



Advies

Aan Inspecteur-Generaal Leefomgeving en Transport

Cc.

Van Autoriteit Consument en Markt

Datum 17 november 2016

Onderwerp Dunea 2016

**Pagina
1/33**

Muzenstraat 41 | 2511 WB Den Haag
Postbus 16326 | 2500 BH Den Haag
T 070 722 20 00 | F 070 722 23 55
info@acm.nl | www.acm.nl | www.consuwijzer.nl



Management samenvatting

ACM geeft in dit rapport een advies aan de ILT over de drinkwatertarieven 2016 van Dunea. Hiermee geeft ACM invulling aan haar taak zoals bedoeld in artikel 7, tweede lid van de Drinkwaterregeling.

Het wettelijk kader voor het toezicht op de tarieven die drinkwaterbedrijven in rekening brengen voor de beschikbaarstelling en levering van drinkwater wordt gevormd door de Drinkwaterwet, het Drinkwaterbesluit en de Drinkwaterregeling. In hoofdstuk 2 beschrijft ACM de relevante artikelen.

ACM heeft de wettelijke context van haar adviestaak uitgewerkt in een toetsingskader (hoofdstuk 3). Hierin onderscheidt ACM twee stappen:

- Stap 1: toetsing van de drinkwaterkosten;
- Stap 2: toetsing van de drinkwatertarieven.

Bij de eerste stap is het van belang dat een drinkwaterbedrijf alleen kosten raamt voor drinkwateractiviteiten zoals bedoeld in de wet. Dit moet blijken uit een transparante toerekening van de kosten van een drinkwaterbedrijf naar drinkwatertaken en niet-drinkwatertaken. Wanneer de kostentoerekening niet op een correcte wijze plaatsvindt, kan dit leiden tot kruissubsidies en daarmee tot te hoge of te lage drinkwatertarieven.

Bij de tweede stap is het van belang dat met de tarieven niet meer inkomsten worden behaald dan de geraamde kosten, de zogenaamde toets van kostendekkendheid op totaalniveau. Tevens vindt ACM het van belang dat de drinkwaterbedrijven duidelijk maken hoe de tarieven voor vastrecht en de levering van drinkwater tot stand komen uit de onderliggende kosten.

In hoofdstuk 4 beschrijft ACM de ontvangen informatie van Dunea en toetst deze aan het toetsingskader. Hieronder staan de belangrijkste conclusies voor Dunea.

1. Drinkwaterkosten

Dunea verdeelt de begrote kosten over drinkwaterlevering, kosten voor overige wettelijke taken, kosten voor niet-wettelijke taken en kosten voor buitenlandse activiteiten. Hiervan zijn alleen de uitkomsten zichtbaar. Om te kunnen toezien of Dunea niet te veel of te weinig kosten begroot voor drinkwatertaken, dient Dunea toe te lichten hoe zij de verdeling heeft gemaakt en daarbij gebruikte verdeelsleutels inzichtelijk te maken. ACM concludeert daarom dat Dunea voornamelijk niet voldoende transparant haar kosten splitst in drinkwaterkosten en niet-drinkwaterkosten. Daarbij zijn de activa en afschrijvingen die Dunea toe rekent aan niet-drinkwateractiviteiten niet navolgbaar.

Daarnaast heeft Dunea onvoldoende zichtbaar gemaakt op welke wijze de gerealiseerde verbetering van de kostenefficiëntie en onderlinge prestatievergelijking zijn betrokken bij het ramen van de kosten.



2. Drinkwatertarieven

Dunea stelt haar tarieven vast op basis van haar eigen tariefbeleid. Dunea streeft naar stabiele tarieven en probeert schommelingen in tarieven te voorkomen. Dunea gebruikt het kostprijsmodel niet om haar tarieven vast te stellen; het kostprijsmodel wordt enkel gebruikt als controle achteraf. Het kostprijsmodel geeft inzicht in de bijbehorende kostprijs van elk van de tarieven. Hierdoor is het inzichtelijk dat de marges (winst) per tarief erg verschillen. Dunea heeft voor deze individuele verschillen geen verklaring gegeven. ACM meent dat sommige kostprijzen zo ver afliggen van de tarieven dat dit een nadere toelichting in het beleid per individueel tarief verdient.



Inhoudsopgave

1	Inleiding	5
2	Context	6
2.1	Doelstelling tarieftoezicht.....	6
2.2	Wettelijke context advies ACM	6
2.3	Relevante artikelen wet- en regelgeving	7
3	Toetsingskader van drinkwatertarieven	10
3.1	Inhoudelijke toetsing	10
3.2	Werkwijze.....	12
4	Totstandkoming van de drinkwatertarieven van Dunea	13
4.1	Betrokken informatie en proces	13
4.2	Beschrijving kostprijsmodel	13
4.3	Toetsing van de kosten aan wettelijke bepalingen (stap 1).....	16
4.3.1	Totstandkoming van de begroting	16
4.3.2	Splitsing kosten naar drinkwatertaken	17
4.3.3	Vermogenskosten	22
4.4	Toetsing van de tarieven aan wettelijke bepalingen (stap 2)	26
4.4.1	Opbrengsten	26
4.4.2	Tarieven	27
4.4.3	Publicatie van het tarievenoverzicht	31
5	Conclusie Dunea	32
6	Bijlagen	33
6.1	Overzicht vastrechttarief	33
6.2	Overzicht variabele tarief	33



1 Inleiding

De Inspectie Leefomgeving en Transport (hierna: ILT) houdt toezicht op de naleving van Drinkwaterwet, het Drinkwaterbesluit en de Drinkwaterregeling, inclusief de totstandkoming van de drinkwatertarieven. De Autoriteit Consument & Markt (hierna: ACM) heeft daarbij een adviserende taak; ILT is gehouden bij de uitoefening van het toezicht op de tarieven advies te vragen aan ACM. Op 14 maart 2016 heeft ILT per brief ACM gevraagd advies te geven over de drinkwatertarieven van het tariefjaar 2016.

ACM heeft eerder op verzoek van ILT beoordeeld in hoeverre de totstandkoming van de drinkwatertarieven 2013 bij de tien Nederlandse drinkwaterbedrijven in overeenstemming is met de wet- en regelgeving. De belangrijkste bevinding was dat op een aantal punten onvoldoende sprake van transparantie was.¹ Het betrof met name de scheiding van kosten voor drinkwater- en niet-drinkwateractiviteiten, de relatie tussen kosten en tarieven, het meten van kostenefficiëntie en het betrekken van de efficiëntieverbetering in de tarieven.

Naar aanleiding van het advies van ACM over de drinkwatertarieven 2013, heeft ILT een bestuurlijk overleg georganiseerd met de drinkwaterbedrijven (mei 2014). Vervolgens hebben de drinkwaterbedrijven, om tegemoet te komen aan de constatering van ILT/ACM, een plan van aanpak opgesteld dat moet leiden tot verbeteringen voor de tarieven in het jaar 2016. ACM heeft, als gevolg van de invulling en uitvoering van het verbeterplan van de drinkwaterbedrijven, over de jaren 2014 en 2015 een analyse uitgevoerd gericht op significante verschillen met tariefjaar 2013. Het verbeterplan komt neer op de introductie van een kostprijsmodel bij de drinkwaterbedrijven. Het kostprijsmodel beoogt het verschaffen van transparantie in de scheiding van kosten voor drinkwateractiviteiten en niet-drinkwateractiviteiten. Als onderdeel van de beoordeling van de tarieven 2016, hebben alle bedrijven een kostprijsmodel verstrekt.

