstateerde knelpunten zal oplossen, moet blijken uit de praktijk.

Om het watergebruik te ontmoedigen, is het bijvoorbeeld mogelijk om een hoger variabel tarief te rekenen tegenover een laag vast tarief. Een overweging kan ook zijn om een lager tarief voor zakelijke gebruikers te hanteren om het vestigingsklimaat te bevorderen. De drinkwaterbedrijven weten niet hoe ver deze beleidsvrijheid strekt. Volgens de ILT en de ACM hebben drinkwaterbedrijven beleidsvrijheid bij het vaststellen van tarieven, als ze de tariefstructuur transparant maken en afwijkingen voldoende onderbouwen. Dat is in het verleden niet altijd het geval geweest. Daarnaast mogen beleidskeuzes niet tot onverklaarbare verschillen leiden voor gelijke groepen klanten, omdat dat niet in overeenstemming is met de wettelijke eis van kostendekkendheid op totaalniveau en de eis dat individuele tarieven in redelijke verhouding staan tot de kosten.

Sommige geïnterviewde drinkwaterbedrijven menen, dat het toezicht op de tarieven nu zo ver gaat, dat er feitelijk geen beleidsruimte voor de aandeelhouders over is. Zij vrezen dat er een sluipende ontwikkeling plaatsvindt naar tariefregulering, conform het model van bijvoorbeeld de elektriciteitssector. Zij zijn bang dat de sturing op doelmatigheid dan dominant wordt, ten koste van de integrale besluitvorming. Een geïnterviewd drinkwaterbedrijf meent dat de toedeling van kosten, ook in het kostprijsmodel, altijd arbitrair is en daarmee geen voordeel voor de afnemers oplevert. De uiteindelijke effecten op de hoogte van de tarieven zijn bovendien marginaal, menen zij. Hier stelt de ACM tegenover dat de verschillen in marge ruim zijn en kunnen variëren van -70% tot + 800%. Een dergelijke marge zonder onderbouwing voldoet volgens de ACM niet aan de eisen van transparantie en tarieven die in verhouding staan tot de kosten.

WACC

De minister stelt de WACC vast op advies van de ACM. Voorafgaand aan het vaststellen van het advies over de WACC heeft de ACM onderzoek laten doen door het Engelse onderzoeksbureau The Battle Group. Mede op basis van dit rapport heeft de ACM zijn methode bepaald. Betrokken organisaties zijn in de gelegenheid gesteld om hun zienswijze te geven op het onderzoek van The Battle Group alsmede op de voorgenomen besluiten van de ACM. Onder meer de Vewin, de VEMW en de Consumentenbond hebben hier gebruik van gemaakt. De kritische opmerkingen hebben onder andere betrekking op de gehanteerde referentieperiode, de gebruikte variabelen en de gebuikte *peergroup*. De ACM heeft in bijlagen van het advies aangegeven hoe zij met de gemaakte opmerkingen zijn omgegaan.[57] De zienswijze heeft de ACM geen aanleiding gegeven om de voorgestelde methode te wijzigen. In enkele van de interviews is opnieuw verwezen naar de eerder genoemde bezwaren.

Een van de problemen die de drinkwaterbedrijven met de WACC ervaren is dat de fluctuaties in de WACC als gevolg van de renteontwikkeling niet corresponderen met de opbouw van hun leningenportefeuille waar de looptijd langer is dan de reguleringsperiode van de WACC. Sinds de toepassing van de WACC is de rente sterk gedaald, wat heeft geresulteerd in een fors lagere WACC. De WACC reflecteert volgens de drinkwaterbedrijven daarmee op totaalniveau dus niet op de daadwerkelijke kosten van vreemd vermogen die drinkwaterbedrijven betalen. Dat de WACC voor twee jaar wordt vastgesteld, draagt aan dit probleem bij, omdat drinkwaterbedrijven relatief kort de tijd hebben om zich aan de veranderende WACC aan te passen.

[56] Inspectie leefomgeving en Transport (2017). Toetsingskader drinkwatertarieven 2018

[57] Zie onder andere bijlage II van in ACM, *Advies vermogenskostenvoet drinkwaterbedrijven 2016 en 2017,* d.d. 23 juli 2015

In de ogen van drinkwaterbedrijven zitten er aan de toepassing van de WACC mogelijk ook ongewenste effecten als het gaat om investeringen in de toekomst. Deze toepassing kan een belemmering vormen voor het opbouwen van eigen vermogen om een toekomstige toename van investeringen te kunnen financieren, hoewel dit in de praktijk nog niet is voorgekomen. Dat betekent dat aandeelhouders zouden moeten bijstorten. Ook bij het aantrekken van vreemd vermogen kan de toepassing van de WACC in de ogen van drinkwaterbedrijven een belemmering vormen. De verschaffers van vreemd vermogen nemen de ontwikkeling van de WACC volgens de drinkwaterbedrijven namelijk mee in hun beoordeling van aangevraagde leningen. Veel drinkwaterbedrijven geven aan dat het effect van de WACC is dat drinkwaterbedrijven de renteperiode in de leningenportefeuille afstemmen op de tienjaargrondslag van de WACC of de lengte van de reguleringsperiode in plaats van op de looptijd van de investeringen en de afschrijvingstermijnen. Voor sommige drinkwaterbedrijven is het tevens een prikkel om derivaten te gebruiken. Daarmee wordt de hoogte van de rente op zichzelf dus minder belangrijk, wat kan resulteren in hogere rentekosten.

Drinkwaterbedrijven hebben in de ogen van ACM echter tot zover niet aannemelijk gemaakt dat de WACC onredelijk is. In de eerste plaats hebben de drinkwaterbedrijven een stabiele bedrijfsvoering met nauwelijks risico's. In de tweede plaats merkt ACM op dat er door de referentieperiode van twee en vijf jaar te hanteren juist al een historische periode wordt gehanteerd. Er geldt namelijk ook dat uit wordt gegaan van 10-jarige staatsobligatie. Hierdoor zal er veelal een overeenkomst zijn tussen de kosten van vreemd vermogen van de drinkwaterbedrijven en het percentage dat ACM daarvoor vaststelt. Verder moet wel aangemerkt worden dat een langere looptijd de drinkwaterbedrijven ook kan benadelen bij veranderende rente, zeker in combinatie met de verwachte stijging van investeringen. In de derde plaats hoeft het feit dat de leningen langlopend zijn, in de ogen van de ACM geen probleem te vormen, mits de looptijd van de rente is gekoppeld aan de lengte van de reguleringsperiode. In de vierde plaats kan ten behoeve van investeringen ook meer eigen vermogen worden aangetrokken. Al met al heeft de invoering van de WACC er volgens de ACM toe geleid dat de drinkwaterbedrijven kritischer kijken naar hun leningenportefeuille. Drinkwaterbedrijven geven daarop aan dat het koppelen van de rente aan de lengte van de reguleringsperiode in theorie mogelijk is, maar dat dit in de praktijk niet aansluit bij een optimale bedrijfsvoering.

De vraag of de hoogte van de WACC de komende jaren daadwerkelijk effect heeft op de financierbaarheid van hun eigen investeringen, wordt door drinkwaterbedrijven verschillend beantwoord. Een aantal bedrijven ziet gezien hun investeringsagenda geen knelpunten ontstaan. Een van de drinkwaterbedrijven laat weten dat de WACC in de praktijk de toegang tot vreemd vermogen nu al bemoeilijkt. In algemene zin geven bedrijven wel aan, dat zij de WACC als een risico zien en oorzaak van mogelijke instabiliteit in een verder in financieel opzicht zeer stabiele sector.

De ACM en de drinkwaterbedrijven geven aan dat de periode van vaststellen van de WACC voor twee jaar relatief kort is. Dat kan leiden tot schommelingen in de tarieven. De ACM geeft aan dat de methodiek van vaststellen van de rente in de drinkwatersector afwijkt van de methodiek bij andere sectoren. De reden is dat - in tegenstelling tot andere sectoren - in de Drinkwaterwet de berekening van bepaalde componenten is voorgeschreven. Een verschil is bijvoorbeeld dat de ACM bij energienetbeheerders voor de berekening van de vergoeding voor het vreemd vermogen een langere periode hanteert (10 jaar tegenover 5 jaar bij drinkwaterbedrijven). Daarnaast is bij energienetbeheerders de risicovrije rente voor eigen vermogen anders dan die van vreemd vermogen, terwijl deze in de drinkwatersector aan elkaar zijn gelijkgesteld. Het gevolg dat de periode voor eigen en vreemd vermogen in de drinkwatersector aan elkaar gelijk gesteld zijn, is als de ACM de periode voor eigen vermogen wil aanpassen dit ook meteen voor het vreemd vermogen geldt.
Hierdoor belemmert het huidig wettelijk kader de mogelijkheid om meer rekening te houden met bestaand vreemd vermogen. ACM pleit er daarom voor aan te sluiten bij de methode die gehanteerd

wordt bij energienetbeheerders,. Voor vreemd vermogen zijn er namelijk argumenten om langer in de tijd terug te kijken, bijvoorbeeld omdat de leningenportefeuille over een langere periode is opgebouwd. Hierdoor worden enkele zorgen van de drinkwaterbedrijven weggenomen.

Bedrijven geven verder aan, dat de WACC wat hen betreft te laat in het jaar wordt vastgesteld. De WACC voor het volgende jaar wordt in november van het jaar ervoor bepaald. Op dat moment is de begroting al vastgesteld. Bedrijven houden in de begroting voor 2018 overigens al rekening met een lagere WACC.

Hoe verhoudt het vaststellen van de tarieven door de aandeelhouders zich tot het tarieftoezicht, de regulering van de WACC en de solvabiliteit door de minister? Zijn de prikkels congruent, strijdig of mogelijk zelfs pervers?

De drinkwaterbedrijven geven aan dat er een knelpunt is rond het teruggeven van de overschrijding van de WACC in de tarieven. Op grond van de wet moet, als de WACC wordt overschreden, het bedrag twee jaar daarna in een bijstelling van de tarieven worden verwerkt. In de ogen van drinkwaterbedrijven biedt dat weinig ruimte in het geval dat er een goede reden is voor een tijdelijke en beperkte overschrijding van de WACC, bijvoorbeeld door een onverwachte meevaller in de kosten. De drinkwaterbedrijven geven er dan ook de voorkeur aan om voor de overschrijding van de WACC een meerjarig gemiddelde te hanteren. Dat kan bijdragen aan stabiliteit in de tarieven, een doelstelling die veel drinkwaterbedrijven en hun aandeelhouders van oudsher nastreven. Ook meer flexibiliteit in het moment van teruggave van de 'overwinst' wordt gewenst. Drinkwaterbedrijven geven aan dat compensatie soms al eerder mogelijk is, ten gunste van de consument. Een toevoeging van 'ten laatste' aan artikel 12, derde lid van de Drinkwaterwet zou dat mogelijk maken. De ACM geeft aan, dat dit zeer helder onderbouwd moet worden bij de tarieven.

Tot slot pleiten drinkwaterbedrijven voor invoering van een hardheidsclausule, in geval dat verhoging van de solvabiliteit uit oogpunt van bedrijfsvoering nodig is. In dat geval zouden drinkwaterbedrijven gemotiveerd mogen afwijken van de WACC. De ACM geeft aan dat de WACC hiervoor niet het juiste instrument is, omdat eigen vermogen op andere manieren kan worden verkregen, bijvoorbeeld doordat de aandeelhouders eigen vermogen aantrekken.

Een van de aandeelhouders benoemt dat de hoogte van de WACC in zijn ogen niet bijdraagt aan een redelijk rendement voor de gemeentelijke aandeelhouder/eigenaar van het Drinkwaterbedrijf, terwijl de risico's wel drukken op de aandeelhouders. Gemeenten ondervinden in de ogen van deze aandeelhouder direct de consequenties van onderbreking van levering en beschikbaarheid van drinkwater. Bij majeure verstoringen zijn de openbare orde en veiligheid, milieuhygiëne, mobiliteit en onderhoud en beheer van de buitenruimte in het geding. Volgens deze aandeelhouder past een redelijk rendement bij deze risico's. Bij onvoldoende vermogen dienen immers de aandeelhouders bij te storten in het eigen vermogen van de vennootschap. Een verlaging van de WACC leidt echter tot meer risico's voor de aandeelhouder en is daarom volgens deze aandeelhouder onwenselijk. ACM geeft hierop aan dat cost-plus regulering alle begrote kosten dekt voor het instaan van kwaliteit en betrouwbaarheid van drinkwater.

Solvabiliteit

De solvabiliteit van de drinkwaterbedrijven is ruim onder de 70%. Een of twee drinkwaterbedrijven hebben een solvabiliteit van onder de 30%. Veel drinkwaterbedrijven vinden een maximum solvabiliteit vreemd omdat een te hoge solvabiliteit niet aan de orde is in de sector.
Ook ACM heeft in het verleden aangegeven of het de vraag is of het plafonneren van de solvabiliteit bijdraagt aan het doel om consumenten te laten profiteren van de winsten die gereguleerde bedrijven maken.[58]
Drinkwaterbedrijven stellen dat een minimum solvabiliteit relevanter zou zijn met het oog op de stabiliteit van de organisatie. Gewezen wordt naar de regionale energienetwerkbedrijven, waar geen

[58] Brief van NMa d.d. 7 oktober 2011, kenmerk 103622/99.B1048

maximum solvabiliteit geldt waar in het Besluit financieel beheer netbeheerder een wettelijk minimum van 30% is vastgelegd. In de praktijk wordt een minimale solvabiliteit van 30% door de financieringsmarkt contractueel afgedwongen.

Bij een te laag rendement op het eigen vermogen wordt het in stand houden van het eigen vermogen belemmerd. Een solvabiliteitsgrens kan tot gevolg hebben dat aandeelhouders moeten bijstorten. Een van de aandeelhouders geeft aan, dat dat onacceptabel is. Volgens de ACM is dat echter een onderdeel van het risicodragend organiseren van een drinkwaterbedrijf.

Rol aandeelhouders bij de vaststelling van de tarieven

Hoe zijn aandeelhouders toegerust om hun wettelijke taak bij vaststelling van de tarieven uit te voeren?

Het feit dat er sprake is van publiek aandeelhouderschap, waarderen de drinkwaterbedrijven positief. Publieke aandeelhouders hebben verschillende belangen, zoals gezondheid, ruimtelijke ordening, natuur en milieubeleid en de lokale lastendruk als geheel op hun grondgebied. Doordat zij oog hebben voor deze verschillende belangen geven geïnterviewden aan dat zij in staat zijn om een integrale afweging te maken.

In welke mate maken de aandeelhouders gebruik van de uitkomsten van de benchmark bij besluiten over de tarieven?

Zoals wettelijk voorgeschreven in de Drinkwaterwet stellen bestuurders het tarief vast en leggen dit besluit ter goedkeuring voor aan de aandeelhouders. In de onderbouwing van het voorstel komen verschillende elementen aan de orde, waaronder de investeringsopgave voor de (middel)lange termijn. De prestatievergelijking is in de communicatie met aandeelhouders een onderdeel van de onderbouwing van de tarieven. De wijze waarop de aandeelhouders zich vervolgens inhoudelijk bemoeien met de tarieven verschilt sterk per aandeelhouder en per drinkwaterbedrijf. Sommige aandeelhouders zijn nauw betrokken bij het financiële beleid van drinkwaterbedrijven, andere aandeelhouders maar zeer beperkt. Geïnterviewden geven algemeen aan dat de aandeelhouders wel kijken naar de opbouw van de belangrijkste tarieven, maar voor de onderliggende berekeningen en modellen vertrouwen op de professionaliteit van de directie, hun ambtenaren en het toezicht hierop door de Raad van Commissarissen, wat past bij de verantwoordelijkheidsverdeling in een structuur-vennootschap. Ook lijken aandeelhouders hun rol meer actief te vervullen als er meer ‘aan de hand’ is, bijvoorbeeld als de tarieven relatief hoog zijn.

De regels in de wet kaderen de vrijheid van de aandeelhouders in om beleid te voeren. Een deel van de aandeelhouders van de drinkwaterbedrijven is kritisch over het feit dat het tarieftoezicht de bevoegdheid om de tarieven vast te stellen inperkt. Andere aandeelhouders menen, dat het toezicht behulpzaam is bij het inzicht krijgen in de opbouw van de tarieven en dat het hen zo helpt bij het vaststellen van het tariefbeleid.

Met de introductie van de WACC zijn de drinkwaterbedrijven beperkt in het uitkeren van dividend aan de aandeelhouders. Een aandeelhouder benoemt dat een verlaging van de WACC invloed heeft op de begrotingen van de gemeentelijke aandeelhouders. Met de herhaaldelijke verlaging van de WACC doet de Drinkwaterwet volgens deze aandeelhouder geen recht aan de financiële autonomie van de bestuurslaag gemeenten.

