



Verhelderen van drinkwaterbelangen

De ambivalente positie van een gemeentelijke aandeelhouder
in drinkwaterbedrijven

Artikel Master of General Management

Auteur : Johan Driessen

Datum : 24 mei 2006

Aangeboden ter publicatie in Openbaar Bestuur

Verhelderen van drinkwaterbelangen

De ambivalente positie van een gemeentelijke aandeelhouder in drinkwaterbedrijven

ir. J.H.A. Driessen¹

Vitens NV

Probleemstelling

De drinkwatervoorziening in Nederland is een publiek belang dat in overheidshanden dient te blijven. Gebruiken de eigenaren van de drinkwaterbedrijven, provincies en gemeenten, het aandeelhouderschap voor het borgen van het publieke belang of voor het verzilveren van het financiële belang? Uit dit onderzoek blijkt dat gemeenten het publieke belang voorop stellen bij de vertegenwoordiging als aandeelhouder in het bedrijf. Bedrijven dienen meer verantwoording af te leggen aan de overheid en de gebonden klanten.

Onderzoeksvraag

Ruim een eeuw geleden namen steden het initiatief om drinkwater via leidingen te leveren aan burgers in de stad. Doelstelling hiervan was de volksgezondheid te verbeteren en om meer welvaart voor iedereen te brengen. De van oorsprong gemeentelijke drinkwaterbedrijven in Nederland zijn de afgelopen jaren steeds verder opgeschaald en veelal opgegaan in provinciale NV's. Anno 2006 zijn er nog 13 drinkwaterbedrijven².



Figuur 1. Voorzieningsgebieden Nederlandse drinkwaterbedrijven (Bron: VEWIN).

Door schaalvergroting, professionalisering en onder invloed van een sinds 1997 door de branchevereniging VEWIN uitgevoerde benchmark zijn de bedrijfsresultaten steeds beter geworden. Rekening houdend met inflatie zijn de drinkwatertarieven tussen 1997 en 2003 voor huishoudens gedaald met 6,7%. Gelijkzeitig steeg de solvabiliteit van de bedrijven van 14 naar 20%³. Deze varieert ultimo 2004 tussen 24 en 38%. Het totaal eigen vermogen bedraagt eind 2004 1,5 miljard euro. Evides en Vitens keren dividend uit, gebaseerd het bedrijfsresultaat.

Een significant deel (15 – 40 %) van de omzet van drinkwaterbedrijven wordt afgeroomd door de overheid in de vorm van belastingen en positieve bedrijfsresultaten. De belangrijkste variabelen zijn de afdracht van grondwaterbelasting en het bedrijfsresultaat. De gemiddelde belastingafdracht, exclusief resultaat, is tussen 1997 en 2003 gestegen van 15 naar 23%.

De Tweede Kamer heeft in 2003 uitgesproken dat de drinkwatervoorziening in publiek eigendom dient te blijven, omdat er sprake is van een natuurlijk monopolie en de volksgezondheid in het geding is. Deze uitspraak is in de vigerende Waterleidingwet verankerd. In februari 2006 is een geheel herzien voorstel tot Drinkwaterwet door het kabinet vastgesteld.

Gemeenten, provincies en enkele energiebedrijven zijn aandeelhouder in de twaalf overheids-NV's. Van een oorspronkelijk lokaal nutsbedrijf zijn de drinkwaterbedrijven geëvolueerd tot interprovinciale publieke vennootschappen die op bedrijfsmatige principes worden gestuurd. De vraag is hoe door een gemeente, als mede-eigenaar in de aansturing van het bedrijf de balans vindt het publieke belang en het aandeelhouderschap.

Theoretisch concept

Voor de bepaling van het strategisch doel van een organisatie kan de paradox gehanteerd worden tussen winstgevendheid en verantwoordelijkheid (profitability and responsibility). De perspectieven hierbij zijn respectievelijk aandeelhouderswaarde en maatschappelijke waarde (shareholder value en stakeholder value)⁴. Beide perspectieven kenmerken zich door een verschillend belang dat nagestreefd wordt. Bij het perspectief winstgevendheid is dat een eenduidig belang, bij het perspectief verantwoordelijkheid betreft het een afweging van verschillende maatschappelijke belangen.

De Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) maakt bij haar benadering over het borgen van publieke belangen in organisaties onderscheid tussen de Wat-vraag en de Hoe-vraag⁵. Publieke belangen worden door de WRR gedefinieerd als de maatschappelijk belangen die de overheid zich aantrekt op grond van de overtuiging dat dit belang anders niet goed tot zijn recht komt. Dit aantrekken betekent dat de overheid het tot doelstelling van haar beleid maakt om dit belang te behartigen.

De Wat-vraag gaat in op de vraag aan welke belangen de overheid de eindverantwoordelijkheid dient te dragen. Deze vraag is in hoge mate normatief en dient dan ook door de politiek beantwoord te worden. Voor de drinkwatervoorziening is door alle partijen in de Tweede en Eerste Kamer dit publieke belang erkend.

De beantwoording van de Hoe-vraag gaat in op de wijze waarop het publieke belang het best geborgd kan worden. De WRR onderscheidt vier vormen van borging van publiek belang:

- borging met concurrentie, met name een efficiënte uitvoering wordt geborgd
- borging met wetten en regels
- institutionele borging door het versterken van waarden en normen
- aansturing door een politiek bestuurder

Voor de drinkwatervoorziening in Nederland zijn deze mechanismen nader uitgewerkt en beoordeeld¹. De samenvattende beoordeling is in onderstaande tabel opgenomen.

Borgingsmechanisme	Uitwerking drinkwatersector	Beoordeling
Concurrentie	Benchmark	+
Wetten en Regels	Voorstel Drinkwaterwet	+
Institutioneel	Corporate Governance Code	0
Politieke Aansturing	Overheids NV	-

+ goed, 0 matig, - slecht

Tabel 1: Beoordeling borging publiek belang in drinkwatervoorziening

Door de organisatievorm in overheids-NV's en door de schaalvergroting is sprake van een potentieel groot agencyprobleem⁶. Structuurvennootschappen zijn ongeschikt voor overheidsbedrijven, waarbij vanuit de aandeelhoudersrol de publieke belangen worden gediend⁷. Daarom scoort borging via overheidseigendom slecht. Borging door concurrentie scoort goed. Daarbij wordt opgemerkt dat door voortgaande schaalvergroting en door de reeds behaalde efficiëntie hierin niet significant meer te verbeteren valt.

De WRR concludeert dat voor overheids-NV's de combinatie van binding van publieke belangen met regels en institutionele borging de beste mechanismen zijn. Hierbij wordt de voorwaarde gesteld dat geïnvesteerd wordt in publieke waarden als dienstbaarheid,

responsiviteit en integriteit in plaats van een grote aandacht voor winst en voor klanten.

De Wit e.a. hanteren voor het doel van publieke organisaties de paradox tussen verantwoordelijkheid van het politieke bestuur en verantwoording aan het politieke bestuur⁸. Politieke verantwoordelijkheid wordt ingewisseld voor meer verantwoording door de uitvoerende organisatie.

Teulings e.a. introduceren met de "Calculus van het publieke belang" een kosten-batenberekening voor verschillende overheidsniveaus⁹. Toepassing hiervan op de drinkwatersector leert dat met name gemeentelijke aandeelhouders meer baten dan kosten lijken te hebben. In tegenstelling tot het Rijk en de provincies hebben gemeenten geen publiekrechtelijke instrumenten om het publieke belang af te dwingen en waarvoor op gemeentelijk niveau kosten gemaakt worden. De positieve bedrijfsresultaten brengen deze onbalans aan. Het perspectief winstgevendheid lijkt sterk aan belang gewonnen te hebben¹⁰.

Deze theoretische benadering van de onderzoeksvraag leidt tot de hypothese dat de aandeelhouders in de paradoxale situatie te weinig sturen maatschappelijke waarde (publieke belangen) en te veel op aandeelhouderswaarde (winstgevendheid).