Deze rapportage bevat het advies over de tarieven van het tariefjaar 2016 van drinkwaterbedrijf Dunea. Een vergelijkbare rapportage is opgesteld voor de andere drinkwaterbedrijven.

ACM heeft getoetst of de drinkwatertarieven tot stand zijn gekomen op een wijze die voldoet aan eisen die de wet daaraan stelt. ACM heeft zich daarbij gebaseerd op de informatie die ILT heeft ontvangen van Dunea. Op 16 februari 2016 heeft Dunea een toelichting gegeven op haar tarieven en ter onderbouwing een aantal stukken nagezonden. Daarnaast is Dunea in de gelegenheid gesteld te reageren op een conceptrapportage en Dunea heeft van deze mogelijkheid gebruik gemaakt.

Leeswijzer

In hoofdstuk 2 beschrijft ACM de context van dit advies, waaronder het juridisch kader. Deze context is uitgewerkt in een concreet toetsingskader (hoofdstuk 3). In hoofdstuk 4 wordt de inhoudelijke beoordeling van de tarieven 2016 van Dunea beschreven. ACM vat haar oordeel over de tarieven samen in hoofdstuk 5.

¹ Brief van ACM aan ILT van 18 augustus 2014 met ACM kenmerk 2014204361.



2 Context

In dit hoofdstuk beschrijft ACM de wettelijke context waarbinnen de toetsing van de tarieven heeft plaatsgevonden. Hieronder vallen onder meer de doelstelling van het tarieftoezicht, de adviesrol van ACM en een overzicht van de relevante wetsartikelen.

2.1 Doelstelling tarieftoezicht

De centrale doelstelling van de drinkwaterwetgeving is de bevordering van de volksgezondheid door de voorziening van drinkwater aan alle consumenten op een maatschappelijk verantwoorde wijze te waarborgen.² De wetgever heeft beoogd met de Drinkwaterwet de primaire verantwoordelijkheid hiervoor bij de drinkwaterbedrijven te leggen. De rol van de rijksoverheid daarbij is toezichhoudend, voorwaardenscheppend en kaderstellend.³

De genoemde doelstelling vertaalt zich in een aantal meer concrete belangen, die met de Drinkwaterwet worden gewaarborgd:

1. het belang van een goede kwaliteit van het drinkwater;
2. het belang van leveringszekerheid en continuïteit van de openbare drinkwatervoorziening;
3. het belang van doelmatigheid van de openbare drinkwatervoorziening.

Het tarieftoezicht moet worden geplaatst in het kader van het belang van de doelmatigheid van de openbare drinkwatervoorziening. Tegelijkertijd is uit de totstandkominggeschiedenis van de wet duidelijk dat dit belang niet ten koste mag gaan van het belang van een goede kwaliteit van het drinkwater en het belang van leveringszekerheid en continuïteit. Kwaliteit van de drinkwatervoorziening staat voorop en alle kosten die nodig zijn om dat te realiseren, mogen bij de bepaling van het tarief worden meegenomen. Daarbij is opgemerkt dat duurzame veiligstelling van de drinkwatervoorziening een kernpunt van de wet is en dat drinkwaterbedrijven voldoende moeten investeren om ook op de lange termijn een goede drinkwatervoorziening te verzekeren.⁴

2.2 Wettelijke context advies ACM

Het wettelijk kader voor het toezicht op de tarieven die drinkwaterbedrijven in rekening brengen voor de beschikbaarstelling en levering van drinkwater wordt gevormd door de Drinkwaterwet, het Drinkwaterbesluit en de Drinkwaterregeling. Relevant voor het toezicht op de tarieven zijn de artikelen 10 t/m 13 van de Drinkwaterwet, de artikelen 6 t/m 10 van het Drinkwaterbesluit en de artikelen 5 t/m 7 van de Drinkwaterregeling. Samen vormen deze artikelen het kader waarbinnen de drinkwaterbedrijven hun tarieven moeten vaststellen.

² Tweede Kamer, 2006-2007, 30 895, nr. 3 (MvT) p. 5.

³ Tweede Kamer, 2006-2007, 30 895, nr. 3 (MvT) p. 5.

⁴ Tweede Kamer, 2006-2007, 30 895, nr. 3 (MvT), p. 30. En: Eerste Kamer, vergaderjaar 2008–2009, 30 895, D (MvA), p. 16/17.



ILT houdt toezicht op de naleving van deze wetgeving, inclusief de totstandkoming van de drinkwatertarieven. Volgens artikel 7, tweede lid van de Drinkwaterregeling dient ILT bij de uitoefening van het toezicht op artikel 12, derde lid van de Drinkwaterwet en paragraaf 2.1 van het Drinkwaterbesluit advies te vragen aan ACM. Op 14 maart 2016 heeft ILT per brief ACM gevraagd advies te geven over de drinkwatertarieven van het tariefjaar 2016.

De centrale elementen van het tarieftoezicht zijn de eisen van kostendekkendheid, transparantie en non-discriminatie van de tarieven, welke beginselen in de Drinkwaterwet zijn vastgelegd. De consument dient als gebonden afnemer te worden beschermd tegen de monopoliepositie van het drinkwaterbedrijf. Door deze monopoliepositie kan het drinkwaterbedrijf tarieven in rekening brengen die hoger zijn dan noodzakelijk voor een verantwoorde bedrijfsvoering.⁵ Daarnaast dienen de tarieven op transparante wijze tot stand te komen, non-discriminatoir te zijn en de relevante kosten voor drinkwatertaken te dekken.

2.3 Relevante artikelen wet- en regelgeving

Drinkwaterwet

Artikel 11

1. De eigenaar van een drinkwaterbedrijf hanteert tarieven die kostendekkend, transparant en niet discriminerend zijn.
2. De eigenaar van een drinkwaterbedrijf hanteert bij de bepaling van de vermogenskosten die in het tarief mogen worden doorberekend ten hoogste de geldende gewogen gemiddelde vermogenskostenvoet, vastgesteld krachtens artikel 10, derde lid.
3. De toerekening van de kosten van materiële vaste activa vindt plaats op basis van afschrijvingsmethoden en afschrijvingstermijnen die volgens algemeen aanvaarde bedrijfseconomische principes zijn bepaald.
4. Als grondslag voor het bepalen van de vermogenskosten, die in het tarief mogen worden doorberekend, geldt de activawaarde, waarbij de materiële vaste activa gewaardeerd worden tegen historische kostprijs.

Artikel 12

1. Uit de begroting van het drinkwaterbedrijf blijkt op welke wijze de kosten, waaronder de vermogenskosten die ten hoogste mogen worden gehanteerd, in het tarief zijn verwerkt.
2. De eigenaar van een 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. Het verslag dient voorzien te zijn van een goedkeurende verklaring van een registeraccountant. Onze

⁵ Tweede Kamer, vergaderjaar 2007–2008, 30 895, nr. 18 (Amendement Jansen) en Tweede Kamer, vergaderjaar 2007–2008, 30 895, nr. 25 (Amendement Van der Staaij).



Minister zendt dit verslag voor het einde van het kalenderjaar aan de beide Kamers der Staten-Generaal.

3. Indien uit het verslag, bedoeld in het tweede lid, blijkt dat het gerealiseerde bedrijfsresultaat de voor dat jaar op basis van artikel 11, tweede lid, bepaalde vermogenskosten overschrijdt, draagt de eigenaar van een drinkwaterbedrijf er zorg voor dat die overschrijding wordt gecompenseerd in de tariefstelling voor het daaropvolgende kalenderjaar.