Het merendeel van de drinkwaterbedrijven keert geen dividend uit. Sommige aandeelhouders kiezen voor het niet uitkeren van dividend vanwege bedrijfsvoeringsredenen, bijvoorbeeld omdat er eigen vermogen wordt opgebouwd voor een investering. Voor een aantal drinkwaterbedrijven is dit een principieel punt: op drinkwater dient in de ogen van deze aandeelhouders geen winst gemaakt te worden ten behoeve van de aandeelhouders. De bedrijven die wel dividend uitkeren hebben gezamenlijk meer dan 50% van de aansluitingen. Zij vinden dat het uitkeren van dividend bijdraagt aan een doelmatig beheer van de drinkwaterbedrijf, omdat voor het uitkeren van dividend een gezonde bedrijfsvoering noodzakelijk is. De Consumentenbond en de VEMW wijzen er op, dat het uitkeren van dividend niet ten goede komt aan de gebonden afnemers en dat een stevig financieel

belang er toe kan leiden, dat aandeelhouders met name op hun eigen rendement gaan sturen en niet op een goede prijs voor de consumenten.

Rol van overige stakeholders bij vaststelling tarieven

Volgens de VEMW en de Consumentenbond bevat het toezicht op de drinkwatertarieven en het economisch toezicht op de drinkwaterbedrijven lacunes, die tot gevolg hebben dat de gebonden klanten van de drinkwaterbedrijven niet goed zijn beschermd tegen monopoliemacht. De Consumentenbond en de VEMW zijn in de eerste plaats kritisch over de bevoegdheid van de aandeelhouders om de tarieven vast te stellen. Zij kunnen met de tarieven andere belangen nastreven, waaronder het dekken van de eigen begroting. Drinkwaterbedrijven zijn er daarnaast nog niet in geslaagd om te voldoen aan de wettelijke bepalingen inzake de tarieven. Bovendien hebben de consumenten geen enkele rol bij het vaststellen van tarieven. De VEMW en de Consumentenbond pleiten dan ook voor een vorm van tariefregulering vergelijkbaar als die voor de netwerkbedrijven in de energiesector. Dit geeft partijen bovendien de mogelijkheid over de tarieven in beroep te gaan bij de ACM en rechter.

Rollen en verantwoordelijkheden toezicht op de tarieven

Hoe is de toezichthouder ILT toegerust om zijn wettelijke taak uit te voeren?

De expertise om de totstandkoming van de tarieven te beoordelen ligt bij de ACM, die wettelijk gezien een adviesrol in de richting van de ILT heeft. De drinkwaterbedrijven zijn van mening dat de rolverdeling in het toezicht op de tarieven naar behoren functioneert en een goed evenwicht borgt tussen doelmatigheid en de continue beschikbaarheid van betrouwbaar drinkwater. Drinkwaterbedrijven voelen zich echter in het kader van het toezicht niet altijd gehoord. Volgens hen komt het voor dat misverstanden, die eenvoudig hadden kunnen worden opgehelderd, onderdeel zijn van een kritisch ACM-advies. Er is tegen het advies van ACM geen bezwaar mogelijk. Volgens ILT en ACM ligt dat ook niet voor de hand, omdat het een advies betreft, op basis waarvan ILT een voor beroep vatbaar besluit formuleert. Ook uiten enkele drinkwaterbedrijven inhoudelijke kritiek. Het toezicht is in de ogen van drinkwaterbedrijven inflexibel, omdat de ACM inhoudelijke opvattingen heeft over de wijze van kostentoerekening, zoals hierboven beschreven.

Overigens geven zowel de drinkwaterbedrijven als de ILT en de ACM aan dat zij verwachten dat zij elkaar in de toekomst beter zullen leren begrijpen. Zowel drinkwaterbedrijven als de ILT en de ACM werken aan het verbeteren van de relatie en de partijen verwachten dat dit zal leiden tot minder knelpunten in de toekomst.

5.3 Tarieftoezicht samengevat

Kostendekkend, transparant en niet discriminerend

- De wettelijke eis dat de tarieven kostendekkend, transparant en niet discriminerend dienen te zijn hebben ertoe geleid dat drinkwaterbedrijven zich inspannen om hun tarieven te bepalen op basis van een kostprijsmodel. Dit heeft er nog niet toe geleid dat tarieven aan de wettelijke eisen voldoen, hoewel de afgelopen jaren verbeteringen zijn opgetreden. In het toezicht op de tarieven in 2016 is het in de ogen van de ILT/ACM nog niet gelukt om de tarieven voldoende transparant te maken, waardoor de kostendekkendheid niet volledig te beoordelen is. Bij enkele bedrijven constateerde de ACM discriminerende tarieven. Drinkwaterbedrijven geven aan dat zij zich voor 2018 tot het uiterste zullen inspannen om aan de eisen te voldoen. Het nieuwe toetsingskader van de ILT biedt naar verwachting van alle partijen houvast aan de drinkwaterbedrijven bij het vaststellen van de tarieven voor 2018.

WACC

- De WACC is in de afgelopen jaren sterk gedaald door de dalende rente. Drinkwaterbedrijven voorzien dat een lage WACC in de toekomst problemen kan opleveren met name bij een groeiende investeringsopgave. Bovendien zorgt de wijze van vaststelling van de WACC dat de leningen op de berekeningsgrondslag van de WACC worden afgestemd, waardoor de looptijd van de

leningenportefeuille volgens de drinkwaterbedrijven niet synchroon loopt met de afschrijvingstermijnen van de investeringen. Dat kan volgens de drinkwaterbedrijven leiden tot problemen in de financierbaarheid van investeringen. Dit hebben de drinkwaterbedrijven niet met voorbeelden kunnen onderbouwen. De WACC prikkelt volgens de ACM de drinkwaterbedrijven tot het kritisch nadenken over de opbouw van de leningenportefeuille.

Periode WACC

- De tweejaarsperiode waarvoor de WACC wordt vastgesteld is relatief kort. Dit leidt er in de ogen van de drinkwaterbedrijven onder meer toe dat de tarieven minder stabiel zijn.

  Voor drinkwaterbedrijven en hun aandeelhouders is stabiliteit in de tarieven altijd een belangrijk uitgangspunt geweest, omdat tariefverhoging kan leiden tot onrust bij klanten en tariefsverlaging leidt tot de verwachting dat deze tarieven laag zullen blijven.

Teruggave overschrijding WACC

- Een overschrijding van de WACC moet na twee jaar worden teruggegeven in de tarieven. Hoewel bedrijven deze regel onderschrijven, is er een behoefte bij de drinkwaterbedrijven om hiermee meer flexibel om te kunnen gaan. Dit betreft de meetperiode, toepassen van middeling, het moment van teruggave en het introduceren van een hardheidsclausule, waardoor van teruggave kan worden afgezien als de solvabiliteit in gevaar is.

Solvabiliteit

- Geen van de bedrijven heeft een solvabiliteit van meer dan 70%. In de sector wordt algemeen gedacht dat het onwaarschijnlijk is dat de bedrijven deze grens overschrijden. de norm wordt dus niet als belemmerend ervaren. Het hanteren van een minimum wordt relevanter geacht, hoewel dit de aandeelhouders mogelijk zou kunnen dwingen tot het verstrekken van eigen vermogen. In de praktijk dwingen financiers een minimum solvabiliteit van 30% af.

Aandeelhouders

- Aandeelhouders vullen hun rol wat betreft financieel toezicht op zeer verschillende wijze in - van actief tot meer afstandelijk. Dit hangt samen met verschillende factoren, zoals het aantal aandeelhouders per bedrijf of de mate waarin er belangrijke discussies spelen rond het drinkwaterbedrijf. Aandeelhouders die hun rol meer actief invullen, hechten in het algemeen ook meer aan de beleidsvrijheid om de tarieven vast te stellen.

Verhouding aandeelhouders/ toezichthouder

- Belangrijk punt van discussie tussen de drinkwaterbedrijven en de toezichthouders ILT en ACM is de mate waarin de aandeelhouders de vrijheid hebben om een beleid te voeren op de tarieven, bijvoorbeeld om bepaalde doelen te bereiken. Deze discussie heeft enerzijds een kwantitatieve en juridische kant - zijn de tarieven daadwerkelijk transparant, kostendekkend en niet discriminatoir. Anderzijds is er een principiële vraag aan de orde: hoe ver reikt de beleidsvrijheid van de aandeelhouders om tarieven vast te stellen. Deze discussie is nog niet beslecht.

Toezichthouders

- Het tarieftoezicht ligt bij de ILT, geadviseerd door de ACM. De ACM beschikt over de bedrijfseconomische kennis om te beoordelen of de drinkwaterbedrijven aan de wettelijke eisen voldoen. De ILT heeft inhoudelijke kennis over de drinkwatersector en heeft de bevoegdheid om te handhaven. Voor het toezicht op drinkwatertarieven werken zij samen en hebben ook de drinkwaterbedrijven rechtstreeks contact met ACM, wat door de drinkwaterbedrijven wordt gewaardeerd.

Toezichtsproces

- Het toezichtsproces over de tarieven van 2016 is niet vloeiend verlopen. Drinkwaterbedrijven voelen zich niet altijd goed gehoord door de ACM en ILT. Alle partijen willen dit proces verbeteren.

6Evaluatie vervangings- en investeringsopdracht

In 2012 stelde het RIVM dat de vervangingsinvesteringen achter lopen ten opzichte van het gewenste niveau.[59] Dit kritische geluid was de aanleiding om investeringen als belangrijk aandachtspunt op te nemen in de Beleidsnota Drinkwater. Volgens de Beleidsnota Drinkwater zal de druk op de investeringen de komende decennia toenemen, met name vanwege de vervanging van oude leidingen, maar ook voor zuivering en winning van grondstof voor drinkwater. De nota geeft aan dat het nodig is dat drinkwaterbedrijven voldoende ruimte hebben de noodzakelijke investeringen te kunnen doen. Daarvoor is een extra inspanning nodig, zoals gerichte samenwerking in de waterketen, het opnemen van de vervangingsopgave in de leveringsplannen en monitoring via de bedrijfsvergelijking drinkwatersector (prestatievergelijking). Uiteraard dienen de wettelijke kaders hiervoor voldoende ruimte te bieden.

In dit hoofdstuk staat de vraag centraal of de bestaande regelgeving uit de Drinkwaterwet voldoende ruimte biedt voor de noodzakelijke investeringen in de infrastructuur.

Om deze vraag te beantwoorden, beschrijft dit hoofdstuk eerst de wijze waarop er inzicht is in de investeringsopgave om vervolgens te beschrijven hoe de drinkwaterbedrijven met deze opdracht omgaan. Ten slotte vat AEF deze bevindingen samen in de laatste paragraaf.

6.1 Kader vervangings- en investeringsopdracht

Welke rol vervullen de stakeholders bij de vaststelling van het investerings-programma? Hoe worden de aandeelhouders betrokken?

Voor de vervangingsopgave van het leidingnet zijn de drinkwaterbedrijven verantwoordelijk. De investeringsopgaven leggen drinkwaterbedrijven vast in meerjarige investeringsplannen. Deze investeringsplannen worden bij de meeste drinkwaterbedrijven besproken op de aandeelhoudersvergaderingen. Soms liggen de plannen ter informatie voor, soms is goedkeuring van de aandeelhouders nodig.

Via de leveringsplannen van drinkwaterbedrijven houdt de afdeling Vergunningen van de inspectie van het ministerie van IenM (ILT) een vinger aan de pols waar het gaat om de leveringszekerheid en veiligheid van de drinkwatervoorziening.
Het RIVM adviseert de ILT hierbij. In het door de Vewin opgestelde format voor de leveringsplannen is een hoofdstuk over investeringen opgenomen. De uitkomsten van dit toezicht worden niet gedeeld met de afdeling van de ILT die toezicht houdt op de doelmatigheid.

In de prestatievergelijking is over de vervangingsopgave een indicator opgenomen. Vanuit de prestatievergelijking geven bedrijven aan:

- Het bedrag dat in 2015 is geïnvesteerd in vervanging van het leidingnet en het bedrag dat daarvoor vooraf was geraamd.

[59] RIVM (2012) Antenne drinkwater 2012, p. 31-34

- De verhouding van de vervangingsinvestering in het leidingnet in 2015 tot de totale investeringen in 2015.

Wat is het effect van doelmatigheids-toezicht op financiering van vervangingsinvesteringen? Wat betekent de wijze van vaststelling van de maximale vermogenskosten en solvabiliteit voor deze opgave?

Deze gegevens geven weliswaar inzicht in de geraamde en gedane investeringen, maar geven geen beeld van de investeringsopgave. Bovendien geven de indicatoren geen inzicht in de verschillen tussen bedrijven.

In 2008 heeft de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid een rapport uitgebracht over complexiteit van de sturing vanuit de overheid op investeringen in de infrastructuur.[60] In een van de bijdragen wordt ingegaan op investeringen in relatie tot toezicht.[61] Op basis van literatuuronderzoek wordt aangegeven dat bij een toezichtregime met 'low powered incentives' , zoals een prestatievergelijking, het risico op overinvesteringen ontstaat. In die situatie kunnen infrabeheerders risico's minimaliseren door extra investeringen te plegen. Een toezichtregime met 'high powered incentives', zoals tariefregulering, brengt daarentegen het risico van onderinvesteringen met zich mee. Dit kan bijvoorbeeld optreden in het geval dat met tariefregulering een te eenzijdige nadruk op doelmatigheid wordt gelegd. Infrabeheerders kunnen dit ondervangen door te bezuinigen op onderhoud en vervanging. De gevolgen daarvan laten zich pas veel later zien. Herstel van achterstallig onderhoud is uiteindelijk veel duurder. In het huidige toezichtregime in de Drinkwatersector is er sprake van 'low powered incentives'.

6.2 Ervaringen met vervangings- en investeringsopdracht

Hebben bedrijven voldoende inzicht in hun lange termijn investeringsopgave, met name voor vervangingsinvesteringen in het leidingnet en productielocaties?

Bedrijven vervangen jaarlijks een deel van de infrastructuur. Het is per definitie lastig om precies in beeld te hebben waar de feitelijke zwakten van het leidingnet zitten omdat het net onder de grond zit. Een storingsanalyse geeft wel een beeld van waar zich op een bepaald moment de acute zwaktes voordoen, maar niet wat de oorzaak hiervan is en of deze dus het gevolg zijn van onderinvesteringen.

Er zijn in de ogen van de drinkwaterbedrijven in de afgelopen jaren grote stappen gezet in het beheer van de assets. Dit is bevestigd in een *reality check* van de ILT op het assetmanagement bij de drinkwaterbedrijven. De inzichten uit het assetmanagement hebben er bij de meeste drinkwaterbedrijven toe geleid, dat de vervangingsgolf minder groot en beter te beheersen is dan oorspronkelijk werd gedacht.

Aan de andere kant kunnen de uitgaven voor investeringen in algemene zin aanzienlijk hoger worden onder meer door verontreiniging van bronnen en oppervlaktewater, maar ook door lagere vergoedingsregelingen van overheden voor het omleggen van leidingen. Voor sommige bedrijven is er overigens op korte termijn al sprake van een forse toename van de investeringen.

Het risico van sluipende onderinvesteringen in de drinkwatersector worden volgens drinkwaterbedrijven tot dusverre ondervangen door de cultuur in de Nederlandse drinkwatersector. Kwaliteit en betrouwbaarheid van de drinkwaterlevering zit ingebakken in het DNA van de bedrijven. In alle gesprekken bij de drinkwaterbedrijven komt dit sterk naar voren. De RIVM bevestigt dit beeld op basis van langdurige werkrelaties met de drinkwaterbedrijven.

De benodigde investeringen kunnen gefinancierd worden vanuit het beschikbare eigen vermogen of vanuit af te sluiten leningen. Nu het merendeel van de bedrijven een beheersbare toename van de vervangingsinvesteringen verwacht, zijn er vooralsnog geen aanwijzingen dat de financiering hiervan

[60] WRR-rapport nr. 81, *Sturen op infrastructuren. Een investeringsopdracht*, 2008

[61] Zie bijdrage in T. van Dijk, *Regulering en investeringen in infrastructuur*, in de WRR-verkenning nr. 19, *New Perspectives on Investment in Infrastructures*, 2008

een probleem gaat vormen. Wel verwachten de drinkwaterbedrijven dat bij een structureel lage WACC dit op langere termijn wel het geval kan zijn. De ACM bestrijdt dit beeld (zie de discussie in het vorige hoofdstuk).

Voor de vervangingsopgave van de drinkwaterbedrijven levert de prestatievergelijking volgens zowel drinkwaterbedrijven als de ILT maar zeer beperkt informatie op. Om zicht te houden op de mate waarin bedrijven inzicht hebben in de vervangingsopgave wordt een toevoeging van indicatoren over investeringen in de prestatievergelijking echter niet als zinvol gezien. Daarvoor verschillen de kenmerken van het productieproces en de ondergrond teveel. Periodieke audits als de *reality checks* zijn volgens drinkwaterbedrijven en de ILT passender.