Deze hypothese is getoetst door een empirisch onderzoek.

Onderzoeksopzet

Voor de empirische toetsing is gekozen voor een kwalitatief onderzoek door middel van een niet gerichte, selecte steekproef. Er zijn twee methoden van dataverzameling gebruikt:

- Notulen van de Algemene vergadering van Aandeelhouders (AvA)
- Open interviews met experts, commissarissen en aandeelhouders

Slechts drie van de twaalf NV's hebben notulen ten behoeve van dit onderzoek vrijgegeven.

De meeste bedrijven weigerden met als argumentatie dat de notulen niet openbaar zijn.

Er is gebruik gemaakt een verzameling van tien vergaderingen van het voormalig

Waterbedrijf Gelderland, twee vergaderingen van Vitens en de tien vergaderingen van

Duinwaterbedrijf Zuid-Holland.¹¹

De selectie van de geïnterviewden is gebaseerd op bereidwilligheid voor deelname, kennis en ervaring met de drinkwatersector. Er zijn tien personen geïnterviewd, waaronder commissarissen, burgemeesters, wethouders ambtenaren en één expert. De open vragen betroffen de volgende onderwerpen:

- de verhouding tussen publieke belangen en aandeelhouderschap
- identificatie en prioritering van publieke belangen
- instrumenten voor institutionele borging
- financiële aspecten zoals solvabiliteit en de wenselijkheid van dividend

Resultaten

Uit de verslagen van de AvA valt af te leiden dat het aantal aanwezige aandeelhouders circa 50% van het totaal is. Aandeelhoudersvergaderingen van het fusiebedrijf Vitens blijken minder bezocht te worden (30%). Grootaandeelhouders zoals de gemeente Den Haag, provincies Overijssel en Gelderland en NUON zijn altijd aanwezig.

De aanwezige gemeenten stellen kritische vragen over de hoogte van de voorgestelde tarieven. Men brengt deze tarieven in verband met de solvabiliteitspositie van de bedrijven. De solvabiliteit wordt door de gemeenten als meer dan voldoende beoordeeld. De gemeenten stellen zich op het standpunt dat bedrijfswinsten behaald door efficiencyverbeteringen ten goede moeten komen aan de gebonden klanten door lagere tarieven te hanteren. In één geval heeft de activiteit van de aandeelhouders tijdens een vergadering tot reductie van het tarief geleid. Veelvuldig pleiten aandeelhouders om de goede solvabiliteitspositie om te zetten in uitkeringen van dividend, gebaseerd op het resultaat van de vennootschap.

Grootaandeelhouder NUON in Vitens blijkt niet voor deze publieke belangen op te komen. Ad hoc komen de aandeelhouders in de vergaderingen op voor andere publieke belangen. Meestal gaat het hierbij om het effect van drinkwaterwinningen op grondwaterstanden en de kwaliteit van het water. Ook stellen aandeelhouders regelmatig vragen over de inspanningen die bedrijven leveren ter verbetering van de drinkwatervoorziening in derdewereldlanden. In verschillende vergaderingen wordt gesproken over samenwerking tussen gemeenten en drinkwaterbedrijf bij het beheer van het drinkwaternetwerk. Het waterbedrijf blijkt niet alle kosten bij gemeenten in rekening te brengen bij het verleggen van leidingen in verband met wegconstructies of bij het gebruik van brandkranen op het drinkwaternet in verband met de beschikbaarheid van voldoende bluswater.

Het beeld dat uit analyse van de verslagen naar voren komt is grotendeels in de interviews bevestigd. Alle respondenten staan achter het besluit de drinkwaterbedrijven in publiek eigendom te houden in verband met de eensluidend genoemde drie, meest relevante, publieke belangen:

- een goede kwaliteit drinkwater die ruimschoots aan de normen voldoet
- een betrouwbare, gegarandeerde levering van drinkwater
- een redelijke prijs, gezien het natuurlijke monopolie door leidinggebonden infrastructuur

De huidige solvabiliteit wordt door de geïnterviewden als meer dan voldoende beschouwd. De geïnterviewde vertegenwoordiger van de VNG is de enige voorstander van een dividenduitkering omdat het deelnemingenbeleid van de Rijksoverheid hiertoe de ruimte geeft. De andere negen respondenten vinden ten principale dat dit geld rechtstreeks ten goede moet komen aan de gebonden klanten door lagere tarieven te hanteren.