Drinkwaterbesluit

Artikel 8 In tarief door te berekenen kosten

1. Als kosten, bedoeld in artikel 13, eerste lid, onder a, van de wet, die ten grondslag liggen aan het tarief, bedoeld in artikel 11 van de wet, worden aangemerkt kosten die zijn of worden gemaakt ten behoeve van de taken, genoemd in artikel 7, eerste en tweede lid, van de wet.
2. De kosten van projecten ten behoeve van de bevordering van een goede drinkwatervoorziening in het buitenland bedragen maximaal 1% van de raming van de omzet, bedoeld in artikel 9, eerste lid, onderdeel a.
3. De kosten, bedoeld in het tweede lid, worden in mindering gebracht op de toegestane vermogenskostenvergoeding, volgend uit de vastgestelde vermogenskosten, bedoeld in artikel 11, tweede lid, van de wet.
4. Bij ministeriële regeling kunnen nadere regels worden gesteld met betrekking tot de wijze van berekening van de vermogenskosten, bedoeld in artikel 11, tweede lid, van de wet.

Artikel 9. Raming van omzet en kosten

1. De elementen en wijze van berekening van de tarieven, bedoeld in artikel 13, eerste lid, onder b, van de wet, worden gevormd door:
 - a. een raming van de met de taken, bedoeld in artikel 7, eerste en tweede lid, van de wet, te behalen omzet, die mede is gebaseerd op de daadwerkelijk gerealiseerde omzet in het voorafgaande kalenderjaar;
 - b. een raming van de kosten, bedoeld in artikel 8, eerste lid, die worden doorberekend in de drinkwatertarieven.
2. Bij de raming van de kosten, bedoeld in het eerste lid, onder b, worden betrokken:
 - a. een in het voorafgaande jaar gerealiseerde verbetering van de kostenefficiëntie;
 - b. het verslag met de resultaten van de prestatievergelijking, bedoeld in artikel 43, eerste lid, van de wet
3. Aan het vereiste van kostendeckendheid van het tarief, bedoeld in artikel 11, eerste lid, van de wet, wordt in ieder geval voldaan indien de geraamde omzet uit het tarief niet meer bedraagt dan de som van de geraamde kosten, bedoeld in het eerste lid, onder b.



Artikel 10. Kostenposten en toerekening

1. De eigenaar van een drinkwaterbedrijf publiceert jaarlijks voor 1 december een overzicht van de tarieven die hij in het daarop volgende kalenderjaar voor de beschikbaarstelling en levering van drinkwater in rekening brengt.
2. In het in het eerste lid bedoelde overzicht wordt ten minste onderscheid gemaakt in tarieven voor de volgende posten:
 - a. aansluitkosten,
 - b. vastrecht, en
 - c. prijs per kubieke meter geleverd drinkwater.
3. In het in het eerste lid bedoelde overzicht wordt bij de tarieven aangegeven hoe deze zijn afgeleid uit de door het drinkwaterbedrijf te maken kosten voor de volgende posten:
 - a. operationele kosten,
 - b. afschrijvingen,
 - c. vermogenskosten, en
 - d. belastingen.
4. In het in het eerste lid bedoelde overzicht wordt inzicht verschaft in de wijze van kostentoerekening voor de levering via het distributienet van ander water dan drinkwater.

Drinkwaterregeling

Artikel 6. Berekening vermogenskosten

1. De maximaal toegestane vermogenskosten die de eigenaar van een drinkwaterbedrijf mag doorberekenen in het drinkwatertarief worden berekend als het product van de op grond van artikel 10, vierde lid, van het besluit vastgestelde vermogenskostenvergoeding en de activawaarde, bedoeld in artikel 11, vierde lid, van de wet.
2. De activawaarde, bedoeld in het eerste lid, is het gemiddelde van het begrote totaal van de activa per 1 januari en 31 december van het jaar waarvoor de toegestane vermogenskosten worden berekend. Liquide middelen worden niet gerekend tot de activawaarde.



3 Toetsingskader van drinkwatertarieven

3.1 Inhoudelijke toetsing

Zoals beschreven in hoofdstuk 2 toetst ACM ten behoeve van het advies aan ILT of de drinkwatertarieven tot stand zijn gekomen in overeenstemming met de bepalingen in de Drinkwaterwet (hierna ook: Dww), het Drinkwaterbesluit (hierna ook: Dwb) en de Drinkwaterregeling (hierna ook: Dwr). ACM heeft de wettelijke context van haar adviestaak uitgewerkt in een concreet toetsingskader, waarin twee stappen zijn onderscheiden:

Stap 1: Toetsing van de kosten aan de wettelijke bepalingen

Stap 2: Toetsing van de totstandkoming van de tarieven aan de wettelijke bepalingen

Stap 1: Toetsing van de kosten

ACM stelt in deze stap vast of de raming van de kosten, die de basis vormen voor de drinkwatertarieven, is opgesteld overeenkomstig de (rand)voorwaarden die de wet daaraan stelt. ACM stelt bij deze stap vast:

Totstandkoming van de begroting

- of uit de begroting blijkt op welke wijze de kosten – waaronder de vermogenskosten die ten hoogste mogen worden gehanteerd – in het tarief zijn verwerkt (Dww artikel 12, eerste lid);
- of het drinkwaterbedrijf heeft vastgesteld of zijn kostenefficiëntie (t-2) is verbeterd en of hij deze verbetering heeft betrokken bij het vaststellen van de begroting (Dwb artikel 9, tweede lid, onderdeel a)⁶;
- of het drinkwaterbedrijf de resultaten van de onderlinge prestatievergelijking van de drinkwaterbedrijven heeft betrokken bij de totstandkoming van de begroting (Dwb artikel 9, tweede lid, onderdeel b)

Splitsing kosten naar drinkwatertaken

- of het drinkwaterbedrijf uitsluitend de kosten die betrekking hebben op de wettelijke taken zoals vermeld in artikel 7 van de Drinkwaterwet doorberekent in de tarieven (Dwb artikel 8, eerste lid).

Vermogenskosten

- of de activa gewaardeerd zijn tegen historische kostprijs (Dww artikel 11, vierde lid);
- of de toerekening van de kosten van materiële vaste activa plaatsvindt op basis van afschrijvingsmethoden en -termijnen die volgens algemeen aanvaarde bedrijfseconomische principes zijn bepaald (Dww artikel 11, derde lid);
- of de activawaarde voor dat jaar het gemiddelde is van het begrote totaal van de activa op 1 januari en 31 december (Dwr artikel 6, tweede lid);

⁶ Kostenefficiëntie komt tot uitdrukking door bij de raming van de kosten de in het voorafgaande jaar gerealiseerde kostenverbetering te betrekken.



- of de begrote kosten voor drinkwatervoorziening in het buitenland niet meer dan 1% bedragen van de geraamde omzet en of deze kosten in mindering zijn gebracht op de begrote vermogenskosten (Dwb artikel 8, tweede en derde lid);
- of de vermogenskosten die het drinkwaterbedrijf begroot niet meer bedragen dan het product van de door de minister vastgestelde WACC en de begrote activawaarde (Dww artikel 11, tweede lid en Dwr artikel 6, eerste lid);
- of een eventueel positief verschil tussen bedrijfsresultaat en toegestane vermogenskosten in het jaar t-2 is gecompenseerd in de tarieven voor het jaar t (Dww artikel 12, derde lid).

Stap 2: toetsing van de tarieven

De tweede stap bestaat uit het toetsen van de tarieven aan de wettelijke eisen. ACM stelt bij deze stap vast:

Opbrengsten

- of de tarieven kostendekkend zijn (Dwb, artikel 9, derde lid);
- of de begroting van de omzet mede is gebaseerd op de gerealiseerde omzet in het voorafgaande kalenderjaar (t-1) (Dwb artikel 9, eerste lid, onderdeel a).