Relevant in het kader van de investeringen zijn de leveringsplannen. De ILT beoordeelt deze plannen met ondersteuning van het RIVM. De plannen worden opgesteld op basis van een format waarin onder meer een paragraaf is opgenomen over investeringen. De afdeling vergunningen van de ILT zegt dat de invulling van de investeringsparagraaf in de leveringsplannen zeer uiteenlopend is en het veelal ontbreekt aan een financieel overzicht.
De toezichthouders wisselen hierover in het kader van de leveringsplannen geen informatie uit, ook niet binnen de ILT. De reden hiervoor is dat de gegevens die de drinkwaterbedrijven aan de ILT toevertrouwt, bedrijfsvertrouwelijke en uit oogpunt van veiligheid gevoelige gegevens bevatten. De drinkwatersector behoort tot de vitale infrastructuur. Informatie over de infrastructuur van de drinkwaterbedrijven is vanwege veiligheidsrisico's niet openbaar.
ACM beschikt op dit moment uitsluitend over inzicht in investeringen van de drinkwaterbedrijven die het meerjarenplan als onderbouwing voor hun tarieven opvoeren.

6.3 Vervangings- en investeringsopdracht samengevat

Vervangingsopgave

- De drinkwaterbedrijven hebben de afgelopen jaren geïnvesteerd in het verder professionaliseren van het assetmanagement. Hierdoor hebben zij meer inzicht in hun eigen vervangingsopgave. Er is geen actueel sectorbreed overzicht van de investeringsopgave voor de middellange en lange termijn.

Monitoring

- Om een beter inzicht te krijgen in de investeringsopgave is het toevoegen van een indicator in de prestatievergelijking geen adequaat instrument, omdat de investeringsopgaven van de drinkwaterbedrijven daarvoor te zeer van elkaar verschillen. De leveringsplannen kunnen geen inzicht bieden in de investeringsopgaven ten behoeve van het tarieftoezicht en de prestatievergelijking. De afdeling vergunningverlening van de ILT mag deze (vertrouwelijke) gegevens namelijk niet verstrekken in het kader van de scheiding van de functies van vergunningverlening en toezicht. Periodieke audits en reality checks zouden bovendien volgens de drinkwaterbedrijven passender zijn.

Financiering

- Op korte termijn verwachten drinkwaterbedrijven niet dat de financiering van de investeringen een probleem vormt. Ten aanzien van de WACC geven drinkwaterbedrijven en de aandeelhouders aan, dat deze bij een structureel laag niveau deze op langere termijn wel een beperking kan vormen in de financierbaarheid van de investeringen, zoals beschreven in hoofdstuk 5.

Wettelijk kader

- Uit het onderzoek blijkt niet dat er, los van de beoordeling van de WACC, beperkingen voortvloeien uit het wettelijk kader bij het financieren van investeringen. Er is geen sprake van een expliciet toezicht op de investeringen vanuit het oogpunt van doelmatigheid, waarbij de risico's op onder- en overinvesteringen worden beoordeeld.

7 De werking van het hybride ordeningsmodel in de Drinkwatersector

De voorgaande drie hoofstukken is het functioneren van drie verschillende onderdelen van de Drinkwaterwet met betrekking tot de doelmatigheid beschreven, te weten de prestatievergelijking, het tarieftoezicht en de ruimte voor investeringen. Dit hoofdstuk beschrijft of de inrichting van de ordening – waar deze instrumenten onderdeel van zijn – gezamenlijk zorgen voor een goed functionerend stelsel. Het hoofdstuk is daarmee een synthese van de eerdere hoofdstukken.

De eerste paragraaf beschrijft wat de publieke belangen zijn in relatie tot drinkwater en hoe deze publieke belangen geborgd zijn in het wettelijke stelsel. Het stelsel wordt beschreven als een hybride model. Hierin is de verantwoordelijkheid voor het toezicht verdeeld tussen het decentrale niveau van de drinkwaterbedrijven enerzijds en het centrale niveau anderzijds, waar de ILT, geadviseerd door de ACM, toezicht houdt.
Vervolgens gaat de tweede paragraaf in op de keuzes in de ordening. Hier wordt het huidige hybride model uit de Drinkwaterwet vergeleken met het model van tariefregulering voor de energienetwerkbedrijven. Het hoofdstuk sluit af met een korte paragraaf, die de modellen vergelijkt.

7.1 Borging van publieke belangen

7.1.1 Een hybride ordeningsmodel voor de borging van de publieke belangen

De minister legt beleidsdoelstellingen voor de drinkwatersector vast in een Beleidsnota Drinkwater die hij minimaal één keer per zes jaar dient voor te leggen aan de Tweede Kamer. In de Beleidsnota Drinkwater uit 2014 zijn zeven doelstellingen opgenomen. Deze doelstellingen omvatten in de eerste plaats de publieke belangen toegankelijkheid, leveringszekerheid, kwaliteit en duurzaamheid. Daarnaast zijn er doelstellingen geformuleerd gericht op consumentenvertrouwen en het bijdragen aan de millenniumdoelstellingen in het kader van de internationale samenwerking. Het bevorderen van de doelmatigheid is geen onderdeel van de Beleidsnota Drinkwater, maar is verankerd in hoofdstuk 5 van de Drinkwaterwet.

Het wettelijk stelsel dient zo te worden ingericht, dat de publieke belangen zoals hierboven genoemd, geborgd zijn. In het rapport *Het borgen van het publiek belang* onderscheidt de WRR vier soorten borgingsmechanismen, te weten: [62]

- regels in wetgeving en contracten
- concurrentie op of om de markt
- hiërarchie vanuit politieke bestuurders of publieke organen
- institutionele waarden binnen de (uitvoerings)organisatie.

[62] Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, *Het borgen van publiek belang,* Den Haag, 2000

De WRR geeft aan dat een combinatie van borgingsmechanismen het meest effectief is.

Bij de vaststelling van de Drinkwaterwet is als borgingsmechanisme primair gekozen voor hiërarchie. De basis is het publiek eigendom op decentraal niveau bij provincies en gemeenten. Hierop is toezicht op centraal niveau vanuit de ILT, geadviseerd door de ACM. Er is uitdrukkelijk niet gekozen voor concurrentie op of om de markt: de drinkwaterbedrijven hebben het monopolie in een vastgesteld gebied.

7.1.2 Functioneren decentrale zeggenschap

Op basis van de informatie die door de drinkwaterbedrijven is aangeleverd is in hoofdstuk 4 en 5 beschreven in welke zeggenschap publieke aandeelhouders hebben over de drinkwaterbedrijven en hoe zij deze zeggenschap vorm geven.

Het beeld is dat bij de drinkwaterbedrijven strategische besluiten door de aandeelhouders worden genomen of dat zij hierbij worden betrokken. Het toezicht op de reguliere bedrijfsvoering wordt overgelaten aan de Raad van Commissarissen. Tussen de verschillende beleidsdoelstellingen voor de drinkwatersector bestaat een samenhang die om integrale afwegingen vraagt op het decentrale niveau. Deze afwegingen maken de aandeelhouders waar dit nodig is: bij de besluitvorming over investeringen en tarieven betrekken aandeelhouders hun verantwoordelijkheden voor bescherming van kwaliteit van drinkwaterbronnen, de effecten van verdroging en vervangingsinvesteringen in relatie tot de planning van infrastructurele werken. Deze afweging van belangen kan ook leiden tot spanningen, bijvoorbeeld tussen de vaststelling van de hoogte van tarieven en de uitkering van dividend. Een deel van bedrijven vermijdt deze spanning door geen dividend uit te keren.

Op basis van bovenstaande informatie oordeelt AEF dat de provincies en gemeenten als aandeelhouder voldoende instrumenten hebben om aan hun zeggenschap vorm te geven en deze ook gebruiken in hun economisch toezicht. De intensiteit waarmee dat gebeurt, loopt uiteen. Sommige aandeelhouders opereren bewust op afstand, anderen zitten er dicht op. Daarbij moet worden aangetekend dat de aandeelhouders maar beperkt in staat zijn om de kostenopbouw bij de drinkwaterbedrijven goed te beoordelen en dat zij daarbij vertrouwen op de kennis van de directie van de drinkwaterbedrijven en de RvC. Dit type vertrouwen past overigens bij een normale verhouding in een NV structuur. AEF onderkent de waarde van integrale beleidsafwegingen op decentraal niveau, maar dit aspect is geen onderdeel geweest van het evaluatieonderzoek.

7.1.3 Institutionele waarden als borgingsmechanisme

De aandacht bij de discussie over borgingsmechanismen gaat vaak uit naar de verdeling van de formele bevoegdheden. Dit is belangrijk, maar tegelijk niet het hele verhaal. In toenemende mate is het besef groeiende dat voor het functioneren van publieke uitvoeringsorganisaties de institutionele waarden een essentiële factor zijn. Een institutionele waarde kan bijvoorbeeld een borgingsmechanisme zijn als de bedrijven goed onderhoud of klantvriendelijkheid als vanzelfsprekend ervaren. Deze hebben nog geen plaats gekregen in de discussie over de ordening van publieke sector, maar spelen wel een rol bij de prestatievergelijking.[63] De aanname is immers dat de drinkwaterbedrijven intrinsiek gemotiveerd zijn om van elkaar te leren en hiertoe worden gestimuleerd door de prestaties van alle drinkwaterbedrijven inzichtelijk te maken.

[63] Zie onder meer de bijdragen van Paul de Bijl, Hugo Keuzenkamp en Maarten Veraart in Economisch Statistische Berichten van 7 maart 2014

Kijkend naar de drinkwatersector zijn de institutionele waarden goed herkenbaar. In alle gesprekken wordt duidelijk dat de kwaliteit van drinkwater en de betrouwbaarheid van de drinkwatervoorziening prioriteit nummer 1 zijn in de bedrijfsvoering. Investeringen en tarieven zijn daar een afgeleide van. De ingenieursmentaliteit is nog altijd diep verankerd in de drinkwatersector. De sterke institutionele waarden voorkomt strategisch gedrag dat kan leiden tot onderinvesteringen in de infrastructuur. Er is gegeven de cultuur van de sector en de aard van het toezicht eerder een neiging tot zekerheid en als mogelijk gevolg daarvan een risico van overinvesteringen.

7.1.4 Functioneren centraal toezicht

Het centrale toezicht wordt namens de minister uitgeoefend door de ILT met een adviesrol voor de ACM. Voor de beoordeling van het functioneren van het centrale toezicht wordt de *Kaderstellende notitie toezicht* van het ministerie BZK gebruikt.[64] In het kader worden zes aspecten onderscheiden: selectief, slagvaardig, samenwerkend, onafhankelijk, transparant en professioneel.

Selectief
Bij selectief gaat om een goede afweging van risico's, kosten en baten van het toezicht. In de drinkwatersector is het toezicht als selectief te kenmerken. De ingezette capaciteit bij de ILT en ACM is bescheiden. Er worden heldere keuzes gemaakt over waar het toezicht op de tarieven naar kijkt. In de afgelopen jaren is met name gekeken naar de vraag of de tarieven kostendekkend, de transparant en de niet-discriminerend zijn.

Slagvaardig
Slagvaardig betekent dat de toezichthouder kan ingrijpen op basis van de signalen. In de Drinkwaterwet is de bevoegdheid van aanwijzingen door de Minister opgenomen, normaal gesproken op basis van adviezen van de ILT. Recent heeft de Minister met een aanwijzing gedreigd op basis van het advies van de ILT. Dit had betrekking op de transparantie in de kosten en de tarieven. De dreiging van de Minister heeft zichtbaar impact gehad bij de drinkwaterbedrijven.

Samenwerkend
Samenwerking tussen toezichthouders is van belang om de toezichtslasten voor de sector beperkt te houden. Formeel ziet de ILT integraal toe op de drinkwatersector. De ACM is wettelijk adviseur van de ILT voor het onderdeel tarieftoezicht. In de praktijk is voor de sector in de loop der jaren de rolverdeling helder geworden. De samenwerking verloopt steeds beter.

Onafhankelijk
De ILT staat onder ministeriële verantwoordelijkheid van de Minister van IenM. De ACM is een zelfstandig bestuursorgaan en vervult de rol van adviseur voor de ILT. Formeel is het toezicht dus wel onafhankelijk van de aandeelhouders maar niet van de minister. Op grond van de Aanwijzingen inzake de rijksinspecties is geborgd dat oordeelsvorming van de ILT onafhankelijk geschiedt.

Transparant
Transparantie heeft betrekking op het inzichtelijk maken van keuzes door de toezichthouder. ACM geeft daartoe een uitgebreide toelichting op zijn advies. Ook de ILT onderbouwt haar besluiten. In de Drinkwaterwet zijn de aspecten van het Rijkstoezicht benoemd, maar daar staan geen normen bij. Het is aan de toezichthouders om dit in te vullen. Bij beoordeling van de kostendekkendheid van de tarieven heeft dit in de afgelopen jaren tussen de ACM en de sector voor de nodige discussie gezorgd. De recente publicatie van het toetsingskader door de ACM/ILT moet meer houvast geven.

[64] Ministerie van Binnenlandse Zaken en koninkrijksrelaties (2012). Zes principes van goed toezicht

Professioneel
De ILT en ACM werken met gestandaardiseerde protocollen en werkwijzen. De kennis over kwaliteit zit bij de ILT, de kennis over financiën en bedrijfsvoering bij de ACM. Daarbij heeft de ACM zich wel de specifieke kennis over de Drinkwatersector eigen moeten maken. De communicatie tussen de toezichthouders en de drinkwaterbedrijven bij de oordeelsvorming is niet vloeiend verlopen.

Samenvattend voldoet het rijkstoezicht gegeven de uitgangspunten in de Drinkwaterwet aan de criteria die het ministerie van BZK hanteert. Op grond van de bovenstaande analyse is AEF van oordeel dat het toezicht door de ILT zich als aanvulling op de decentrale bevoegdheden duidelijk ontwikkeld heeft in de afgelopen jaren. Met name het toezicht op de doelmatigheid is een leerproces, waarin duidelijk stappen gezet zijn, maar waarin zeker ook nog ruimte is voor verbetering.

7.1.5 Conclusies over doelbereik op stelselniveau

De in de Drinkwaterwet vastgelegde verdeling van verantwoordelijkheden heeft een hybride karakter. Het zwaartepunt in de uitvoering en het toezicht ligt bij de drinkwaterbedrijven en decentrale overheden met een aanvullende rol voor het toezicht door de ILT. Voor de decentrale overheden is het benutten van het aandeelhouderschap in de drinkwaterbedrijven een belangrijk instrument. Daarnaast functioneren de drinkwaterbedrijven mede door hun institutionele waarden als maatschappelijk verantwoorde organisaties. Zij zijn weliswaar regionale monopolies, maar ze zijn zeker reputatiegevoelig. Direct bij calamiteiten, maar ook indirect via het toezicht van gekozen bestuurders. De wettelijk verplichte prestatievergelijking ondersteunt hen daarbij.

In het huidige hybride model van decentrale sturing en centraal toezicht zijn de publieke belangen van kwaliteit, leveringszekerheid, toegankelijkheid, duurzaamheid en doelmatigheid voldoende geborgd. Nederland heeft een hoge kwaliteit en beschikbaarheid van drinkwater tegen een redelijke prijs.[65] De publieke belangen zijn geïnternaliseerd bij de drinkwaterbedrijven, waarbij kwaliteit en leveringszekerheid een hogere prioriteit hebben dan doelmatigheid. Er zijn geen tekenen dat het ontbreekt aan vertrouwen in de drinkwaterbedrijven bij burgers. De klanttevredenheid is hoog en stabiel. Met alle mitsen en maren functioneert het stelsel heel behoorlijk.

Tegelijkertijd is er ook nog een aantal onderdelen die verbeterd moeten worden. In het toezicht op de tarieven in 2016 is het in de ogen van de ILT/ACM nog niet gelukt om de tarieven voldoende transparant te maken, zodat niet beoordeeld kan worden of de tarieven kostendekkend en niet discriminatoir zijn. Zolang de tarieven nog niet kostendekkend, transparant en niet discriminerend zijn, zullen er vanuit de consumenten, hun organisaties en de politiek vragen worden gesteld over de werking van het stelsel. Bovendien is niet objectief vast te stellen of de sector als geheel doelmatig functioneert, onder meer omdat een landelijk overzicht van de investeringsopgave ontbreekt. Met name de Consumentenbond en de VEMW denken dat een ander toezichtsregime deze problemen op kan lossen. Op de keuzen in de ordening gaat de volgende paragraaf in.