De verkoopbereidheid is gering, omdat hiermee ook afstand wordt gedaan als vertegenwoordiger van de gebonden klanten in de gemeente. Bij eventuele verkoop zijn het eerst de provincies als kopende partij in beeld.

Het agencyprobleem wordt door de respondenten over het algemeen herkend. Zij pleiten voor een actieve opstelling van aandeelhouders om invloed te hebben, indien nodig door onderlinge afstemming van standpunten. De Raden van Commissarissen worden steeds meer door personen ingevuld afkomstig van buiten het publieke domein. Respondenten benadrukken dat voldoende politiek-bestuurlijke feeling in deze raad dient te blijven. De suggestie werd gedaan om ook een commissaris namens de klanten te benoemen.

Klantenraden kunnen een positieve bijdrage leveren, mits dergelijke raden voldoende invloed op het bedrijfsbeleid krijgen en niet voor de vorm acteren.

Alle respondenten, behalve de vertegenwoordiger van de VNG, zijn voor openbaarheid van aandeelhoudersvergaderingen en het actief publiceren van de verslagen op internet.

Conclusies

Drinkwaterbedrijven dienen een publiek belang en moeten daarom in handen van de overheid blijven. De borging van dit publieke belang kan het beste plaatsvinden door wet- en regelgeving en door institutionele mechanismen als openheid en transparantie. Het borgingsmechanisme concurrentie is via de benchmark goed ontwikkeld. Een alternatief in de vorm van centraal tarieftoezicht voegt hier weinig aan toe.

De efficiëntiewinst van de afgelopen jaren is ten goede gekomen aan de klanten door geringe stijgingen in de tarieven en aan de aandeelhouders door hogere solvabiliteit en het uitkeren van dividend.

De gehanteerde hypothese in dit onderzoek is dan ook dat de gemeenten meer waarde hebben gegeven aan het aandeelhouderschap dan aan het publieke belang. De kosten-batenbalans voor de gemeente als aandeelhouder is niet in evenwicht.

Na uitvoering van het empirisch onderzoek lijkt het dat de hypothese verworpen kan worden. De gemeentelijke aandeelhouders gaan uit van het publieke belang. Ook de aandeelhouders stellen vraagtekens bij de opbouw van een groot eigen vermogen en de uitkering van dividend. Door agencyproblemen vindt de sturing op aandeelhouderswaarde vooral door de bedrijven zelf plaats. De aandeelhouders hebben hierop weinig invloed. Concrete feiten door reductie van bedrijfsresultaten kunnen de hypothese daadwerkelijk verwerpen.

Aanbevelingen

Gebleken is dat het agencyprobleem in de drinkwaterbedrijven speelt. Dit probleem wordt gekenmerkt door enerzijds een belangentegenstelling tussen opdrachtgever (de aandeelhouders) en opdrachtnemer (directie en RvC) van het bedrijf en anderzijds een verschil in beschikbare informatie tussen opdrachtgever en opdrachtnemer. Het probleem kan worden opgelost door publieke belangen een prominente rol te laten spelen in de samenstelling van de RvC en de prestatiecontracten van de directieleden. Actieve, deskundige (groot)aandeelhouders kunnen invloed uitoefenen.

De informatiescheefheid kan verbeterd worden door een transparantere bedrijfsvoering, het bevorderen van het openbaar zijn van de AvA, het publiceren van notulen van AvA op internet en het instellen van klantenraden.

De politiek-economische discussie dient gevoerd te worden over een gewenst solvabiliteitsniveau voor een drinkwaterbedrijf en over de wenselijkheid van dividend voor de aandeelhouders. Dit aspect kan betrokken te worden bij een toekomstige herziening van het Deelnemingenbeleid Rijksoverheid.