Tarieven

- of de berekeningsmethode van de tarieven wordt gevormd door een raming van de kosten die worden doorberekend in de drinkwatertarieven (Dwb artikel 9, eerste lid, onderdeel b);
- of het drinkwaterbedrijf transparant maakt hoe vanuit de kosten – operationele kosten, afschrijvingen, vermogenskosten en belastingen – de tarieven zijn afgeleid (Dwb artikel 10, derde lid);
- of de tarieven die het drinkwaterbedrijf in rekening brengt voor de wettelijke taken niet discriminerend zijn (Dww artikel 11, eerste lid);
- of het door het drinkwaterbedrijf gepubliceerde tarievenoverzicht inzicht verschaft in de wijze waarop kosten voor levering van ander water dan drinkwater worden toegerekend (Dwb artikel 10, vierde lid).

Publicatie van het tarievenoverzicht

- of het drinkwaterbedrijf een tarievenoverzicht heeft gepubliceerd waarin tenminste de tarieven voor aansluiting, vastrecht en drinkwater per kubieke meter zijn opgenomen (Dwb artikel 10, tweede lid).



3.2 Werkwijze

Op basis van het inhoudelijke toetsingskader heeft ACM zich – voor zover de informatie beschikbaar is – een oordeel gevormd over de drinkwatertarieven 2016 door onder andere:

- een bedrijfsbezoek te verrichten bij ieder individueel drinkwaterbedrijf in de periode februari-april 2016 waarbij nadere uitleg is gegeven door het drinkwaterbedrijf over het door hen gebruikte kostprijsmodel, alsmede de totstandkoming en integratie van dat model in de bedrijfsprocessen;
- bestuderen van eerdere rapportages over de drinkwatertarieven van het drinkwaterbedrijf;
- bestuderen van het kostprijsmodel van het drinkwaterbedrijf;
- bestuderen van de toelichtende tekst die door het drinkwaterbedrijf bij het kostprijsmodel is verstrekt en beoordelen of de gebruikte verdeelsleutels redelijk zijn;
- aansluiting te verrichten tussen de begroting 2016 zoals opgenomen in het kostprijsmodel en begroting 2016 van het drinkwaterbedrijf als geheel zoals afgestemd met de stakeholders van het drinkwaterbedrijf;
- aansluiting te zoeken tussen de realisatie 2014 (t-2) zoals opgenomen in het kostprijsmodel (en het jaarverslag 2014 van het drinkwaterbedrijf) en de omvang van de begroting 2016 om de kostenefficiëntie te bepalen;
- zelfstandig een beeld te vormen over de activiteiten en kenmerken van het drinkwaterbedrijf en het concern waarbinnen het drinkwaterbedrijf zich bevindt (onder meer door kennisnemen van website) en dit te toetsen tijdens het bedrijfsbezoek;
- kennisname van de jaarrekeningen van het drinkwaterbedrijf;
- kennis te nemen van het tariefbeleid van het drinkwaterbedrijf.



4 Totstandkoming van de drinkwatertarieven van Dunea

4.1 Betrokken informatie en proces

In december 2015 heeft ACM voor de toetsing van de drinkwatertarieven 2016 onder meer de volgende informatie over Dunea van ILT ontvangen:

- Kostprijsmodel 2016 ;
- Bedrijfsverslag 2014;
- Tekstuele toelichting op het kostprijsmodel 2016.

Het kostprijsmodel beschrijft ACM in 4.2.

Op 16 februari 2016 heeft ACM samen met ILT een bezoek gebracht aan Dunea. Tijdens dit bezoek heeft Dunea een toelichting gegeven op bovengenoemde documenten door uitleg te geven over:

- De wijze waarop het kostprijsmodel tot stand is gekomen en de werking van het model;
- De wijze waarop Dunea uit de totale begroting de kosten van niet-wettelijke taken, buitenlandregeling (1%) en overige wettelijke taken heeft onttrokken om zodoende tot de totale kosten van Dunea voor drinkwater te komen;
- De wijze waarop Dunea haar drinkwaterkosten vertaalt naar drinkwatertarieven;
- De wijze waarop Dunea de kostenefficiëntie en onderlinge prestatievergelijking heeft betrokken bij de raming van de kosten.

Dunea heeft naar aanleiding van dit bezoek additionele informatie aan ILT gestuurd waarin deze uitleg ook te vinden is. Deze informatie bevat de begroting 2016 en enkele aansluitingen tussen het kostprijsmodel en onderliggende brondocumenten. Waar relevant wordt naar deze informatie verwezen via voetnoten.

ACM heeft een conceptadvies opgesteld en op 7 juli 2016 via ILT aan Dunea toegestuurd. Dunea is op die wijze in de gelegenheid gesteld om te kunnen reageren op het conceptadvies. Dunea heeft op 21 september een reactie gestuurd, deze hebben ACM en Dunea telefonisch besproken op 12 oktober. Vervolgens heeft Dunea nog informatie en aanvullende opmerkingen gestuurd op 28 oktober. De reacties zijn in de rapportage waar relevant verwerkt.

4.2 Beschrijving kostprijsmodel

Een aantal drinkwaterbedrijven⁷ heeft gezamenlijk in Excel een kostprijsmodel ontwikkeld (hierna: het sectorkostprijsmodel), enkele andere drinkwaterbedrijven hebben individueel een kostprijsmodel ontwikkeld. Dunea heeft het sectorkostprijsmodel gebruikt. Het gebruik (en nadere invulling) van dit model is een vrije keuze van het individuele drinkwaterbedrijf.

⁷ De drinkwaterbedrijven die dit model ook voor 2016 hebben gebruikt zijn Dunea, Brabant Water, Evides, PWN, Vitens en Waternet.

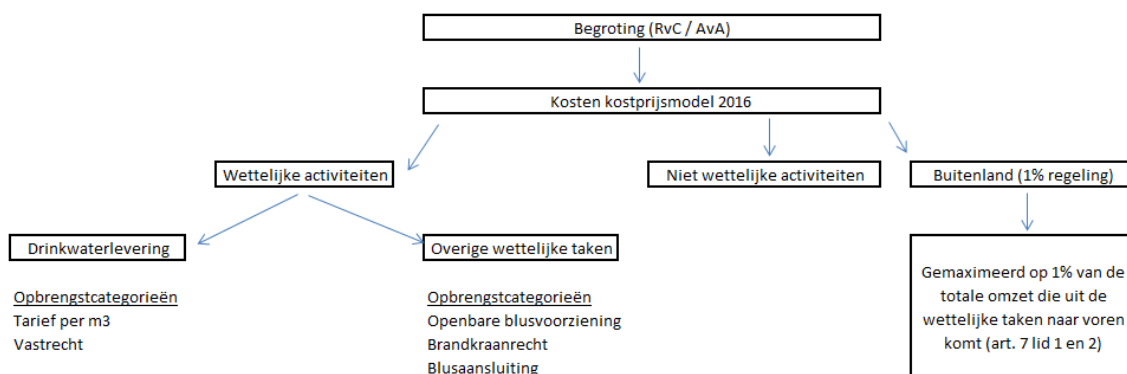


Dit kostprijsmodel is een Excelbestand, dat bestaat uit een aantal tabbladen. Drinkwaterbedrijven vullen gegevens in, waarna in het model de kostprijzen berekend worden. Naast het sectorkostprijsmodel heeft Dunea ook een toelichting aangeleverd op de totstandkoming van de tarieven (hierna: Onderbouwing tarieven 2016). In deze toelichting beschrijft het drinkwaterbedrijf de toepassing van het sectorkostprijsmodel bij de totstandkoming van de tarieven.