7.2 Keuzes in ordening

Het huidige stelsel functioneert in de ogen van AEF met alle mitsen en maren heel behoorlijk, maar roept ook op een aantal onderdelen vragen op – met name ten aanzien van de vraag of de tarieven transparant, kostendekkend en niet-discriminatoir zijn. Door middel van de motie Geurts/Visser[66] heeft de Tweede Kamer gevraagd om extra aandacht te besteden aan de totstandkoming van de

[65] Ministerie van IenM (2014). Beleidsnota Drinkwater

[66] Motie Geurts/Visser, 2015-2016, 34300, nr. 28

drinkwatertarieven en de mogelijkheid om het toezicht en met name de positie van de ACM hierbij te versterken. Door de minister is toegezegd is om dit mee te nemen in de evaluatie van de Drinkwaterwet. Om daar aan tegemoet te komen wordt in de evaluatie het huidige model vergeleken met een model met tariefregulering. De werking van het model wordt toegelicht aan de hand van de tariefregulering bij de energienetwerkbedrijven, het voorbeeld waar eerder naar verwezen is. AEF beoordeelt vervolgens of dit model voor de drinkwatersector overweging verdient. Vervolgens wordt gekeken of er lessen te leren zijn uit de tariefregulering, die in het huidige hybride stelsel kunnen worden benut.

7.2.1 Tariefregulering energienetwerkbedrijven

Bij de regulering van regionale energienetbeheerders worden de totale inkomsten van de netbeheerders voor de gereguleerde taken vastgesteld door de ACM in een methodebesluit en opvolgend x-factorbesluit.[67] Het redelijk rendement (WACC) is daar onderdeel van. Deze besluiten worden voor aanvang (ex ante) van de reguleringsperiode genomen. Op basis van de inkomsten stelt de ACM vervolgens jaarlijks (ex ante), na een voorstel van de netbeheerders, de maximale tarieven per netbeheerder vast.

Bij de energienetbeheerders waren de reguleringsperioden tot voor kort voor drie- of vierjaarsperioden, nu wordt een vijfjaarsperiode gehanteerd.[68] Het vaststellen van een methodebesluit vergt een voorbereidingstijd van circa 2 jaar. In die periode wordt samen met de netbeheerders en belanghebbende organisaties formeel in klankbordgroepen overlegd. De ACM volgt de uniforme openbare voorbereidingsprocedure, waarbij alle betrokkenen een zienswijze kunnen indienen op een ontwerpbesluit van de ACM. De ACM behandelt deze zienswijzen in het definitieve besluit, waarbij wordt ingegaan op het gegeven commentaar. De bedrijven kunnen na vaststelling van het methodebesluit in beroep gaan bij het College van Beroep voor het bedrijfsleven. Bij X-factorbesluiten en tarievenbesluiten is ook bezwaar mogelijk. Dit is in het verleden regelmatig gebeurd. Ook andere belanghebbenden, zoals vertegenwoordigers van afnemers kunnen in bezwaar en beroep gaan.

Naast de tariefregulering ziet de ACM toe op (transport)leveringszekerheid, veiligheid en kwaliteit op basis van een Ministeriële Regeling Kwaliteit. Daarnaast dienen de netbeheerders periodiek kwaliteitsplannen en investeringsplannen ter beoordeling in bij de ACM, het zogenaamde Kwaliteits- en Capaciteitsdocument (KCD). Op basis daarvan kan de ACM aanwijzingen geven. Deze aanwijzingen kunnen worden aangevochten bij de rechter. In het verleden is dit incidenteel gebeurd. De KCD's zijn overigens openbaar.

De tarieven worden vastgesteld op basis van een benchmark (maatstaf). De ontwikkeling van de sectorgemiddelde kosten (efficiënte kosten) vormen het referentiepunt voor de regionale netbeheerders. De inkomsten worden aan het begin van een meerjarige reguleringsperiode gelijkgesteld aan de *efficiënte kosten*, plus een redelijk rendement. Daarmee is de WACC onderdeel van de opbouw van het gereguleerde tarief. Op basis van het sectorgemiddelde (referentiepunt) krijgen bedrijven individueel efficiencykortingen opgelegd (X-factoren). X-factoren kunnen negatief en positief zijn. In de praktijk kan dit betekenen dat de tarieven in de ene periode dalen en in de volgende periode weer stijgen. Doel van de maatstafregulering is om de netbeheerders te prikkelen zo efficiënt en doelmatig mogelijk te werken en voldoende ruimte te geven voor noodzakelijke investeringen. Behaalde efficiëntiewinsten gedurende een periode mogen de netbeheerders behouden. Echter, maakt een netbeheerder meer dan de efficiënte kosten, dan gaat dit ten laste van zijn resultaat. De

[67] Formeel worden de inkomsten door de ACM gereguleerd. Voorcalculatorisch worden volume en prijs vastgesteld. (Totex = Opex + Capex). Nacalculatorisch wordt gecorrigeerd voor volume, niet de prijs. Daarmee is het de facto tariefregulering.
68 De wet stelt dat een reguleringsperiode 3 tot 5 jaar duurt.

toegestane WACC is bij netbeheerders dus niet per definitie een maximum. De gerealiseerde WACC (rendement) is namelijk afhankelijk van de behaalde efficiency van de netbeheerder en is daarmee een stimulans ter verbetering van de doelmatigheid. Immers presteert de netbeheerder beter dan het sectorgemiddelde (referentiepunt), dan kan de netbeheerder een hoger rendement behalen dan de WACC.

In de drinkwatersector is cost-plus regulering van kracht. Hierbij geldt dat de vergoeding die het drinkwaterbedrijf krijgt bestaat uit haar *eigen kosten* plus een redelijk rendement. Cost-plus baseert zich - in tegenstelling tot tariefregulering - niet op de efficiënte kosten, maar op de begrote kosten van een bedrijf. Om te veel rendement te voorkomen dient de WACC bij cost-plus daarom wel als maximum te worden gehanteerd.

De publieke aandeelhouders, voor de regionale netbeheerders zijn dit ook provincies en gemeenten, hebben bij de tariefregulering een rol bij het vaststellen van tarieven en investeringen in de netwerken. Ten aanzien van de investeringen geldt dat aandeelhouders in meer of mindere mate betrokkenheid hebben bij investeringsbeslissingen boven een vastgesteld bedrag of met een bepaalde impact. De rol van provincies en gemeenten bij de uitvoering van het energiebeleid is daarmee beperkt in vergelijking met de verantwoordelijkheden in de drinkwatervoorziening.

De aandeelhouders hebben daarnaast de reguliere bevoegdheden zoals die in het BW zijn vastgelegd voor vennootschappen, waaronder het vaststellen van jaarrekening en winstbestemming, benoeming van commissarissen, wijziging van statuten.

7.2.2 Modellen vergeleken

Toepassing van tariefregulering vergelijkbaar met de energienetwerken lijkt goed mogelijk. Beide sectoren zijn vergelijkbaar in de zin dat het gaat om (regionale) monopolies.

Het model met *centrale tariefregulering* door de ACM heeft drie voordelen ten opzichte van het huidige model:

- De tarieven worden vastgesteld door een partij die geen baat heeft bij de winsten die een bedrijf maakt.
- De tarieven worden berekend op basis van een vaste methode die voor alle bedrijven gelijk zijn. Daardoor zijn kosten en investeringen tussen bedrijven goed vergelijkbaar.
- Er is geen beleidsruimte voor de netwerkbedrijven, waardoor gebonden klanten niet betalen voor kosten die in feite niet ten behoeve van hen worden gemaakt.

Het model met tariefregulering kent uiteraard ook risico's:

- Het toezicht en de besluitvorming over tarieven, kwaliteit en veiligheid en investeringen wordt op verschillende plaatsen belegd: er is geen integrale besluitvorming meer.
- Te strakke sturing op doelmatigheid in tariefregulering kan ten koste gaan van investeringen en uiteindelijk de kwaliteit van de infrastructuur en de kwaliteit van het drinkwater (risico van onderinvesteringen).
- Met tariefregulering wordt de tariefstelling van het drinkwaterbedrijf afhankelijk van elkaars prestaties, terwijl bedrijven toch sterk van elkaar verschillen. Dit kan de onderlinge openheid van drinkwaterbedrijven en samenwerking in de drinkwatersector negatief beïnvloeden.
- De betrokkenheid van de publieke aandeelhouders bij de drinkwaterbedrijven verwatert.
- Het vergt aanzienlijke kennisopbouw bij de toezichthouder van de bedrijfsvoering in de drinkwatersector en derhalve aanvullende middelen.

Tegenover staat het model met *decentrale sturing* door de provincies en gemeenten in *combinatie met centraal toezicht*. Dit is in de kern het huidige model, waarbij mogelijke verbeteringen op basis van de evaluatie worden verdisconteerd. Het model met decentrale sturing heeft drie belangrijke voordelen:

- De provincies en gemeenten maken integrale afwegingen tussen de verschillende belangen via het aandeelhouderschap in combinatie met andere beleidsinstrumenten.
- De borging van de publieke belangen en de afwegingen is in handen van gekozen organen.
- Het stimuleert de vormen van zelfregulering en samenwerking in de sector.

Uiteraard kent ook dit model risico's. De drie belangrijkste zijn:

- Te grote afhankelijkheid van de aandeelhouders van de kennis binnen de drinkwaterbedrijven om te kunnen sturen op tarieven.
- Spanning tussen het belang van dividenduitkering en tarieven.
- Het risico van overinvesteringen, bijvoorbeeld bij een te grote nadruk op kwaliteit, veiligheid en leveringszekerheid.

7.2.3 Keuze voor het hybride model

Hierboven is het model van centraal toezicht vergeleken met het huidige hybride model. Beide modellen zijn op zich bruikbaar in de drinkwatersector. Bij het wegen van de twee modellen, concludeert AEF dat het huidige model functioneert, en dat er op dit moment geen reden is om naar een ander model over te schakelen. Waar het huidige model nog niet optimaal functioneert, verwacht AEF dat de ingezette ontwikkeling er de komende jaren toe zal leiden dat de tarieven voor drinkwater voldoen aan de gestelde eisen. De volgende argumenten zijn van belang om te blijven kiezen voor het huidige stelsel.

- Het voorzorgsbeginsel, waardoor het beter is om onderinvesteringen te voorkomen dan om het risico op overinvesteringen te vermijden
- De betekenis van integrale decentrale besluitvorming door aandeelhouders rekening houdend met taken en verantwoordelijkheden van provincies en gemeenten in het kader van de drinkwatervoorziening.
- De wijze waarop onafhankelijk, integraal toezicht op de tarieven vorm krijgt, te weten door een integrale methode van toezicht door de ILT, geadviseerd door de ACM.
- De tijd en kosten die het leren en het veranderen van de verhoudingen met zich meebrengt.

De keuze voor het hybride model, verdient pas heroverweging als de komende jaren blijkt dat er geen verbetering optreedt in de verschillende knelpunten, die in de hoofdstukken 4 en 5 zijn geconstateerd.

8 Conclusies en aanbevelingen

In de voorgaande hoofdstukken is een analyse gemaakt van de doelmatigheidsbepalingen in de Drinkwaterwet. Een belangrijk onderdeel van deze analyse is de beschrijving van de opvattingen van de stakeholders over de werking van de genoemde bepalingen. Op basis hiervan en de bestudeerde documenten trekt AEF in dit hoofdstuk conclusies. In paragraaf 8.1 trekt AEF conclusies ten aanzien van het doelbereik

- In paragraaf 8.2 geeft AEF een advies over een aantal zaken die uit het onderzoek naar voren komen.
- Hierin wordt ook ingegaan op de vragen over verbetering van het toezicht die in de motie Geurts/Visser zijn gesteld.

8.1 Conclusies

8.1.1 Doelbereik prestatievergelijking en opstellen verbeterplannen

Voor de prestatievergelijking en de verbeterplannen luidde de **kernvraag**: “Dragen de prestatievergelijking en opstelling van verbeterplannen bij aan een doelmatig beheer van de openbare drinkwatervoorziening en aan een transparante drinkwatervoorziening? Met andere woorden: is deze werkwijze transparant en doeltreffend en wat zijn de effecten?”

Het **doel** van de prestatievergelijking is tweeledig: (1) het verbeteren van de doelmatigheid bij de drinkwaterbedrijven door een vorm van concurrentie en van elkaar te leren en (2) het vergroten van de transparantie over de prestaties, in het kader van het afleggen van publieke verantwoording van de drinkwaterbedrijven over het uitvoeren van de publieke taak.

Verplichtstelling, ILT en Vewin

De wettelijke verplichting garandeert dat alle drinkwaterbedrijven aan de prestatievergelijking deelnemen. De ILT gebruikte de opzet van de benchmark zoals die door de Vewin is ontwikkeld en heeft daaraan inhoudelijk een beperkte bijdrage geleverd. De ILT gebruikt de gegevens van de drinkwaterbedrijven zoals die worden aangeleverd, omdat zij stelt dat deze gegevens voldoende inzichtelijk zijn. Er wordt dus geen eigenstandige toets door de ILT uitgevoerd. De ILT voert conform de Drinkwaterwet haar taken uit als het gaat om het opstellen van de prestatievergelijking. De ILT voert haar wettelijke taak formeel juist uit maar heeft geen inhoudelijke meerwaarde ten opzichte van de uitgebreidere benchmark van de Vewin.

Helderheid indicatoren

De indicatoren in de prestatievergelijking zijn over het algemeen helder gedefinieerd. De set aan indicatoren geeft een gedeeltelijk beeld van het functioneren van de drinkwaterbedrijven, maar bevat wel de belangrijkste aspecten hiervan. In het onderzoek zijn enkele verbeterpunten naar voren gekomen die de indicatoren nog scherper kunnen maken. Met name op het terrein van doelmatigheid en investeringen kan een (eventueel kwalitatieve) vergelijking de prestatievergelijking versterken. Ook kan de financiële paragraaf beter aansluiten op het model dat in het toezicht wordt gehanteerd.

Doelmatigheids-effecten

Het is aannemelijk dat de prestatievergelijking een bijdrage levert aan verbetering van de doelmatigheid van drinkwaterbedrijven, doordat bedrijven van elkaar leren en laten zien hoe zij presteren. De kosten van drinkwater zijn vanaf 1997 gedaald en dalen in de laatste prestatievergelijking nog. Doordat er een reputatieprikkel uitgaat van de transparantie, geeft dit een prikkel tot doelmatigheid. De causale relatie tussen de prestatievergelijking, daling van de kosten en de doelmatigheid van de sector kan niet kwantitatief worden vastgesteld. Via periodiek, onafhankelijk onderzoek kan hier een beter beeld van worden verkregen.

Verwerking in bedrijfsprocessen

Door de bedrijfsvoering te relateren aan de prestatievergelijking, gebruiken drinkwaterbedrijven deze vergelijking om de prestaties van het eigen bedrijf te verbeteren. Daarnaast is de vergelijkbaarheid tussen bedrijven toegenomen.

Het aantal drinkwaterbedrijven

Het aantal bedrijven in de prestatievergelijking is aan de lage kant maar niet afgenomen sinds de verplichtstelling. Er zijn geen aanwijzingen dat tien drinkwaterbedrijven te weinig is voor de prestatievergelijking. De zeggingskracht van de prestatievergelijking is daarmee voldoende groot. Wanneer het aantal bedrijven verder af zal nemen door fusies, zal de prestatievergelijking heroverwogen moeten worden.

Transparantie

Bij zes van de negen drinkwaterbedrijven krijgen de aandeelhouders de prestatievergelijking te zien bij de aandeelhoudersvergadering. Zij hechten grote waarde aan de prestatievergelijking. Voor de drie andere bedrijven met aandeelhouders geldt dat er geen gebruik wordt gemaakt van de prestatievergelijking door de aandeelhouders.[69] Op dit aspect is er ruimte voor verbetering.

Leren

De drinkwaterbedrijven leren van elkaar op basis van de jaarlijkse Vewin benchmark. Op sommige aspecten kunnen de drinkwaterbedrijven weinig meer leren. Op andere onderwerpen, zoals assetmanagement, wordt nog wel volop geleerd. De wettelijk verplichte prestatievergelijking is een afgeleide van de Vewin benchmark. De wettelijke prestatievergelijking voegt inhoudelijk weinig toe. Wel biedt de wettelijk verplichte prestatievergelijking drinkwaterbedrijven een prikkel beter te presteren dan hun collega's.

Verbeterplannen

De verbeterplannen zijn voor de drinkwaterbedrijven een formaliteit en dragen in de huidige vorm niet bij aan de doelmatigheid. Dit is grotendeels het gevolg van de timing: de verbeterplannen komen 1,5 jaar na het jaar waarover de prestatievergelijking is opgesteld, als verbeteringen al een tijd in gang zijn gezet. Daarnaast ontvangen drinkwaterbedrijven geen terugkoppeling op de verbeterplannen. Ook wordt bij de uitvoering van de prestatievergelijking niet getoetst of de voornemens van de drinkwaterbedrijven uit de verbeterplannen zijn gerealiseerd.

Alternatieve benchmarks

Hoewel de internationale benchmark voor drinkwaterbedrijven van toegevoegde waarde lijkt te zijn, hebben de toezichthouder en het ministerie van IenM geen aanvullende mogelijkheden deze te gebruiken, omdat er op verzoek van de buitenlandse bedrijven geheimhouding op de resultaten rust.

8.1.2 Totstandkoming tarieven en toezicht op de tarieven

Voor wat betreft het tarieftoezicht luidde de **kernvraag**: is het tarieftoezicht doeltreffend ingericht?