Er blijken nog een aantal latente belangen tussen drinkwaterbedrijf en gemeenten aanwezig te zijn. Het gaat hierbij bijvoorbeeld om het gebruik van het drinkwaternet voor de

bluswatervoorziening. Hierover is in het voorstel Drinkwaterwet niets opgenomen. Aanbevolen wordt aan dit publiek belang in het wetsvoorstel meer aandacht te besteden.

Noten:

1. Dit artikel is gebaseerd op onderzoek dat is uitgevoerd voor de studie Master of General Management aan de Academie voor Management te Groningen. Scriptie: Driessen, J.H.A. (2006). *Verwatering of verzilvering? Publiek belang van de gemeentelijk aandeelhouder in drinkwaterbedrijven*. Academie voor Management, RUG, Groningen (2006).
2. Rond 1950 waren er nog circa 200 drinkwaterbedrijven. Twaalf drinkwaterbedrijven zijn overheids-NV, in eigendom van provincies, gemeenten en energiebedrijven. Waternet is een dienst van gemeente Amsterdam. Niet alle gemeenten in Nederland zijn mede-eigenaar van een drinkwaterbedrijf. Vaak is het aandeelhouderschap verkocht aan provincie of energiebedrijf.
3. VEWIN (2004). *Water in Zicht 2003*. Bedrijfsvergelijking in de drinkwatersector. Vereniging van Waterbedrijven in Nederland (VEWIN) en Accenture. Vewin, Rijswijk, nr. 2004/38/6243.
4. Wit, Bob de en Ron Meyer (2000a). *Strategy Synthesis. Resolving Strategy Paradoxes to Create Competitive Advantage*. Thomson Learning. Berkshire House, London. ISBN 1-86152-518-4.
5. Wetenschappelijke Raad voor het regeringsbeleid (2000). *Het borgen van publiek belang*. Rapporten aan de regering, nr 56. Sdu Uitgevers, Den Haag.
6. Het agencyprobleem of principal-agent probleem is in de literatuur veel beschreven. Het betreft een afstemmingsprobleem tussen een opdrachtgever (principal) en een opdrachtnemer (agent) doordat beide partijen verschillende belangen nastreven en omdat er verschil in de beschikbare relevante informatie tussen de partijen kan bestaan.

7. Voor algemene beleidsdeelnemingen: Tweede Kamer der Staten Generaal (2001). *Deelnemingenbeleid Rijksoverheid*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2001-2002, 28 165 nr.2.
Voor drinkwaterbedrijven: Delden, P.J. en M. Veraart (2001). *Publieke dienstverlening in de markt*. Business Contact, Amsterdam/Antwerpen. ISBN 9025495583.
8. Wit, Bob de, Ron Meijer en Kees Breed (2000b). *Strategisch management van publieke organisaties. De overheid in paradoxen*. Lemma BV, Utrecht, 2000. ISBN 90-5189-819-3.
9. Teulings, C.N., A.L. Bovenberg en H.P. van Dalen (2003). *De Calculus van het publieke belang*. Rapport geschreven in opdracht van het Ministerie van Economische Zaken en het Ministerie van Financiën.
10. Damme, E.E.C. van en K.J. Mulder (2006). *Transparant en eerlijk geprijsd water*. Economisch Statistische Berichten, 24 maart 2006. pp 134-136.
11. Duinwaterbedrijf Zuid-Holland is in eigendom van 25 gemeenten in het noordwestelijk deel van deze provincie. De gemeente Den Haag is grootaandeelhouder met 39% van de aandelen.
Waterbedrijf Gelderland is in 2002 gefuseerd tot Vitens. NUON is grootaandeelhouder in Vitens met 36% van de aandelen. De provincies Gelderland en Overijssel hebben ieder circa 8,5% van de aandelen. De overige 47% is in eigendom van 71 gemeenten in Overijssel, Gelderland (gedeeltelijk) en de gemeenten Noordoostpolder, Meppel en Westerveld.