Hieronder licht ACM het sectorkostprijsmodel aan de hand van verschillende stappen nader toe.

Stap a: Scheiden van de kosten (zie § 4.3.2)

Het startpunt in het kostprijsmodel zijn de kosten uit de totale begroting 2016. In het sectorkostprijsmodel worden daar achtereenvolgens de volgende kosten van afgehaald: kosten voor niet-wettelijke taken, kosten voor buitenlandse activiteiten en kosten voor overige wettelijke taken. Het resultaat is de kosten die worden toegerekend aan de drinkwaterlevering. De indeling van activiteiten over de categorieën drinkwaterlevering, overige wettelijke taken en niet-wettelijke taken is gebaseerd op een lijst⁸ opgesteld door drinkwaterbedrijven.



Figuur 1: Schematische weergave kostprijsmodel – scheiden kosten

De totale kosten bestaan uit directe kosten en indirecte kosten. De directe kosten van een activiteit zijn rechtstreeks toe te rekenen aan de activiteit waarvoor ze worden gemaakt. De indirecte kosten worden via een verdeelsleutel toegerekend aan de verschillende activiteiten. Onder de indirecte kosten vallen bijvoorbeeld de kosten van de huisvesting en personeelskosten. Het drinkwaterbedrijf kiest zelf de verdeelsleutels die zij wil hanteren.

De totale kosten van een activiteit worden gevormd door directe en indirecte kosten van die activiteit. Om tot de kosten voor drinkwaterlevering te komen, worden de totale kosten van elk van de overige activiteiten (kosten voor niet-wettelijke taken, kosten voor buitenlandse activiteiten en kosten voor overige wettelijke taken) afgetrokken van de totale begrote kosten.

⁸ “Basistabel analyse activiteiten op wettelijke basis en overige activiteiten”.



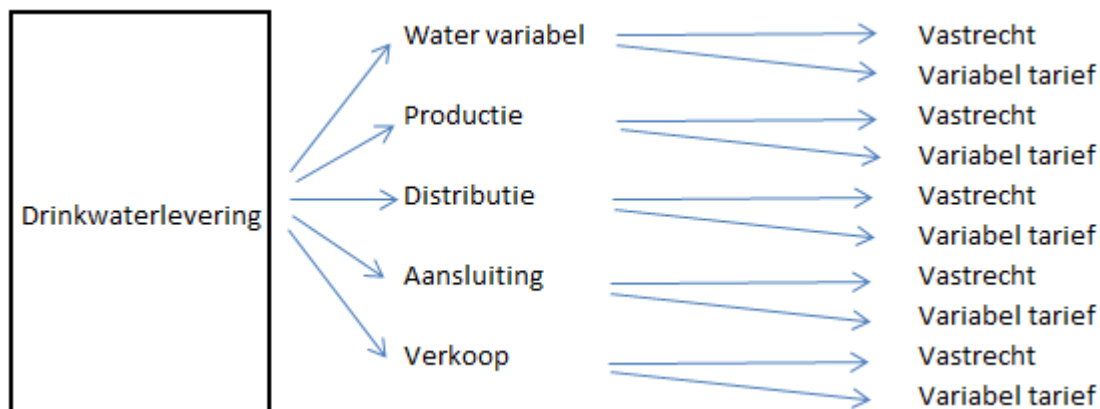
ACM benadrukt dat een juiste kostentoewijzing vanuit de totale begroting naar taken van belang is om kruissubsidiëring te vermijden. Het kostprijsmodel is bedoeld om kosten van drinkwatertaken en niet-drinkwatertaken te scheiden. Kruissubsidiëring wil zeggen dat kosten die een drinkwaterbedrijf maakt voor niet-drinkwatertaken terechtkomen in de drinkwatertarieven, of vice versa.

Stap b: Verdelen kosten over water en capaciteit (zie § 4.3.2)

In deze stap worden de kosten voor drinkwaterlevering in het sectorkostprijsmodel verdeelt over capaciteit (vastrecht) en water (variabele tarieven). Dit is onderverdeeld in twee stappen.

De eerste stap is om de totale kosten (direct en indirect) voor drinkwaterlevering onder te verdelen naar vijf hoofdprocessen,⁹ te weten: water variabel, productie, distributie, aansluiting en verkoop.

De tweede stap is om de kosten van elk hoofdproces met (een combinatie van) verdeelssleutels te alloceren aan capaciteit of water. Dunea verdeelt de kosten van deze hoofdprocessen naar de onderdelen capaciteit en water met verdeelssleutels. Nadat alle kosten van drinkwaterlevering zijn toegewezen aan capaciteit of water, volgen uit het sectorkostprijsmodel de kostprijzen voor vastrecht en de kostprijzen voor variabele tarieven.



Figuur 2: Schematische weergave kostprijsmodel – verdelen kosten over water en capaciteit

Overige tarieven

De overige tarieven (zoals bijvoorbeeld het aansluittarief) komen niet voort uit het kostprijsmodel. Het drinkwaterbedrijf heeft hiervoor een afzonderlijke calculatie van de kosten opgesteld die als basis dienen voor deze tarieven.

⁹ Binnen elk hoofdproces worden de volgende onderdelen geïdentificeerd: Operationele kosten, Afschrijvingen, Vermogenskosten en Belastingen. Classificatie van deze onderdelen maakt het mogelijk om directe aansluiting te maken met de begroting/jaarrekening van een drinkwaterbedrijf. Deze indeling heeft geen invloed op de toewijzing van de kosten aan de productcategorieën.



4.3 Toetsing van de kosten aan wettelijke bepalingen (stap 1)

In deze paragraaf zullen de volgende onderwerpen worden behandeld:

1. De totstandkoming van de begroting (4.3.1);
2. De splitsing van kosten naar drinkwater- en niet-drinkwatertaken (4.3.2);
3. De hoogte van de vermogenskosten (4.3.3).

4.3.1 Totstandkoming van de begroting

Dunea stelt haar begroting op totaal bedrijfsniveau op. Hierbij is geen direct zicht op de kosten die verband houden met de drinkwatertaken. Dunea hanteert het sectorkostprijsmodel om vanuit de totale bedrijfsbegroting tot de begroting voor alleen de drinkwatertaken te komen.

4.3.1.1 Aansluiting bedrijfsbegroting met kostprijsmodel

Uit artikel 12, eerste lid, van de Drinkwaterwet volgt dat uit de begroting van het drinkwaterbedrijf moet blijken op welke wijze de kosten in de tarieven zijn verwerkt. Aangezien Dunea in het kostprijsmodel laat zien op welke wijze Dunea vanuit de kosten de tarieven berekent, is het belangrijk dat het kostprijsmodel aansluit op de begroting zoals goedgekeurd door de directie en Raad van Commissarissen. Immers, als deze aansluiting er niet is, kan ACM niet zien op welke wijze de kosten in de tarieven zijn verwerkt.

ACM constateert dat Dunea in het sectorkostprijsmodel uitgaat van € 142,5 mln aan totale kosten.¹⁰ In de aan ACM verstrekte begroting 2016 bedragen de totale bedrijfskosten € 139,9 mln. Het verschil van € 2,6 mln is door Dunea inzichtelijk gemaakt met een brugstaat (zie tabel 1).