Het tarieftoezicht in de Drinkwaterwet heeft twee **doelen**: (1) het voorkomen van overwinsten en (2) het zorgen voor redelijke (transparant, kostendekkend en niet-discriminerend) tarieven, ter bescherming van de gebonden consumenten.

[69] Waternet kent geen aandeelhouders

Kostendekkend, transparant en niet discriminerend

Het tarieftoezicht door de ILT, met advisering van de ACM, zou moeten leiden tot kostendekkende, transparante en niet-discriminatoire tarieven. De toezichthouder heeft bij de laatste toezichtronde niet kunnen concluderen dat de tarieven kostendekkend, transparant en niet discriminerend zijn. Drinkwaterbedrijven voldoen daarmee niet aan artikel 11 van de Drinkwaterwet. De drinkwaterbedrijven werken er hard aan dit te verbeteren. Het nieuw opgestelde toetsingskader van de ILT en ACM is hen daarbij behulpzaam. Gezien de stappen die het afgelopen jaar zijn gezet en het nieuwe toetsingskader heeft AEF vertrouwen in de toezegging van de drinkwaterbedrijven dat de tarieven voor 2018 zullen aansluiten op de wettelijke eisen. Mocht dat onverhoopt niet het geval zijn, dan heeft de ILT voldoende instrumenten in handen om dit af te dwingen.

WACC

In de Drinkwaterwet is overwinst gedefinieerd als alle winst die boven de WACC uitkomt. Er is geen relatie gelegd met het risicoprofiel en de vermogenspositie van de drinkwaterbedrijven. De drinkwaterbedrijven die meer winst hadden dan de WACC toestaat, hebben deze uitgekeerd aan de gebruikers in de vorm van tariefverlaging. Daarmee kan vastgesteld worden dat de WACC de overwinst beperkt heeft.

WACC en de leningenportefeuille

Volgens drinkwaterbedrijven sluit de wijze van berekening van de WACC onvoldoende aan bij de ontwikkeling in het kostenniveau van leningen en de leningenportefeuille, terwijl ACM aangeeft daarvan geen onderbouwing te hebben gezien. De ACM geeft aan dat in de energiesector langere looptijden als uitgangpunt worden genomen. Ook de mogelijkheid om de risicovrije rente voor eigen vermogen los te koppelen van de rente voor vreemd vermogen zou onderzocht moeten worden.

WACC en eigen vermogen financierbaarheid

Drinkwaterbedrijven geven aan dat een lage WACC in de toekomst kan leiden tot verminderde opbouw van eigen vermogen, zodat grote investeringen in de toekomst mogelijk niet kunnen worden gefinancierd. Dit geldt als de combinatie van onverwacht grote investeringen met een lage WACC zich voordoet, de solvabiliteit van het bedrijf laag is en aandeelhouders niet willen bijstorten. Gelet op het feit dat er slechts een beperkte stijging van de investeringen wordt verwacht, heeft AEF geen aanwijzingen dat dit probleem op afzienbare termijn zich daadwerkelijk voor zal doen.

Periode WACC

De geldigheidsperiode van een vastgestelde WACC van twee jaar is relatief kort. Een langere periode geeft duidelijkheid aan de drinkwaterbedrijven voor langere termijn. Het kan echter ook nadelen hebben voor drinkwaterbedrijven in het geval dat de rente sneller stijgt dan verwacht. Nadere verkenning van de gevolgen van het verlengen van de periode voor de WACC is hiervoor nodig.

Teruggave overschrijding WACC

Eerdere teruggave van de winsten boven de WACC dan na twee jaar (de t+2 regel) is officieel niet mogelijk. Er is volgens AEF reden om drinkwaterbedrijven de mogelijkheid te geven eerder de winsten uit te keren aan de gebruikers dan na 2 jaar, omdat dan het voordeel eerder bij de klanten komt te liggen. Wel moeten de drinkwaterbedrijven dan goed inzichtelijk maken hoe dit wordt berekend en toegepast.

Stabiele tarieven

Voor aandeelhouders en drinkwaterbedrijven is het streven naar stabiele of lagere tarieven een uitgangspunt. De wijze van bepaling van de WACC maakt dat tarieven iedere twee jaar kunnen verschillen, als de maximale WACC wordt gehanteerd. Voor de ILT en ACM is het garanderen van stabiele tarieven geen wettelijke taak. Er zit spanning tussen de behoefte van de aandeelhouders aan stabiele tarieven enerzijds en de wettelijke bepaling en het toezicht van de ILT/ACM daarop anderzijds.

Solvabiliteit

De solvabiliteitsgrens is gesteld om opbouw van solvabiliteit tot een onredelijk niveau te voorkomen. In theorie kan strategisch gedrag rondom solvabiliteit nog steeds voorkomen, daarom ziet AEF geen reden om de maximum solvabiliteit aan te passen. Sommige drinkwaterbedrijven vinden het invoeren van een minimum solvabiliteit nuttig. Door de markt wordt echter al een minimum solvabiliteit van 30% afgedwongen, omdat financiers dit als een van de eisen stellen. In het kader van de doelen van de wet (het voorkomen van overwinsten en redelijke tarieven) heeft een minimum solvabiliteit geen meerwaarde.

Aandeelhouders

De betrokkenheid van aandeelhouders bij de drinkwaterbedrijven is wisselend. Bij veel drinkwaterbedrijven stellen aandeelhouders nadere vragen over de tarieven en meerjarenplannen, waaruit blijkt dat het goedkeuren van de tarieven niet zonder meer een hamerstuk is. Er zijn echter ook aandeelhouders die hier in veel mindere mate bij betrokken zijn. De afwezigheid van betrokkenheid van een deel van de aandeelhouders kan een risico zijn voor de borging van de publieke belangen.

Verhouding aandeelhouders/ toezichthouder

Aandeelhouders hebben de taak om de tarieven goed te keuren die door de directie zijn vastgesteld. De ruimte hiervoor wordt ingekaderd door de eis dat tarieven kostendekkend, transparant en niet discriminerend zijn, en door de WACC. De terughoudendheid van de ILT/ACM om het tariefbeleid van de aandeelhouders nader in te kaderen, past bij deze rolverdeling. Dat dit voor de drinkwaterbedrijven aandeelhouders vragen oplevert over hoe zij hun beleidsruimte kunnen benutten, is een strategisch onderdeel van hun taak. Dat proces vraagt tijd. AEF verwacht dat in het toezichtproces de komende jaren helderheid zal ontstaan in deze discussie.

ILT en ACM

De instrumenten die ILT en ACM in handen hebben zijn voldoende om de hen opgelegde taken uit te voeren. Deze constatering is een antwoord op de motie Geurts/Visser. De rolverdeling van toezichthouder ILT en adviseur ACM lijkt geen belemmering te vormen voor het proces, maar het is wel duidelijk dat de ACM in het economisch toezicht de boventoon voert. De eigen weging van de ILT is beperkt. De ILT legt bovendien geen relatie met de leveringsplannen, de prestatievergelijking, de verbeterplannen en de kwaliteitsrapportages.

Toezichtsproces

Het toezicht is een leerproces, zowel voor de ILT en de ACM als voor de drinkwaterbedrijven. Er is volgens AEF verbetering mogelijk in de afstemming en communicatie, zowel vanuit de drinkwaterbedrijven als vanuit de ILT en ACM. AEF denkt dat er met het toetsingskader een goede stap in de richting van meer helderheid over de beoordeling van de tarieven door de ACM effectieve communicatie is gezet.

8.1.3 Investeringsopgave

Voor wat betreft de investeringsopgave luidt de **vraag**: biedt de bestaande regelgeving uit de Drinkwaterwet voldoende ruimte voor noodzakelijke investeringen in infrastructuur? Volgens de Beleidsnota Drinkwater zal de druk op de investeringen de komende decennia toenemen, met name vanwege de vervanging van oude leidingen, maar ook voor zuivering en winning van grondstof voor drinkwater.

Het **doel** dat is gesteld met betrekking tot investeringen wordt benoemd in de Beleidsnota Drinkwater: voldoende ruimte voor drinkwaterbedrijven om tijdig en optimaal de noodzakelijke investeringen te kunnen doen.

Vervangingsopgave en monitoring

Drinkwaterbedrijven hebben de afgelopen jaren intensief geïnvesteerd in hun assetmanagement, waardoor zij de kwaliteit van het netwerk beter kunnen beoordelen en beter zicht hebben op toekomstige investeringen. De investeringen zullen in de toekomst wel aanzienlijk toenemen, maar

drinkwaterbedrijven geven aan dat er geen onbeheersbare investeringsgolf op komst is. Er is voor het ministerie en voor toezichthouders weinig zicht op de investeringsopgave per drinkwaterbedrijf. Daarbij ontbreekt ook het zicht op de investeringen op sectorniveau, met name op (middel)lange termijn en de doelmatigheid van deze investeringen.

De indicator over de investeringsopgave in de prestatievergelijking is nietszeggend en kan vervangen worden door een meer kwalitatief instrument.

Financiering en wettelijk kader

Op de korte termijn verwacht bijna geen van de drinkwaterbedrijven problemen met de financiering van investeringen. Omdat een belemmering van investeringen door de WACC nu nog slechts theoretisch is, concludeert AEF dat er tot op heden geen beperkingen waren van het wettelijk kader voor de investeringen. Op dit punt doet AEF dan ook geen aanbevelingen.

8.1.4 Werking van het hybride ordeningsmodel

De in de Drinkwaterwet vastgelegde verdeling van verantwoordelijkheden heeft een hybride karakter. Het zwaartepunt in de uitvoering en het toezicht ligt bij de drinkwaterbedrijven en decentrale overheden met een aanvullende rol voor het toezicht door de ILT. Voor de decentrale overheden is het benutten van het aandeelhouderschap in de drinkwaterbedrijven een belangrijk instrument. Daarnaast functioneren de drinkwaterbedrijven mede door hun institutionele waarden als maatschappelijk verantwoorde organisaties.

In het huidige hybride model van decentrale sturing en centraal toezicht zijn de publieke belangen van kwaliteit, leveringszekerheid, toegankelijkheid, duurzaamheid en doelmatigheid voldoende geborgd. De publieke belangen zijn geïnternaliseerd bij de drinkwaterbedrijven, waarbij kwaliteit en leveringszekerheid een hogere prioriteit hebben dan doelmatigheid.

Tegelijkertijd is er ook nog een aantal onderdelen die verbeterd moeten worden. In het toezicht op de tarieven in 2016 is het in de ogen van de ILT/ACM nog niet gelukt om de tarieven voldoende transparant te maken, zodat niet beoordeeld kan worden of de tarieven kostendekkend en niet discriminatoir zijn. De komende jaren is de verwachting van AEF dat alle partijen steeds beter aan hun verplichtingen voldoen.

8.2 Advies

Hierboven is geconcludeerd dat de prestatievergelijking en het tarieftoezicht op hoofdlijnen goed werken. Weliswaar is er op een aantal onderdelen nog verbetering mogelijk, maar AEF heeft er vertrouwen in dat de doelen van de wet met een aantal overzichtelijke aanpassingen kunnen worden bereikt. Mocht dat onverhoopt niet het geval zijn, dan heeft de ILT voldoende instrumenten in handen om dit af te dwingen.

Kern van het advies van AEF is om het samenspel te versterken tussen enerzijds de rol van de aandeelhouders die de tarieven goedkeuren en anderzijds de rol van de toezichthouder op de tarieven. Beide elementen zijn van belang: Als er sprake is van te eenzijdig aandacht voor het versterken van de rol van ACM, kan er sprake zijn van quasi-tariefregulering. Daarmee wordt bedoeld dat van de ACM steeds meer wordt verwacht, zonder dat dat past bij de rol en de instrumenten die deze organisatie in het stelsel heeft. Ongewenst gevolg kan bovendien zijn dat andere spelers hun rol steeds minder serieus gaan nemen, omdat het zwaartepunt bij de ACM lijkt te liggen.
Om deze reden luiden de adviezen:

Prestatievergelijking opnieuw verantwoordelijkheid maken van sector

AEF beveelt aan dat de prestatievergelijking wettelijk verplicht en openbaar blijft. De verantwoordelijkheid voor het opstellen en uitvoeren van de prestatievergelijking wordt belegd bij de sector (Vewin). De Vewin maakt de prestatievergelijking en hanteert daarbij in ieder geval de indicatoren die in het huidige besluit zijn voorgeschreven. Dit sluit aan bij de feitelijke praktijk, waarbij de jaarlijkse Vewin benchmark in feite de basis is van de prestatievergelijking.
Hieraan kan de Vewin ook indicatoren toevoegen om zo de ontwikkelingen in de sector te volgen. Onderdeel hiervan kan bijvoorbeeld een (kwalitatief) onderzoek zijn naar de investeringsopgave. Hierbij kan ook de relatie met het tarieftoezicht worden gelegd.

Door de uitvoering van de prestatievergelijking bij de sector te beleggen, komt het leren van elkaar weer voorop te staan. Bovendien kunnen de gegevens sneller na afloop van het boekjaar worden gepresenteerd, zodat deze actueler en daarmee bruikbaarder zijn. Om te zorgen dat de prestatievergelijking valide en betrouwbaar is, beveelt AEF aan om te verplichten dat er een onafhankelijke toets wordt uitgevoerd op juistheid van de gegevens, die zich onder andere richt op de vraag of de hierin genoemde kosten consistent zijn met de opgegeven bedragen ten bate van het tarieftoezicht. Een aanvullend advies is er zorg voor te dragen dat de prestatievergelijking door alle drinkwaterbedrijven met de aandeelhouders wordt gedeeld.

Verbeterplannen meer belang geven

AEF beveelt aan om het belang van de verbeterplannen te vergroten. Doel van de verbeterplannen is om aan te geven op welke wijze de drinkwaterbedrijven de lessen die ze trekken uit de prestatievergelijking in hun bedrijfsvoering verwerken, om zo een grotere doelmatigheid te bereiken. Dat kan door inhoudelijke aanscherpingen, bijvoorbeeld doordat drinkwaterbedrijven zichzelf in de verbeterplannen doelmatigheidsdoelen opleggen. Procedureel kunnen de verbeterplannen belangrijker worden, bijvoorbeeld doordat deze onderdeel worden van het toezicht door de aandeelhouders of onderdeel van de onderbouwing van de tarieven in het tarieftoezicht. Hoe een en ander precies vorm krijgt, kan in overleg tussen het ministerie van IenM en de Vewin nader worden bepaald. Zo nodig wordt dit wettelijk vastgelegd.

Tarieftoezicht procedureel verbeteren

Het tarieftoezicht ontwikkelt zich in gesprek tussen drinkwaterbedrijven en de toezichthouder. Als gezegd zal het verloop van het toezichtproces naar verwachting procedureel verbeteren door gedurende het proces beter met elkaar te communiceren. Dat proces is reeds in gang gezet, onder andere door het recent gepubliceerde toetsingskader, maar vergt van zowel de toezichthouder en de ACM als van de drinkwaterbedrijven heldere communicatie. Voor de drinkwaterbedrijven gaat dit om het aanleveren van de juiste gegevens en de toelichting hierop. Voor de ILT en de ACM gaat dit om duidelijkheid over het detailniveau dat zij verwachten en de manier waarop met de reacties van drinkwaterbedrijven zal worden omgegaan. Op het terrein van de informatieaanlevering kunnen nog aanvullende stappen worden gezet. Als voor de zomer het tarieftoezicht gereed is, kunnen de aanbevelingen van ACM/ILT al een jaar later in de tarieven worden verwerkt. Ten slotte kan het toezicht inhoudelijk worden versterkt door de informatie de ILT heeft over de drinkwaterbedrijven en de investeringsplannen van de bedrijven bij het toezicht te betrekken.

Risico's die de WACC met zich mee brengt verkleinen

De WACC als middel om de winst op het vermogen te reguleren, leidt er toe dat winst boven een bepaalde grens wordt uitgekeerd aan de gebonden afnemers. Er is wel een aantal elementen dat mogelijk maakt dat de WACC ongewenste effecten heeft, bijvoorbeeld dat het leidt tot minder stabiele tarieven. Advies is om die reden om onderzoek te doen naar:

- Langere referentieperiode dan thans hanteren bij het vaststellen van de WACC, zoals bij energienetwerkbedrijven.
- Langere looptijd van de WACC bijvoorbeeld drie of vijf jaar.

- Bezwaar en beroep mogelijk te maken tegen het vaststellen van de WACC.
- Nut een noodzaak van het creëren van de teruggave van te veel winst in de tarieven eerder dan twee jaar na afsluiten van het jaar waar de teruggave betrekking op heeft (t+2 regel).
- Het loskoppelen van de risicovrije rente voor eigen vermogen van de rente voor vreemd vermogen, waardoor verschillende percentages gehanteerd zouden kunnen worden.
- De mogelijkheid dat de ACM de WACC vaststelt.
- Het introduceren van een hardheidsclausule, als de WACC ongewenste effecten heeft, bijvoorbeeld dat deze belemmerend werkt bij de vermogensopbouw.

Uitvoeren van onafhankelijk onderzoek naar de doelmatigheid en de investeringsopgave

Om zicht te houden op de investeringsopgave en de doelmatigheid van de sector als geheel op de (middel)lange termijn, is het verstandig om - naast het toezicht - hier periodiek onafhankelijk onderzoek naar te laten doen. Een auditaanpak op investeringen en assetmanagement kan het inzicht in de investeringsopgave versterken. Voor inzicht in de doelmatigheid kunnen de onderzoeken uit het verleden door SEOR ten voorbeeld strekken. Ook de periodieke onderzoeken die IPSE uitvoert naar de doelmatigheidsontwikkeling in het verleden zijn zinvol. Daarmee kan geverifieerd worden in hoeverre de doelmatigheid in de sector zich ontwikkelt.

Tariefregulering niet invoeren tot op termijn eventueel blijkt dat doelen van kostendekkende, transparante en niet-discriminatoire tarieven niet behaald zijn

Pas als blijkt dat deze reeds in gang gezette en voorgestelde verbeteringen niet leiden tot verbeteringen in het bereik van de doelen, en dat zwaarder weegt dan de voordelen die het huidige model biedt, kan worden overwogen om tot tariefregulering naar voorbeeld van de elektriciteitssector over te gaan. In een dergelijk stelsel zou de ACM een centrale positie innemen. Net als aan het huidige model kleven ook aan een dergelijk model zowel voor- als nadelen, zoals hierboven is beschreven. Een dergelijke ingrijpende beslissing is uiteindelijk dan ook een politieke keuze.

Bijlage I. Onderzoeksvragen

Op basis van de beleidsreconstructie en beschrijving van het wettelijk kader zijn de drie hoofdvragen aangevuld met deelvragen. AEF heeft de deelvragen onderverdeeld in feitenverzameling, interpretatie van de feiten en duiding.

Vraag 1 – Doelbereik prestatievergelijking en opstellen verbeterplannen

Hoofdvraag

Dragen de prestatievergelijking en opstelling van verbeterplannen bij aan een doelmatig beheer van de openbare drinkwatervoorziening en aan een transparante drinkwatervoorziening? Met andere woorden: is deze werkwijze transparant en doeltreffend en wat zijn de effecten? [70]

Deelvragen feitenverzameling:

- Wat is de rol van de Vewin bij de verzameling van gegevens?
- Welke initiatieven zijn er om tot een Europese benchmark te komen?
- Hoe verhoudt de prestatievergelijking zich tot de instrumenten ten bate van de drinkwatervoorziening (bijlage VIII)?

Deelvragen interpretatie feiten:

- Worden in het protocol van de prestatievergelijking gegeven de wet- en regelgeving en de vastgestelde beleidsdoelen de relevante thema's en indicatoren benoemd om de doelmatigheid te vergelijken? Zijn de indicatoren in het protocol eenduidig, volledig en helder geformuleerd en gedefinieerd?
- Sluiten de verbeterplannen van de drinkwaterbedrijven aan op de uitkomsten in de prestatievergelijking? Hoe implementeren drinkwaterbedrijven de verbeterplannen?
- Dragen de prestatievergelijking en opstelling van verbeterplannen bij aan een doelmatig beheer van de openbare drinkwatervoorziening? Is een verbetering van de prestaties waarneembaar sinds de instelling (1997) van het instrument prestatievergelijking in combinatie met verbeterplannen? Welke prikkels voor wie gaan uit van de verbeterplannen? Vervult het naast de verantwoordingsfunctie ook nog de leerfunctie?
- Welk effect hebben de spreiding in de uitkomsten van de benchmark en het aantal deelnemers aan de benchmark op de kracht van het instrument prestatievergelijking?
- Worden uitkomsten van de benchmark actief gebruikt door stakeholders? Wat doen de aandeelhouders hiermee o.a. bij bepaling van de tarieven? Gebruiken gebruikersorganisaties de benchmark bij de consultatie en in hun lobby?

[70] In de inventarisatie van de werking van de benchmark worden alle aspecten meegenomen, waaronder de kwaliteit. De nadere analyses spitsen zich conform te opdracht toe op aspecten van doelmatigheid. De andere aspecten komen alleen aan de orde in zo verre dit spanningen oplevert met de doelstelling van doelmatigheid.

- Wat zijn de gedragseffecten bij stakeholders als gevolg van het wettelijk verplicht stellen van de benchmark en de overdracht van het instrument naar de ILT?
- In hoeverre draagt de prestatievergelijking bij aan de doelen van de stakeholders (wetgever, drinkwaterbedrijven, aandeelhouders en gebruikers) en in hoeverre is het instrument adequaat?

Deelvragen duiding:
- Is er aanleiding om de sturing op doelmatigheid met behulp van de verplichte prestatievergelijking te verbeteren, waaronder de thema's en indicatoren in het protocol en de verantwoordelijkheidsverdeling bij de uitvoering en toepassing van de benchmark?
- Zijn er alternatieve benchmarks die van toegevoegde waarde kunnen zijn?

Vraag 2 - Totstandkoming tarieven en toezicht op de tarieven

Hoofdvraag:
Is het tarieftoezicht doeltreffend ingericht?

Deelvragen feitenverzameling:
- Wat beoogt de wet en wat is het beleidsdoel? Wordt hieraan voldaan?
- Hoe is het tarieftoezicht nu ingericht? Welke partijen zijn hierbij betrokken, hoe zijn de verantwoordelijkheden verdeeld?
- Hoe wordt door de toezichthouders het begrip kostendekkendheid van de tarieven toegepast en wat zijn de consequenties hiervan voor het toezicht op de tarieven?

Deelvragen interpretatie feiten:
- Zijn de rollen van het ministerie, de aandeelhouder en de toezichthouders ILT logisch en voldoende helder gedefinieerd? Wat is de rol van de ACM?
- Hoe zijn aandeelhouders toegerust om hun wettelijke taak bij vaststelling van de tarieven uit te voeren? In welke mate maken de aandeelhouders gebruik van de uitkomsten van de benchmark bij besluiten over de tarieven?
- Hoe is de toezichthouder ILT toegerust om zijn wettelijke taak uit te voeren? Hoe voert de ILT het toezicht uit?
- Hoe verhoudt het vaststellen van de tarieven door de aandeelhouders zich tot het tarieftoezicht, de regulering van de WACC en de solvabiliteit door de minister? Zijn de prikkels congruent, strijdig of mogelijk zelfs pervers?
- Draagt het wettelijk instrumentarium voor tarieven en tarieftoezicht bij aan de doelen van de stakeholders (wetgever, drinkwaterbedrijven, aandeelhouders en gebruikers)?

Deelvragen duiding:
- Is er aanleiding om de sturing op doelmatigheid te verbeteren?
- Is de invloed van consumenten en zakelijke gebruikers bij vaststelling van de tarieven voldoende? Zijn de belangen van gebruikers bij de vaststelling van de tarieven voldoende geborgd?
- Is aanpassing van beleidsdoelen nodig? Moeten er ten behoeve van het halen van de beleidsdoelen aanpassingen van de verschillende rollen worden ingevuld?
- Is een aanpassing van de belegde verantwoordelijkheden en bijhorende instrumenten nodig? Wat zou het beleggen van het tarieftoezicht bij de ACM betekenen?

Vraag 3 – Ruimte voor vervangingsopgave en investeringsopgave

Hoofdvraag:
Biedt de bestaande regelgeving uit de Drinkwaterwet voldoende ruimte voor noodzakelijke investeringen in infrastructuur? De Beleidsnota Drinkwater laat zien dat er de komende jaren sprake is van een aanzienlijke vervangingsopgave en investeringsopgave. Onder meer door vernieuwing, renovatie en toenemende complexiteit van de zuivering en drinkwaterwinning.

Deelvragen feitenverzameling:
- Welke beleidsdoelen zijn van toepassing? Wat is er geregeld over (vervangings)investeringen?
- Hebben bedrijven voldoende inzicht in hun lange termijn investeringsopgave, met name voor vervangingsinvesteringen in het leidingnet en productielocaties?
- Wat is het effect van doelmatigheidstoezicht op financiering van vervangingsinvesteringen? Wat betekent de wijze van vaststelling van de maximale vermogenskosten en solvabiliteit voor deze opgave?
- Welke rol vervullen de stakeholders bij de vaststelling van het investeringsprogramma? Hoe worden de aandeelhouders betrokken?

Deelvragen interpretatie feiten:
- Biedt het wettelijk kader voldoende ruimte voor de drinkwaterbedrijven om aan de vervangings- en investeringsopgave te kunnen voldoen?
- Zijn de rollen van de verschillende stakeholders helder gedefinieerd en zijn hun belangen voldoende geborgd in het besluitvormingsproces?

Deelvragen duiding:
- Is het nodig voor de investeringsopgave aanvullende afspraken en eisen vast te leggen in de wet- en regelgeving en beleidsdocumenten, of bestaande wet- en regelgeving aan te passen?
- Zo ja, welke sturingselementen zijn hiervoor het meest geschikt? Heeft het zin om investeringsopgaven onderdeel te maken van de benchmark?

Bijlage II. Documentenlijst

ACM (2013) Drinkwateradviezen aan ILT 2012

ACM (2014) Drinkwateradviezen aan ILT 2013

ACM (2015). Drinkwatertarieven aan ILT 2014 en 2015

ACM (2017). Drinkwateradviezen aan ILT 2016

De Bijl, P., Keuzenkamp, H., Veraart, M. (2014) Economisch statistische berichten

CBS, Inflatie van consumentenprijzen (alle bestedingen). Geraadpleegd op 20-06-2017

Dijkgraaf, E. en Varkevisser, M. (2004). Kosten en baten van toezicht op de doelmatigheid van drinkwaterbedrijven. OCFEB Research Memorandum 0404

Dijkgraaf, E., van der Geest, S. & Varkevisser, M. (2007) Winstregulering als waarborg voor redelijke tarieven

Drinkwaterwet 2011

Haffner en Van Hulst (1983). De ladder van concurrentie, *Economisch Statistische Berichten*, nr. 4174

Inspectie Leefomgeving en Transport (2012). Protocol prestatievergelijking drinkwaterbedrijven 2012

Inspectie Leefomgeving en Transport (2013). Toezicht drinkwatertarieven 2012

Inspectie Leefomgeving en Transport (2014). Protocol prestatievergelijking drinkwaterbedrijven 2015.

Inspectie Leefomgeving en Transport (2015) rapportage toezicht drinkwatertarieven 2013, 2014 en 2015

Inspectie Leefomgeving en Transport (2016). Prestatievergelijking drinkwaterbedrijven

Inspectie Leefomgeving en Transport (2017) Toezicht drinkwatertarieven 2016

Inspectie leefomgeving en Transport (2017). Toetsingskader drinkwatertarieven 2018

Ipse studies & Tu Delft (2012) Productiviteitstrends in de drinkwatersector

Kamerstukken II, 1997-1998, 25869, nr. 1

Kamerstukken II, 2003-2004, 20339, nr. 20

Kamerstukken II, 2005-2006, 30071, nr. 30

Kamerstukken II, 2006-2007, 30895, nr. 3. Memorie van toelichting bij de Drinkwaterwet

Kamerstukken II, 2006-2007, 30895, nr. 9

Kamerstukken II, 2006–2007, Aanhangsel nr. 366 en 531

Kamerstukken II, 2007-2008, 30895, nr. 17

Kamerstukken II, 2007-2008, 30895, nr. 33

Kamerstukken II, 2007-2008, 30895, nr. 34

Kamerstukken II, 2007-2008, 30895, nr. 46

Kamerstukken II, 2011-2012, 27625, nr. 238

Kamerstukken II, 2015-2016, 34300, nr. 28

Kamerstukken II, 2016-2017, 27625, nr. 349

Kamerstukken II, 2016-2017, 27625, nr. 386

Lavrijssen, S.A.C.M. en Vitez, B. (2015). Is het toezicht op de drinkwatersector in Nederland goed geregeld? Tijdschrift voor Consumentenrecht en handelspraktijken 2015-4

Ministerie van Binnenlandse Zaken en koninkrijksrelaties (2012). Zes principes van goed toezicht

Ministerie van IenM: brief aan de Inspectie Leefomgeving en Transport van 19 november 2013, IenM kenmerk IENM/BSK-20 13/268016

Ministerie van IenM (2014). Beleidsnota Drinkwater

NMa (2011) Brief: d.d. 7 oktober 2011, kenmerk 103622/99.B1048

OECD (2014) Water Governance in the Netherlands: Fit for the Future? OECD Studies on Water

Oxera (2011). Estimating the cost of capital of the Dutch water companies

PWC (2011) De vermogenskostenvergoeding voor drinkwaterbedrijven, second opinion

RIVM (2012) Antenne drinkwater 201

SEOR (2007). Winstregulering als waarborg voor redelijke tarieven

SIRM (2011) Regulering drinkwater

Verslagen AvA van de drinkwaterbedrijven 2014-2016

Vewin (1998) Water in zicht 1997

Vewin (2001) Water in zicht 2000

Vewin (2004) Water in zicht 2003

Vewin (2007) Water in zicht 2006

Vewin (2010) Water in zicht 2009

Vewin (2013) Water in zicht 2012

Vewin (2013) Waterspiegel, opinieblad van de vereniging van waterbedrijven in Nederland, p. 28-30

Waterleidingwet (1961). Staatsblad 1957, nr. 150

Waterleidingwet aanpassing (2004). Staatsblad 517

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2000) *Het borgen van publiek belang*

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2008) *Sturen op infrastructuren. Een investeringsopdracht*, rapport nr. 81

De Witte, K. en marques, R.C. (2010). Designing performance incentives: An international benchmark study in the water sector. *Central Euopean Journal of Operations Research,* vol 18 (2), p. 189-220. In: OECD (2014) Water Governance in the Netherlands: Fit for the Future? OECD Studies on Water, OECD

Bijlage III. Betrokken personen

Klankbordgroep

- ACM
- Brabant Water
- Consumentenbond
- Dunea
- Evides
- ILT
- Ministerie van BZK
- Ministerie van IenM
- Oasen
- PWN Waterleidingbedrijf Noord-Holland
- Recron
- de Vewin
- VEWM
- Vitens
- Waterbedrijf Groningen
- Waterleidingmaatschappij Drenthe
- Waterleidingmaatschappij Limburg
- Waternet

Expertpanel

- Paul de Bijl
- Michiel Bijlsma
- Elbert Dijkgraaf
- Annelies Huygen

Geïnterviewden

Organisatie	Naam
ACM	Paul den Besten Friso Koel Jorieke Vaanhold Ariane Kruijtzer
Waterbedrijf Groningen (WBG)	Wim den Hertog Riksta Zwart
Waterleidingmaatschappij Drenthe (WMD)	Theo Terpstra Henk Brink Norbert Veldkamp
PWN Waterleidingbedrijf Noord-Holland	Irene Veerkamp
Waternet	Freek Brink
Dunea	Aad Melsen
Evides	Edgar Ruijgers
Oasen	Grietje van Zijl Peter Mense
Vitens	Lieve Declercq Erwin Westerveld Jelle Hannema Wolter Odding Jacco Dijkhuizen
Brabant Water	Henk de Boer
Waterleidingmaatschappij Limburg (WML)	Ria Doedel Guido van Willigenburg
Erasmus Universiteit	Elbert Dijkgraaf
Vewin	Arjen Frentz Hendrik-Jan Ijsinga
ILT	Ger Taks Quirine Diesbergen Frank Dofferhof Esther de Koning
VEMW	Roy Tummers
Consumentenbond	Michiel Karskens
IPO	Peter Jasperse
European Benchmark Corporation	Peter Dane

Organisatie	Naam
Voormalig VROM	Wennemar Cramer
Aandeelhouder: Gemeente Rotterdam	Ruud Pronk
Aandeelhouder: provincie Gelderland	Jan Markink Willem Pardijs
Aandeelhouder: provincie Overijssel	Bert Groenhof
Aandeelhouder: Gemeente Leiden	Hans Smit
Aandeelhouder: Provincie Noord-Holland	Florien Goossens-Verhagen
RIVM	Robin van Leerdam Ans Versteegh
Ministerie van IenM	
Alliander	Ruud Berndsen

Bijlage IV. Stakeholderanalyse

De drinkwaterbedrijven zijn aan de hand van verschillende criteria in beeld te brengen. In onderstaande tabel is per organisatie opgenomen hoeveel drinkwater zij produceren, hoeveel administratieve aansluitingen er zijn en wie de aandeelhouders zijn.