	Bedragen (€ * 1 mln)	Totaal
Begroting Dunea		139,9
<i>Correctie t.b.v. kostprijsmodel:</i>		
Hogere precario (als gevolg van definitief vaststellen van precario tarieven Gemeenten)	2,6	
Totale correcties		2,6
Totale kosten kostprijsmodel		142,5

Tabel 1: Aansluiting bedrijfsbegroting Dunea en het kostprijsmodel

Na het vaststellen van de bedrijfsbegroting van Dunea hebben een aantal gemeenten hun precario definitief vastgesteld. Dunea heeft deze aanpassing meegenomen in het kostprijsmodel zodat de werkelijke kosten zichtbaar zijn in het kostprijsmodel.

ACM stelt vast dat de aansluiting (bedrijfsbegroting 2016 met kosten uit kostprijsmodel) bij Dunea zichtbaar is vastgelegd, en dat deze achteraf op grond van de begroting is te maken. Het kostprijsmodel is dus gebaseerd op een raming van de kosten (begroting). Dunea handelt

¹⁰ Kostprijsmodel 2016 Dunea.



hiermee conform artikel 12, eerste lid van de Drinkwaterwet.

4.3.1.2 *Kostenefficiency en onderlinge prestatievergelijking*

Uit artikel 9, tweede lid van het Drinkwaterbesluit volgt dat drinkwaterbedrijven bij het opstellen van de begroting rekening dienen te houden met:

- de gerealiseerde verbetering van de kostenefficiëntie en
- de onderlinge prestatievergelijking.

De drinkwatertarieven 2016 worden eind 2015 door de drinkwaterbedrijven vastgesteld. Op dat moment is 2014 het meest recente gerealiseerde jaar en is 2012 de meest recent beschikbare onderlinge prestatievergelijking. Ten aanzien van de verbetering van de kostenefficiëntie verwacht ACM hier een vergelijking van de kostenrealisatie in 2014 met de realisatie uit eerdere jaren. Ten aanzien van de onderlinge prestatievergelijking verwacht ACM een omschrijving van de resultaten van de onderlinge prestatievergelijking 2012 en een omschrijving hoe het drinkwaterbedrijf deze resultaten heeft betrokken bij het opstellen van de drinkwatertarieven.

Tijdens het bedrijfsbezoek van ACM heeft Dunea mondeling toegelicht dat zij aandacht besteedt aan de kostenbesparing onder meer door de uitkomsten van de Benchmark mee te nemen in het begrotingsproces. Tevens vergelijkt Dunea de realisatie van 2014 met de begroting 2014 en gebruikt de uitkomst hiervan voor de nieuwe begroting. In haar tariefbeleid heeft Dunea daarnaast aanvullende kostenprikkel. Dunea verlaagt het variabele tarief, terwijl het (basis) vastrecht ongewijzigd blijft ten opzichte van 2015. Dit kan beschouwd worden als een prikkel voor kostenefficiëntie.

Dunea merkt op dat de uitkomsten van de onderlinge prestatievergelijking vertaald moeten worden van 2012 naar 2015. Dunea geeft aan dat dit een tekortkoming van de onderlinge prestatievergelijking is om deze te betrekken bij het opstellen van de begroting 2016.

Dunea heeft niet inzichtelijk gemaakt wat de gerealiseerde verbetering van de kostenefficiëntie is en hoe deze is betrokken bij het opstellen van de begroting. Daarbij is het niet inzichtelijk hoe de onderlinge prestatievergelijking is betrokken bij het opstellen van de begroting. Niettemin heeft Dunea wel een vorm van efficiëntie betrokken bij de raming van de kosten, te weten dat Dunea in ieder geval de kosten niet laat meestijgen met de inflatie (Dunea streeft naar gelijkblijvende tarieven) en dat er een proces is dat rekening houdt met efficiencyveranderingen. ACM meent dat Dunea strikt genomen niet voldoet aan artikel 9, tweede lid van het Drinkwaterbesluit.

4.3.2 **Splitsing kosten naar drinkwatertaken**

Uit artikel 8, eerste lid van het Drinkwaterbesluit volgt dat een drinkwaterbedrijf uitsluitend de kosten die betrekking hebben op de wettelijke taken zoals vermeld in artikel 7, eerste en tweede lid van de Drinkwaterwet mag doorberekenen in de drinkwatertarieven. Voor de toets op dit artikel is het van belang dat Dunea zichtbaar maakt dat enkel de kosten die betrekking hebben op de drinkwatertaken (artikel 7, eerste en tweede lid Drinkwaterwet) worden doorberekend in de tarieven. ACM verwacht dat een drinkwaterbedrijf in het kostprijsmodel, danwel in een



toelichtend document, inzichtelijk maakt:

- Op welke wijze zij waarborgt dat zij alle activiteiten identificeert die niet onder artikel 7, eerste en tweede lid van de Drinkwaterwet vallen;
- Op welke wijze zij waarborgt dat per activiteit alle directe¹¹ en indirecte¹² kosten zijn geïdentificeerd en toegekend en welke verdeelsleutels¹³ zij daarbij heeft gebruikt.

4.3.2.1 Werkwijze identificatie activiteiten

Om de kosten te splitsen naar drinkwatertaken en overige taken en activiteiten hebben de drinkwaterbedrijven een lijst opgesteld (zie paragraaf 4.2) en afgestemd met ILT. De activiteiten op de lijst afkomstig zijn uit een inventarisatie vanuit de opbrengsten. ACM merkt op dat indien er activiteiten zijn waarbij enkel sprake is van kosten, deze mogelijk niet zijn geïdentificeerd bij het opstellen van deze lijst.

Daarnaast bevat de lijst activiteiten die voortkomen uit de Drinkwaterwet waarbij niet is aangegeven uit welk artikel ze voortkomen. ACM kan van deze activiteiten dus niet vaststellen of de kosten die het drinkwaterbedrijf wel of niet de kosten voor artikel 7, lid 1 en 2 zijn.

Dunea heeft de lijst van de drinkwaterbedrijven en de ILT gebruikt om haar kosten te verdelen over drinkwaterlevering, overige wettelijke taken en niet-wettelijke taken. Daarbij heeft Dunea de kosten voor bevordering van een goede drinkwatervoorziening in het buitenland apart inzichtelijk gemaakt.

	Bedragen (€* 1 mln)	Totaal
Begroting Dunea kostprijsmodel		142,5
Drinkwaterlevering	123,3	
Overige wettelijke taken	18,0	
Buitenland	0,6	
Niet wettelijke taken	0,6	
Totaal verdeling in kostprijsmodel		142,5

Tabel 2: Verdeling kosten over de activiteiten

De kosten voor drinkwaterlevering resteren nadat van de totale kosten de kosten voor overige

¹¹ De directe kosten van een activiteit bestaan uit de kosten waarvan evident is dat deze toezien op deze éne activiteit.

¹² De indirecte kosten zijn alle kosten die van de totale begroting – na aftrek van de directe kosten – overblijven. Zoals de kosten van huisvesting, personeelskosten van stafdiensten en afschrijvingskosten van activa die worden ingezet voor meerdere activiteiten. De indirecte kosten zijn niet aan één activiteit toe te wijzen.

Indirecte kosten kunnen worden onderscheiden naar kosten die (i) toezien op meerdere activiteiten (Bijvoorbeeld activa of personeel dat werkzaamheden voor een aantal – vastomlijnde – activiteiten verricht) en (ii) kosten waarbij de koppeling met activiteiten niet te maken is (bijvoorbeeld algemene huisvestingskosten).