Organisatie	Geproduceerd drinkwater (miljoen m³)	Administratieve aansluitingen (x 1000)
Waterbedrijf Groningen	44	281
WMD	31	202
Vitens	347	2.565
Waternet	89	496
PWN	89	785
Dunea	78	614
Oasen	41	344
Evides	165	1031
Brabant Water	180	1129
WML	71	542

Organisatie	Aandeelhouders	Percentage t.o.v. totale omzet niet wettelijke taken	Dividenduitkering in 2015?
Waterbedrijf Groningen	Gemeenten van de provincie Groningen (23) en de provincie Groningen	6%	Nee
WMD	Provincie Drenthe en Drentse gemeenten (12)	2%	Ja

Organisatie	Aandeelhouders	Percentage t.o.v. totale omzet niet wettelijke taken	Dividenduitkering in 2015?
Vitens	Provincies Gelderland, Overijssel, Utrecht, Friesland, Gemeenten (106)	1,5%	Ja
Waternet	Niet van toepassing. Waternet is een onderdeel van de gemeente Amsterdam		n.v.t.
PWN	Provincie Noord-Holland	5,2%	Ja
Dunea	Deel van gemeenten in Zuid-Holland (18)	<0,5%	Nee
Oasen	Deel van gemeenten Zuid-Holland/Utrecht (24)	<0,2%	Nee
Evides	21 gemeenten en Delta N.V. (in handen van 19 Zeeuwse en Noord-Brabantse gemeenten en provincies Zeeland, Zuid-Holland en Noord-Brabant)	Onbekend	Ja
Brabant Water	Provincie Noord-Brabant en gemeenten (60)	±3,5%	Nee
WML	Provincie Limburg en gemeenten (33)	0,7%	Nee

De meeste drinkwaterbedrijven zijn een naamloze vennootschap (NV). Twee uitzonderingen zijn Waternet, deze organisatie is een stichting, en de WMD, die een BV is gehouden door een moederorganisatie in de vorm van een NV. Vanwege hun omvang hebben de drinkwaterbedrijven een structuurregime, conform boek 2 van het Burgerlijk Wetboek. Een structuur-NV is een speciale vorm van een NV voor grotere ondernemingen. Op de drinkwaterbedrijven is conform art. 19 Drinkwaterwet 2009 een verlicht structuurregime van toepassing, wat inhoudt dat de aandeelhouders de bestuurders benoemen, ontslaan of schorsen. In een NV is de Raad van Bestuur of de directie belast met de algemene leiding. De Raad van Commissarissen houdt toezicht op het bestuur.

Belangrijke verplichtingen voor de eigenaar op grond van de Drinkwaterwet zijn onder andere:
- Het tot stand brengen en in stand houden van een duurzame en doelmatige openbare drinkwatervoorziening.
- Het leveren wan drinkwater in het vastgestelde distributiegebied.
- Het vaststellen van de tarieven die kostendekkend, transparant en niet discriminerend zijn.
- Het beschermen van de bronnen voor de drinkwatervoorziening tegen verontreiniging.
- Redelijke, transparante en niet discriminerende voorwaarden hanteren.

Publieke aandeelhouders

9 van de 10 drinkwaterbedrijven zijn in de handen van publieke aandeelhouders, variërend van 1 tot meer dan 100 per drinkwaterbedrijf. Een belangrijke taak van de aandeelhouders is het goedkeuren van tarieven en algemene leveringsvoorwaarden en besluitvorming over de winstbestemming.[71] Daarnaast hebben de aandeelhouders bevoegdheden zoals het goedkeuren van de jaarrekening en benoeming en ontslag van de RvC. De zeggenschap van de aandeelhouders verschilt per drinkwaterbedrijf; in Bijlage V is opgenomen hoe de interne zeggenschapsverdeling is ingericht per drinkwaterbedrijf. Bijlage VI geeft weer welke onderwerpen op de aandeelhoudersvergaderingen worden besproken

Vewin

De Vewin is de vereniging van waterbedrijven in Nederland en behartigt de belangen van haar leden. Daarnaast dragen zij bij aan informatievoorziening voor de leden voor het gemakkelijk beschikbaar maken van relevante documenten en bronnen, onder andere op basis van een systeem van monitoring van belangrijke issues en stakeholders. De Vewin bundelt de gegevens van de drinkwaterbedrijven en levert deze aan de ILT ten bate van de prestatievergelijking.

Ministerie van IenM

De Minister van Infrastructuur & Milieu heeft een aantal wettelijke taken. De Minister:

- kan drinkwaterbedrijven aanwijzen, stelt distributiegebieden voor deze bedrijven vast
- dient goedkeuring te verlenen voor fusies van drinkwaterbedrijven
- stelt elke zes jaar een beleidsnota inzake de openbare drinkwatervoorziening vast
- stelt de maximale WACC en het aandeel eigen vermogen in het totale vermogen vast
- wijst de instantie aan voor uitvoering prestatievergelijking
- keurt het protocol goed voor de prestatievergelijking
- oefent toezicht uit op de bedrijfsstructuren van de waterbedrijven doordat de Drinkwaterwet de drinkwatermaatschappijen verplicht tot het melden van iedere statutenwijziging en bepaalde statutaire voorzieningen verbiedt; de minister heeft de (publiekrechtelijke) bevoegdheid aanwijzingen te geven tot het wijzigen van statuten.

Naast de wettelijke taken heeft het ministerie van IenM ook de rol van beleidsmaker. Er zijn ook andere instrumenten ten bate van de drinkwatervoorziening die niet direct verband houden met doelmatigheid en daarom niet in bovenstaande opsomming zijn meegenomen. Een overzicht van alle instrumenten is te vinden in bijlage VIII.

Inspectie voor Leefomgeving en Transport

De Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) is een agentschap van het ministerie van IenM en is door het ministerie aangewezen als toezichthouder op de naleving van de regels voor drinkwatervoorziening in Nederland. De ILT voert haar toezichtstaak uit door middel van inspecties en audits bij de drinkwaterbedrijven. De belangrijkste onderwerpen zijn rapportage over de drinkwaterkwaliteit, goedkeuring meetprogramma's of andere vergunningverlening, leveringsplannen en tarieven. Daarnaast is de ILT belast met de uitvoering van de prestatievergelijking. ILT stelt vooraf een protocol vast in overleg met de branche en stelt de uiteindelijke prestatievergelijking op.

Om te kunnen beoordelen of de drinkwatertarieven kostendekkend zijn en de drinkwaterbedrijven zich houden aan de voorschriften die hieraan zijn gesteld in de Drinkwaterregeling, doet de ILT onderzoek aan de hand van de financiële informatie die wordt opgevraagd bij de bedrijven. Zij vraagt hierbij advies aan de Autoriteit Consument en Markt (ACM)

[71] Memorie van Toelichting bij de Drinkwaterwet. Kamerstukken II, 2006-2007, 30895, nr. 3, p 24-25

Autoriteit Consument en Markt (ACM)

ACM geeft advies aan de ILT over de drinkwatertarieven. ACM stelt voor elk drinkwaterbedrijf een rapport op en geeft daarin advies over de mate waarin de drinkwaterbedrijven zich houden aan de door wet- en regelgeving gestelde eisen met betrekking tot het opstellen van de tarieven. Daarnaast geeft de ACM in een algemeen advies aan de ILT verbeterpunten ten aanzien van de totstandkoming van de drinkwatertarieven. De ILT formuleert vervolgens, mede op basis van de ACM-adviezen, haar eigen oordeel.

Op basis van de Drinkwaterwet[72] is de ACM belast met toezicht op drinkwaterbedrijven wanneer zij hun baten aanwenden voor het verrichten van niet-wettelijke activiteiten. De ACM adviseert de Minister van IenM over de WACC.[73] Aanvullend is in het Drinkwaterbesluit opgenomen dat de Minister en de toezichthouder advies kunnen vragen aan de ACM op diverse onderwerpen. Voor de Minister is dit onder andere een verzoek tot fusie en de vaststelling van het maximaal toegestane aandeel eigen vermogen. De inspectie kan advies vragen over de compensatie van gebruikers door middel van tariefstelling wanneer de vermogenskosten worden overschreden.[74]

Gebruikersorganisaties en brancheorganisaties

De gebruikersorganisaties en bracheorganisaties behartigen de belangen van de drinkwaterconsumenten, van zakelijk gebruikers of van individuele consumenten. Deze organisaties hebben geen formele rol in de Drinkwaterwet. In de praktijk worden de organisaties op informele basis geconsulteerd.

- VEMW is de gebruikersorganisatie van zakelijke energie- en watergebruikers. Dit zijn in de praktijk vaak grote organisaties die veel water gebruiken zoals industrie en voedselbedrijven.
- De Consumentenbond behartigt de belangen van individuele drinkwaterconsumenten.
- Recron is de brancheorganisatie voor recreatieondernemers.

RIVM

Het RIVM rapporteert jaarlijks over de drinkwaterkwaliteit in Nederland. Het RIVM verzamelt de gegevens over waterkwaliteit die drinkwaterbedrijven analyseren op een uitgebreide parameterset. Naast wettelijk voorgeschreven stoffen worden ook nieuwe stoffen in het milieu onder de loep genomen. Hiervoor voert het RIVM zelf waterkwaliteitsonderzoek uit. Het RIVM adviseert de beleidsmakers bij het opstellen van normen waar de drinkwaterkwaliteit aan moet voldoen. In de prestatievergelijking maakt ILT gebruik van de REWAB gegevens (registratie opgave drinkwaterbedrijven) die het RIVM verzamelt.

Individuele consument

De individuele consument heeft, naast de rol van afnemer, geen betrokkenheid bij de drinkwaterwet. Consumenten zijn gebonden aan één drinkwaterbedrijf, afhankelijk van de locatie waar zij wonen. Consumenten zijn niet goed op de hoogte van basisinformatie in de drinkwatersector, bijvoorbeeld waar het water vandaan komt dat zij drinken.[75]

[72] Drinkwaterwet, artikel 48, vierde lid

[73] Drinkwaterwet, Artikel 7, vierde lid

[74] Drinkwaterbesluit, Artikel 8a.

[75] OECD (2014). Water governance in the Netherlands: fit for the future?

Bijlage V. Interne zeggenschapsverdeling

Teksten zijn ter controle voorgelegd aan de drinkwaterbedrijven.

Bedrijf	Jaarrekening	Dividend	Tarieven	Investeringen	Samenwerkingen en strategie	Benoemen/ontslag directie
Waterbedrijf Groningen	Opgesteld door directie, Goedkeuring door RvC, vaststelling door AvA	Advisering door directie, voorstel aan AvA door RvC, vaststelling door AvA	Opgesteld door directie, instemming door RvC, goedkeuring door AvA	Zelfstandige bevoegdheid voor directie voor aangaan van investeringen tot bepaald (door AvA vastgesteld) bedrag. Bij hoger bedrag goedkeuring door RvC.	Goedkeuring van RvC en AvA is nodig bij verandering van identiteit van NV, aangaan of verbreken van duurzame samenwerking of het nemen/afstoten van een deelneming boven bepaalde bedrag	Voordracht aan AvA door RvC. Benoeming en ontslag door AvA.
WMD	Goedkeuring door RvC, vaststelling door AvA.	Goedkeuring door RvC. Besluit door AvA, maximale hoogte is in statuten geregeld	Goedkeuring door RvC, vaststelling door AvA.	Goedkeuring van de RvC is nodig voor investeringen boven bepaalde grens	Goedkeuring van de RvC is nodig voor het aangaan of verbreken van duurzame samenwerking, fusie en overname.	Voorstel door RvC, besluit door AvA
Vitens	Goedkeuring door RvC, vaststelling door AvA	Goedkeuring dividendbeleid door zowel RvC als AvA.	Opgesteld door directie, goedkeuring door RvC, vaststelling door AvA	Goedkeuring door RvC boven bepaald bedrag.	Goedkeuring van RvC en AvA is nodig voor het aangaan of verbreken van bijv. duurzame samenwerking.	Aantal directeuren wordt vastgesteld door RvC. Benoeming en ontslag door AvA
Waternet	Niet van toepassing, onderdeel van gemeente Amsterdam					

Andersson Elffers Felix

BAKER TILLY BERK

Bedrijf	Jaarrekening	Dividend	Tarieven	Investeringen	Samenwerkingen en strategie	Benoemen/ontslag directie
PWN	Goedkeuring door RvC, vaststelling door AvA	Ter beschikking van AvA, onder enkele voorwaarden die zijn opgenomen in de statuten	Goedkeuring door RvC, vaststelling tarieven door AvA.	Goedkeuring door RvC boven bepaald bedrag	Goedkeuring door RvC voor aangaan of verbreken duurzame samenwerking en het nemen van deelneming boven gestelde grens en bij fusie.	Door AvA
Dunea	Goedkeuring door RvC, vaststelling door AvA	In de statuten is opgenomen dat geen dividend wordt uitgekeerd	Goedkeuring door RvC, Vaststelling door AvA	Goedkeuring door RvC boven bepaald bedrag	Goedkeuring RvC en AvA voor aangaan of verbreken duurzame samenwerking, nemen van deelneming boven bepaalde grens	De RvC bepaalt het aantal directeuren. De AvA benoemt en ontslaat directeuren.
Oasen	Goedkeuring door RvC, vaststelling door AvA	De RvC adviseert de AvA over de bestemming van het resultaat. De AvA besluit vervolgens over de bestemming van het resultaat en heeft statutair de mogelijkheid om daarbij tevens te besluiten over toekenning van dividenduitkering.	Goedkeuring door RvC, vaststelling door AvA	De vaststelling en herziening van voortschrijdende meerjarenplannen, waaronder investeringen, vindt door de AvA plaats, nadat deze eerst zijn goedgekeurd door de RvC. Daarnaast komen investeringen van enige omvang/ impact tevens ter besluitvorming bij de RvC.	Besluiten over strategische samenwerking, fusie en overname dienen goedgekeurd te worden door de AvA, nadat deze eerst zijn goedgekeurd door de RvC	De AvA besluit over het aantal directieleden. De RvC benoemt de directeuren, waarbij zij de AvA kennisgeeft van een voorgenomen benoeming. Ontslag van de directie vindt eveneens plaats door de RvC, maar niet nadat de AvA is gehoord. De RvC kan een directeur te allen tijde schorsen of ontslaan.

Andersson Elffers Felix

BAKER TILLY BERK

Bedrijf	Jaarrekening	Dividend	Tarieven	Investeringen	Samenwerkingen en strategie	Benoemen/ontslag directie
Evides	Goedkeuring RvC, Vaststelling door AvA	Besluit door AvA	Goedkeuring door RvC, vaststelling door AvA	Goedkeuring door zowel AvA als RvC voor investeringen die niet zijn opgenomen in het jaarbedrijfsplan, boven bepaald bedrag. Na voorafgaand advies van de RvC worden de op grond van het ondernemingsplan geplande investeringen door de AvA goedgekeurd	Ter goedkeuring van AvA voor strategische besluiten met consequenties voor aanmerkelijk deel van personeel, fusies, samenwerkingen met ingrijpende betekenis. Advisering aan AvA door RvC.	Door AvA
Brabant Water	Vaststelling door AvA	– Directie doet voorstel aan AvA. Winst staat ter vrije beschikking van de AvA.	– Vaststelling door AvA	Opgenomen in begroting die moet worden goedgekeurd door RvC. Grote investeringen boven bepaald bedrag behoeven afzonderlijk goedkeuring van de RvC dan wel RvC en AvA, afhankelijk van het bedrag.	Het nemen van een deelneming vanaf bepaald bedrag en het betrekken van de vennootschap bij een juridische fusie of splitsing behoeft de goedkeuring van de RvC dan wel RvC en AvA, afhankelijk van het bedrag. Besluiten over verandering van identiteit en karakter behoeven goedkeuring van de AvA.	– Door AvA

Andersson Elffers Felix

BAKER TILLY BERK

Bedrijf	Jaarrekening	Dividend	Tarieven	Investeringen	Samenwerkingen en strategie	Benoemen/ontslag directie
WML	Vaststelling door AvA	Besluit door AvA, maar in de statuten is opgenomen dat in het geval van winst deze bij voorkeur wordt aangewend tot versterking van het bedrijf. Naast hetgeen in de statuten is opgenomen, heeft de AvA een convenant vastgesteld waarin WML en haar aandeelhouders hebben afgesproken dat er geen dividend wordt uitgekeerd.	Goedkeuring door RvC, vaststelling door AvA	Boven bepaalde grens ter goedkeuring van de RvC	Goedkeuring door RvC bij aangaan of verbreken van duurzame samenwerking, het nemen van een deelneming boven bepaald bedrag en bij overnemen van andere ondernemingen. Goedkeuring van AvA voor verandering van identiteit of karakter NV en voor het deelnemen in andere ondernemingen. Een besluit tot juridische fusie, tot juridische splitsing of ontbinding van de NV kan worden genomen op een door de RvC goedgekeurd voorstel van de directie door de AvA.	Benoeming en ontslag door AvA, bindende voordracht door RvC.

Bijlage VI. Onderwerpen besproken met de aandeelhouders

Onderwerpen besproken op de aandeelhoudersvergaderingen
Ter informatie/ ter bespreking = I
Ter vaststelling / ter besluitvorming = V
Teksten zijn ter controle voorgelegd aan de drinkwaterbedrijven.

Bedrijf	Tarieven	Jaarverslag	Jaarrekening	Begroting	Statuten	Investerings-plan	Benoeming lid RvC	Dividend (-beleid)	Prestatie-vergelijking	Algemene stand van zaken	Strategie
WBG	V	V	V	I	V	I	V	V		I	V
WMD	V	V	V	V	V	V	V	V		I	I
Vitens	V	V	V	I	V	I	V	V	I	I	I
Waternet	Niet van Toepassing, onderdeel van de gemeente Amsterdam										
PWN	V	I	V				V	V		I	I
Dunea	V	V	V	V	V	V	V	V	I	I	I
Oasen	V	I	V	V	V	I	V	V	I	I	I
Evides	V	V	V	V	V	V	V	V	I	I	V en I
Brabant Water	V	I	V			I	V		I	I	I
WML	V		V	V	V	I (plan) en V (beleid)	V	V	I	I	V

Onderwerpen besproken met aandeelhouders buiten vergaderingen
Teksten zijn ter controle voorgelegd aan de drinkwaterbedrijven.

Bedrijf	Overige contacten met aandeelhouders
Waterbedrijf Groningen	Er is een periodieke nieuwsbrief voor stakeholders en er zijn werkbezoeken van aandeelhouders. Het streven is om alle aandeelhouders mimimaal eenmaal in een cyclus van gemeenteraadsverkiezingen uit te nodigen voor een bedrijfsbezoek op Gemeenteraads- of Provinciaal Staten-niveau. Daarnaast worden indien gewenst de aandeelhouders betrokken bij specifieke onderwerpen. Via deelname van WBG aan diverse overleggroepen en platformen alsook via de omgevingsmanager is er op regelmatige basis rechtstreeks contact met de aandeelhouders op zowel ambtelijk als bestuurlijk niveau.
WMD	Er is contact met de behandelend ambtenaren bij de gemeente. In een vergadering die voorafgaat aan de AvA worden alle zaken die daar op de agenda staan met de ambtenaren voor besproken, zodat deze hun vertegenwoordigers goed kunnen instrueren, en de aandeelhouders goed voorbereid op de AvA verschijnen. Incidenteel zijn er rechtstreeks contacten met individuele aandeelhouders indien de situatie daarom vraagt.
Vitens	2x per jaar, enkele weken voorafgaande aan AvA vergaderingen, is er overleg/ contact met de Commissie van Aandeelhouders (CvA) en met de ambtelijke ondersteuning van de leden van de CvA.
Waternet	Niet van toepassing
PWN	Er is één aandeelhouder, vertegenwoordigd door een gedeputeerde. Met deze gedeputeerde vindt twee maal per jaar een formeel bilateraal overleg plaats. Daarnaast hebben de directeur en de gedeputeerde ook informeel contact op bijeenkomsten en per telefoon.
Dunea	Er is veelvuldig contact tussen de directie en de (individuele) aandeelhouders over allerlei onderwerpen zoals verleggingsregelingen, samenwerking in de waterketen, precario en vormen van samenwerking. Het komt nogal eens voor dat de voorzitter van de RvC hierbij aansluit. Ook heeft Dunea accountmanagers voor stakeholdermanagement met aandeelhouders, waterschappen, gemeenten in het gebied van de bron, ministeries, provincie of RWS. De accountmanagers bezoeken aandeelhouders en bespreken allerlei onderwerpen. Er worden nieuwsbrieven uitgegeven of doelgroep bijeenkomsten georganiseerd en een groot aantal stukken wordt uitgewisseld.
Oasen	Oasen kent informele AvA's waarbij het bestuur en de RvC over thema's met de aandeelhouders in gesprek gaat. Daarnaast kent Oasen ook relatiemanagement waarbij de aandeelhouders als stakeholder beheerd worden en er waar nodig/nuttig met individuele aandeelhouders in gesprek gegaan wordt.
Evides	Contacten kunnen divers van aard zijn en verschillen per gemeente. Naast de contacten via de AvA betreft dit met name overleg in het kader van

	omgevingsmanagement, asset management, duurzaamheid en stimuleren gezonde levensstijl
Brabant Water	De directie heeft gedurende het jaar veelvuldig contact gehad met individuele aandeelhouders met betrekking tot diverse spelende onderwerpen. Ook verstuurt Brabant Water periodiek een nieuwsbrief aan de aandeelhouders
WML	Naast de AvA voert de directeur periodiek (algemeen) overleg met de individuele aandeelhouders.

Bijlage VII. Wettelijk kader

Prestatievergelijking

Wettelijk kader

In artikel 39 t/m 44 van de **Drinkwaterwet** is opgenomen dat:
de minister een instantie aanwijst die belast is met de uitvoering van een prestatievergelijking (artikel 39, eerste lid):

- deze instantie een protocol opstelt met een uitwerking van de categorieën van prestaties, de wijze waarop de prestatievergelijking wordt uitgevoerd, de aanwijzing van drinkwaterbedrijven waarmee de prestatievergelijking wordt uitgevoerd en een aanduiding van de te verstrekken gegevens (artikel 40, eerste lid); daaronder zijn zo mogelijk een substantieel aantal buitenlandse drinkwaterbedrijven (artikel 40, eerste lid onder c)
- het protocol goedkeuring behoeft van de minister (artikel 40, derde lid)
- de instantie die de prestatievergelijking uitvoert draagt er zorg voor dat een verslag met de resultaten wordt toegezonden aan de eigenaren van de drinkwaterbedrijven (artikel 43, eerste lid
- de eigenaar van het drinkwaterbedrijf dient een verbeterplan op te stellen binnen 6 maanden na het uitbrengen van de prestatievergelijking (artikel 44, eerste lid).

Artikel 55 t/m 58 van het **Drinkwaterbesluit** geven nadere specificatie over de inhoud van het protocol en de prestatie-indicatoren:

- Het protocol bevat, naast de in artikel 40, eerste lid van de Drinkwaterwet genoemde elementen: een beschrijving van de prestatie-indicatoren, een model van een verslag zoals bedoeld in artikel 43, eerste lid van de Drinkwaterwet, een voorschrift met betrekking tot gegevensverzameling. De financiële gegevens dienen te worden voorzien van een goedkeurende verklaring van een registeraccountant (artikel 56);
- Artikel 57 legt vast welke indicatoren ten minste in de prestatievergelijking moeten worden meegenomen. Dit artikel luidt:
  - 1 De in het protocol op te nemen prestatie-indicatoren voor kwaliteit hebben ten minste betrekking op:
    a. bij ministeriële regeling aangewezen parameters en de daarbij behorende waarden en de frequentie en mate van overschrijdingen daarvan;
    b. de kwaliteitsbewaking;
    c. de lek- en spuiverliezen;
    d. de druk in het distributienet.
  - 2 De in het protocol op te nemen prestatie-indicatoren voor klantenservice hebben ten minste betrekking op de volgende dienstverleningsprocessen:
    a. het verhelpen van verstoringen;
    b. geplande en ongeplande onderbrekingen van de levering;
    c. facturering;
    d. onderhoud aan het distributienet;

e. meteropname;
f. verhuizingen.

- 3 De in het protocol op te nemen prestatie-indicatoren voor milieuaspecten hebben ten minste betrekking op:
  a. het energieverbruik van het drinkwaterbedrijf;
  b. het percentage hergebruik van afvalstoffen van het drinkwaterbedrijf,
  c. de duurzaamheid van het inkoopbeleid van het drinkwaterbedrijf.
- 4. De in het protocol op te nemen prestatie-indicatoren voor kostenefficiëntie hebben ten minste betrekking op de kosten van drinkwater, te onderscheiden in:
  a. operationele kosten;
  b. vermogenskosten;
  c. afschrijvingen.

- De minimale inhoud van het verslag is vastgelegd in het Drinkwaterbesluit, in artikel 58.

In de ministeriële regeling is vastgelegd:
- dat de prestatievergelijking eens in de drie jaar wordt uitgevoerd;
- dat de instantie die belast is met de uitvoering van de prestatievergelijking de inspecteur is; welke parameters worden onderscheiden om de drinkwaterkwaliteit vast te stellen.

Tarieftoezicht

Wettelijk kader

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 discriminerend zijn.

In de **Drinkwaterwet** is het volgende opgenomen:
- In artikel 10 van de Drinkwaterwet is opgenomen dat bij AMvB een gemiddelde WACC en het aandeel eigen vermogen worden bepaald.
- In artikel 11 van de Drinkwaterwet staat dat tarieven kostendekkend, transparant en niet discriminerend moeten zijn, dit artikel bevat ook regels over methoden om kosten te berekenen.
- Artikel 12 bevat de transparantieplicht van drinkwaterbedrijven om inzicht te verschaffen in de kosten.
- Artikel 20 bepaalt dat de bevoegdheid tot het goedkeuren van tarieven (en voorwaarden) in de zin van artikel 11 (en8) uitsluitend berust bij de aandeelhoudersvergadering.

In de **Drinkwaterbesluit** is het volgende opgenomen:
- In artikel 6 t/m 10 van het Drinkwaterbesluit zijn bepalingen opgenomen met daarin specifieke eisen voor berekening van de vermogenskostenvoet (WACC), het aandeel eigen vermogen, de door te berekenen kosten, raming van omzet en kosten en kostenposten en toerekening.
- In artikel 8a van het Drinkwaterbesluit is opgenomen voor welke onderwerpen de Minister advies kan vragen aan de ACM. Belangrijke onderdelen hiervan zijn de vaststelling van het maximaal aandeel eigen vermogen en de vermogenskostenvoet (WACC).

In de **Drinkwaterregeling** is het volgende opgenomen:
- In artikel 5 en 6 van de Drinkwaterregeling is opgenomen is opgenomen hoe de vermogenskosten berekend moeten worden.
- Artikel 7 van de Drinkwaterregeling beschrijft onder welke omstandigheden de Minister advies kan vragen aan de ACM (Destijds: NMa)

Investeringsopgave

Wettelijk kader

Artikel 7, derde lid, van het Drinkwaterbesluit bevat de bepaling dat afwijken van het maximaal toegestane aandeel eigen vermogen is toegestaan voor zover aannemelijk kan worden gemaakt dat dit nodig is voor het doen van investeringen.

Bijlage VIII. Instrumenten ten bate van drinkwatervoorziening

Instrument	Toepassing	Rol/taakverdeling
Toezicht op de totstandkoming van de drinkwatertarieven	Jaarlijkse toezicht op de totstandkoming van de drinkwatertarieven (transparant, kostendekkend en niet-discriminerend).	ILT is toezichthouder. ACM adviseert. → drinkwaterbedrijven leveren hiervoor overzicht aan van de kosten voor drinkwaterproductie.
Uitvoeren van een prestatievergelijking	Driejaarlijkse opstelling van de prestatievergelijking op basis van door ILT opgesteld protocol ten behoeve van verbetering prestaties op het gebied van waterkwaliteit, dienstverlening, milieu en financiën & efficiency. Binnen 6 maanden stellen de drinkwaterbedrijven verbeterplannen op.	ILT stelt prestatievergelijking op basis van door drinkwaterbedrijven aangeleverde gegevens. De verbeterplannen worden door de ILT naar de Tweede Kamer gezonden. De ILT betrekt de verbeterplannen bij het toezicht op de drinkwatertarieven.
Vaststellen van de WACC en maximaal aandeel eigen vermogen.	Tweejaarlijkse vaststelling van de WACC en maximaal aandeel eigen vermogen. De WACC bepaalt de maximale vermogenskosten die drinkwaterbedrijven de daaropvolgende twee jaren in rekening mogen brengen in hun tarieven. De rekenmethode is vastgelegd in drinkwaterregeling en baseert zich onder andere op vermogenskosten van vergelijkbare bedrijven in het buitenland.	Minister besluit op advies van de ACM hoe hoog de maximaal te hanteren WACC en het aandeel eigenvermogen mag zijn. De ACM adviseert. Stakeholders worden door ACM in de gelegenheid gesteld te reageren op de concept-WACC en maximaal te hanteren aandeel eigen vermogen. Er is geen beroep en bezwaar mogelijk tegen het besluit.
Fusies/wijziging statuten	Drinkwaterbedrijven moeten toestemming van de Minister krijgen om te fuseren.	Minister geeft al dan niet toestemming op basis van advies van de ACM.

Instrument	Toepassing	Rol/taakverdeling
Beleidsnota inzake de openbare drinkwatervoorziening	In de Beleidsnota Drinkwater wordt beleid en een uitvoeringsprogramma opgesteld om voor een duurzame veiligstelling van de drinkwatervoorziening zorg te dragen. Om de zes jaar.	Minister van IenM stelt beleidsnota vast. Beleidsnota wordt opgesteld in nauw overleg met provincies, gemeenten, waterschappen en drinkwaterbedrijven. Zienswijzen van belanghebbenden moeten worden betrokken.
Jaarverslagen	Jaarlijks worden de bedrijfsverslagen van de drinkwaterbedrijven ter informatie naar de Tweede Kamer gezonden.	De ILT controleert of de verslagen voldoen aan de eisen van de drinkwaterwet en stuurt deze naar de Tweede en Eerste Kamer. De ILT betrekt de bedrijfsverslagen bij het toezicht op de tarieven.
Verstoringsrisicoanalyse (VRA)	Vierjaarlijks worden door de drinkwaterbedrijven VRA's opgesteld en doorgerekend. VRA's vormen een belangrijke basis voor de maatregelen die drinkwaterbedrijven opnemen in hun leveringsplannen.	ILT (vergunningverlening) keurt namens M de vertrouwelijke VRA's goed na een inhoudelijk check door het RIVM. De VRA's worden niet door ILT gedeeld.
Leveringsplannen	Vierjaarlijks stellen de drinkwaterbedrijven leveringsplannen op, mede op basis van de VRA's. In het drinkwaterbesluit (bijlage) zijn de eisen hiervoor aangegeven. De sector hanteert een sjabloon t.b.v. de uniformiteit.	ILT (vergunningverlening) keurt namens M de vertrouwelijke leveringsplannen goed na een inhoudelijk check door het RIVM. Het RIVM stelt ook een samenvattende rapportage op die met DGRW (beleid) wordt gedeeld, maar de leveringsplannen worden door ILT niet gedeeld. Op basis van de leveringsplannen kan ILT (toezicht) een reality check doen op een specifiek onderdeel.
Roadmap vitaal	In het kader van de Beleidscyclus Vitaal stelt DGRW (beleid) in samenwerking met de drinkwatersector elke 4 jaar een roadmap en actieprogramma op, op sectorniveau om de weerbaarheid van de openbare drinkwatervoorziening tegen verstoringen te borgen.	DGRW (beleid) met de sector is verantwoordelijk voor de roadmap vitaal die zich richt op gevaren en dreiging op sector- of sectoroverstijgend niveau. De roadmap is geen wettelijke verplichting.
Rapport Drinkwaterkwaliteit	Jaarlijks stelt ILT een rapport op over de drinkwaterkwaliteit in Nederland – op basis van data die het RIVM haalt uit de REWAB (REgistratie opgaven van WAterleidingBedrijven).	ILT stelt het rapport op (voorheen het RIVM) en stuurt het na instemming van DGRW (beleid) naar de Eerste en Tweede Kamer
Monitoringsplannen (meetprogramma's)	Drinkwaterbedrijven stellen jaarlijks meetprogramma's op die door de ILT moeten worden goedgekeurd.	ILT toetst of de meetprogramma's voldoen aan de eisen in de drinkwaterregelgeving.

Instrument	Toepassing	Rol/taakverdeling
Gebiedsdossiers	Door de provincies worden elke 6 jaar gebiedsdossiers opgesteld die de risico's beschrijven voor elke drinkwaterwinning. Daarin worden ook maatregelen afgesproken om die risico's af te wenden. Bestuurlijk vastgestelde maatregelen worden meegenomen in stroomgebiedsbeheersplannen (KRW).	Het opstellen van de gebiedsdossiers gebeurt onder regie van de provincies in samenwerking met drinkwaterbedrijven, waterbeheerders en andere stakeholders.
Audit kwaliteitsmanagementsysteem	Drinkwaterbedrijven laten jaarlijks een auditrapport van het kwaliteitsmanagementsysteem (ISO 9001) opstellen dat ter inzage wordt voorgelegd aan de ILT. Het kwaliteitsmanagementsysteem richt zich op de primaire en secundaire bedrijfsprocessen.	ILT kan aanwijzingen geven als dit systeem niet voldoet aan de eisen en het certificaat wordt ingetrokken.
Bedrijfsverslag drinkwaterbedrijven	Ieder drinkwaterbedrijf brengt jaarlijks voor 1 oktober aan Onze Minister een verslag uit dat inzicht verschaft in de kosten, waaronder de vermogenskosten, die in het voorafgaande kalenderjaar zijn gehanteerd bij het vaststellen van de tarieven voor de levering van drinkwater en het gerealiseerde bedrijfsresultaat over dat jaar. Hiermee wordt onder andere inzichtelijk of de WACC is overschreden	De Minister zendt het verslag aan de Eerste en Tweede Kamer.