¹³ Vanwege de vrijheid van vaststellen en toepassen van verdeelsleutels verwacht ACM dat het drinkwaterbedrijf informatie verstrekt over: (a) hoe de verdeelsleutel is opgebouwd (inhoud van de verdeelsleutel) en (b) op welke indirecte kosten welke verdeelsleutel toegepast moet worden (toepassing van de verdeelsleutel).



wettelijke taken, niet-wettelijke taken en kosten voor bevordering van een goede drinkwatervoorziening in het buitenland zijn afgehaald. De lijst van de drinkwaterbedrijven maakt scheiding tussen wettelijk en niet-wettelijk. Dunea heeft de wettelijke taken op twee tabbladen opgenomen: drinkwaterlevering en overige wettelijke taken. Dunea geeft in het kostprijsmodel niet voor elke wettelijke activiteit aan uit artikel van de Drinkwaterwet dit voorkomt. Daarnaast heeft Dunea de activiteiten uit het kostprijsmodel ook niet gekoppeld aan de activiteiten die in de lijst zijn opgenomen. Hierdoor is het onduidelijk of op het tabblad overige wettelijke taken wel of geen drinkwaterkosten staan. Het tabblad drinkwaterlevering bevat alleen vastrecht en variabele tarieven. ACM stelt dat alleen als alle niet drinkwaterkosten zijn geïdentificeerd dat dan op tabblad drinkwaterlevering de kosten voor drinkwater resteren.

4.3.2.2 *Werkwijze identificatie kosten*

Het kostprijsmodel start met de bedrijfsbegroting. Dunea verdeelt deze kosten over drinkwaterlevering, overige wettelijke taken en niet-wettelijke taken. In het kostprijsmodel van Dunea zijn alleen de uitkomsten zichtbaar. Dunea maakt de hieraan ten grondslag liggende berekeningen en toewijzingen niet inzichtelijk. Het is niet transparant in het kostprijsmodel wat directe en indirecte kosten zijn en welke verdeelsleutels Dunea heeft gebruikt bij het toewijzen en toerekenen van de indirecte kosten. Dunea geeft aan dat de identificatie van de directe kosten per activiteit mogelijk is door kostenplaatsen die in de administratie zijn aangebracht alsmede de kennis van de medewerkers op de financiële administratie. Dunea heeft projecten geïdentificeerd door één jaar voor het opstellen van het kostprijsmodel de grootboekrekeningen door te lopen en vast te stellen welke opbrengsten zij heeft. ACM merkt op dat hierdoor projecten die enkel kosten kennen, mogelijk niet geïdentificeerd zijn.

Dunea heeft tijdens het bedrijfsbezoek toegelicht dat bij het bepalen van de verdeelsleutels en de toepassing van de verdeelsleutels meerdere functionarissen zijn betrokken. Dunea heeft – op basis van de beste inschatting ('professional judgement') – de verdeelsleutels verwerkt in het kostprijsmodel. Dunea is daarmee van mening dat de gehanteerde verdeelsleutels voldoende objectief tot stand zijn gekomen en toepasbaar zijn in het kader van het kostprijsmodel. De verdeelsleutels die door Dunea worden toegepast zijn:

- a. Kosten toeziend op meerdere activiteiten: Inschatting van het relatieve belang van één activiteit ten opzichte van het totaal aan activiteiten waarvoor deze kosten worden gemaakt.
- b. Huisvestingskosten waarbij geen koppeling met activiteiten is te maken: Vloeroppervlakte drinkwatertaken / totale vloeroppervlakte.
- c. Overige kosten waarbij geen koppeling met activiteiten is te maken: Het aantal FTE bezig met de activiteit / totaal aantal FTE van het drinkwaterbedrijf.

ACM acht het aannemelijk dat de door Dunea toegelichte verdeelsleutels leiden tot een redelijke uitkomst (verdeling van de kosten) in het kader van het kostprijsmodel.



4.3.2.3 Conclusie

Hoewel Dunea belangrijke stappen heeft gezet in de transparantie van de kosten van de drinkwater, concludeert ACM dat Dunea vooralsnog niet volledig voldoet aan artikel 8, eerste lid van het Drinkwaterbesluit om de volgende redenen:

- De lijst die Dunea gebruikt voor het scheiden van kosten waarborgt onvoldoende dat deze scheiding conform artikel 7, eerste en tweede lid van de Drinkwaterwet plaatsvindt. Daarbij komt dat Dunea in het kostprijsmodel en toelichtende document onvoldoende toelicht op welke (wettelijke) taken (van de lijst) een activiteit toeziet;
- Dunea presenteert de uitkomsten van het scheiden van de kosten over drinkwaterlevering, kosten voor niet-wettelijke taken, kosten voor buitenlandse activiteiten en kosten voor overige wettelijke taken. Dunea geeft onvoldoende inzicht hoe zij deze kosten heeft gescheiden;
 - a. Dunea geeft geen toelichting hoe zij onderscheid maakt tussen directe en indirecte kosten en welke keuzes daaraan ten grondslag liggen;
 - b. Dunea maakt de gebruikte verdeelsleutels niet inzichtelijk en geeft geen nadere toelichting omtrent de inhoud en toepassing van de verdeelsleutels. Wel heeft Dunea mondeling een toelichting gegeven op de verdeelsleutels.

4.3.2.4 Verdelen kosten drinkwaterlevering (vastrecht en variabel)

Dunea heeft op grond van de hierboven vermelde stappen de kosten voor drinkwaterlevering geïdentificeerd. Zoals vermeld is de omvang van de kosten voor drinkwaterlevering bij Dunea € 123,3 mln. Dunea wijst deze kosten van drinkwaterlevering vervolgens toe aan water (variable tarieven) en capaciteit (vastrecht tarieven). Dit doet Dunea in een aantal stappen. De eerste stap is om de totale kosten voor drinkwaterlevering onder te verdelen naar vijf hoofdprocessen, te weten: water variabel, productie, distributie, aansluiting en verkoop. De tweede stap is om de kosten van elk hoofdproces te alloceren aan capaciteit of water.

Stap a

Dunea gebruikt in het kostprijsmodel de kostenindeling (kostenopbouw) uit het protocol. Het protocol is gedetailleerder dan de kostenindeling in de begroting van Dunea. Dunea geeft in het kostprijsmodel de kosten gesplitst over 16 benchmarkprocessen¹⁴ weer. Zeven benchmarkprocessen zijn aan één of meerdere hoofdprocessen toe te wijzen met verdeelssleutels. De kosten van de andere negen benchmarkprocessen schaaft Dunea onder overheadkosten en worden op basis van FTE toegerekend aan de 5 hoofdprocessen. Dunea heeft de verdeelsleutels zichtbaar gemaakt in het kostprijsmodel, maar geeft geen toelichting op

¹⁴ De benchmarkprocessen zijn onderdeel van het Protocol en dienen om de operationele kosten op procesniveau van drinkwaterbedrijven onderling te kunnen vergelijken. Daarvoor zijn processen vooraf gedefinieerd en moeten drinkwaterbedrijven de kosten die daarmee verband houden in die categorie rapporteren. ACM merkt op dat dit een andere dwarsdoorsnede is van de kosten en niet toeziet op de scheiding van kosten voor drinkwatertaken vs. niet-drinkwatertaken.



deze verdeelsleutels in het kostprijsmodel (of toelichtingsdocument).
De kostenverdeling naar hoofdprocessen leidt tot onderstaande uitkomst.

Hoofdproces	Operationele kosten	Afschrijvingen	Belastingen	Vreemd vermogenskosten	Totaal (* €1.000)
Water variabel	7.118	-	602	-	7.720
Productie	33.137	19.613	-	5.330	58.080
Distributie	15.893	14.786	-	4.885	35.564
Aansluiting	10.504	165	-	21	10.690
Verkoop	11.199	67	-	13	11.279
Totaal	77.851	34.631	602	10.249	123.333

Tabel 3: Kostenverdeling naar hoofdprocessen

Stap b

De tweede stap is om van de kosten van de 5 hoofdprocessen te komen tot de kosten voor water (variabele tarieven) en capaciteit (vastrechtstarieven). Hierbij hanteert Dunea de volgende verdeelsleutels:

Hoofdproces	Water (variabel tarief)	Capaciteit (vastrecht)
Water variabel *1	100%	0%
Productie *2	90,6%	9,4%
Distributie *3	45,7%	54,3%
Aansluiting *4	0,8%	99,2%
Verkoop *5	68,5%	31,5%

Tabel 4: Verdeelsleutels t.b.v. kostenverdeling naar water en capaciteit

Dunea licht deze verdeelsleutels als volgt toe:

*1 de kosten voor water variabel zien volledig toe op water (variabel tarief)

*2 Dunea hanteert als grondslag hiervoor de benuttingsgraad van de productie. Deze wordt berekend door de daadwerkelijke productie te delen op de totale productiecapaciteit. Het overschot (niet gebruikte productie) wordt toegewezen aan capaciteit (vastrecht).

*3 Dunea berekent dit percentage als het gemiddelde van de benuttingsgraad productie en de benuttingsgraad distributie.

*4 Dunea hanteert als grondslag hiervoor de benuttingsgraad distributie. De benuttingsgraad distributie geeft de tijdsduur weer dat een aansluiting daadwerkelijk wordt gebruikt. De tijdsduur dat een aansluiting echt wordt gebruikt wordt toegewezen aan water, het restant wordt toegewezen aan vastrecht.

*5 Dunea berekent dit percentage als het gemiddelde van de verdeelsleutels 2,3 en 4, waarbij rekening wordt gehouden met het belang in euro's van elk van deze verdeelsleutels ten opzichte van elkaar.



Onderstaande tabel bevat de uitkomsten van het verdelen van de kosten weergegeven. ACM heeft hierbij aanvullend het rendement (eigen vermogenskosten) opgenomen dat Dunea aan elk van de wettelijke taken heeft toegerekend.

	Water (Variabel tarief)	Capaciteit (vastrecht)	Totaal
Operationele kosten	52.166	25.685	77.851
Afschrijvingen	24.580	10.051	34.361
Belastingen	602	-	602
Vreemd vermogenskosten	7.073	3.176	10.249
Totaal kosten	84.421 (68,5%)	38.911 (31,5%)	123.333 (100%)
Rendement	- 4.800 (- 247,0%)^{*1}	6.744 (347,0%)^{*2}	1.943 (100%)
Totaal kosten (incl rendement)	79.621	45.655	125.276

Tabel 5: Kostenverdeling naar water en capaciteit

*1 ACM merkt op dat Dunea bij het berekenen van het rendement gerelateerd aan water (het variabele tarief) een foutieve berekening uitvoert. Dunea deelt de totale kosten (exclusief eigen vermogenskosten) van water door een totale afzet van 76,5 mln m3 om de kostprijs te berekenen. Bij het bereken van de totale kosten van water wordt vervolgens deze kostprijs maal een afzet van 76,0 mln m3 gedaan. Het effect hiervan is dat een deel van de kosten niet meegenomen wordt bij het berekenen van de marge (de eigen vermogenskosten). Volgens ACM is het rendement dat Dunea behaald op water eigenlijk € -5,4 mln.

*2 Daarnaast constateert ACM dat een deel van de kosten die toegewezen worden aan capaciteit niet meegenomen wordt in de berekening van de kostprijzen. Op basis van de wegingsfactoren zoals Dunea deze in het model heeft opgenomen zou je verwachten dat €38,2 mln kosten aan regulier vastrecht wordt toegewezen en €0,7 mln kosten aan sprinklers. Echter, door een verkeerde formule in het kostprijsmodel wordt er €0,7 mln kosten niet toegewezen. Het effect hiervan is dat deze kosten niet meegenomen wordt bij het berekenen van de marge (de eigen vermogenskosten). Volgens ACM is het rendement dat Dunea behaald op vastrecht eigenlijk € 5,5 mln.

Dunea wijst 68,5% van de kosten van drinkwaterlevering toe aan water en 31,5% aan capaciteit. ACM merkt op dat de toewijzing van het rendement (op totaalniveau) afwijkt ten opzichte van de verdeling van de kosten. De totale kosten (incl. rendement) vormen de basis voor de tarieven die ACM verder beoordeelt in paragraaf 4.4.

4.3.3 Vermogenskosten

4.3.3.1 Waardering historische kostprijs

Uit artikel 11, vierde lid, van de Drinkwaterwet volgt dat het drinkwaterbedrijf als grondslag voor het berekenen van de vermogenskosten de materiële vaste activa moet waarderen tegen de historische kostprijs.



Dunea waardeert de activa in haar jaarrekening tegen historische kosten.¹⁵ ACM constateert dat de waarde van de activa voor 2016 zoals opgenomen in het kostprijsmodel in lijn ligt met de waardering zoals opgenomen in de jaarrekening 2014. ACM constateert dat de waardering van vaste activa in de jaarrekening in lijn is met artikel 11, vierde lid van de Drinkwaterwet.

4.3.3.2 Toerekening kosten van activa

Uit artikel 11, derde lid, van de Drinkwaterwet volgt dat het drinkwaterbedrijf de kosten van materiële vaste activa dient toe te rekenen op basis van afschrijvingsmethoden en –termijnen die volgens algemeen aanvaarde bedrijfseconomische principes zijn bepaald. Algemeen aanvaarde bedrijfseconomische principes houden in dat kosten verdeeld worden op basis van het relatieve gebruik (de inzet) van het actief voor een bepaalde activiteit. Hierbij is onderscheid te maken naar activa die volledig aan één activiteit zijn toe te wijzen en activa die voor meerdere activiteiten worden gebruikt. ACM verwacht tevens een logisch verband tussen afschrijvingskosten en activa; als afschrijvingskosten zijn toegewezen aan een activiteit, verwacht ACM ook dat activa zijn toegewezen aan die activiteit, en omgekeerd.

Onderstaande tabel bevat de afschrijvingen en activa uit het kostprijsmodel van Dunea. ACM constateert dat Dunea wel activa, maar geen afschrijvingskosten toerekent aan de buitenlandtaken. Dunea geeft aan dat de oorzaak is dat dit financiële activa betreft waar niet over afgeschreven wordt. Tevens constateert ACM dat Dunea wel afschrijvingskosten, maar geen materiële activa toerekent aan de overige wettelijke taken.

Activiteit (bedragen * € 1.000)	Afschrijvingskosten (A)	Activawaarde (B)*	Procentueel (= A/B)
Drinkwaterlevering	34.631	504.145	6,87%
Overige wettelijke activiteiten	77	-	n/a
Buitenland (1% regeling)	-	19.500	n/a
Niet wettelijke activiteiten	81	3.595	2,25%
Totaal	34.789	527.240	6,60%

Tabel 6: Afschrijvingskosten en activa per activiteit

* Dit betreft de gemiddelde activawaarde zoals die door het drinkwaterbedrijf is toegewezen aan de betreffende activiteit.

Ten aanzien van de afschrijvingsmethoden en –termijnen licht Dunea in het jaarverslag 2014 toe dat materiële vaste activa worden afgeschreven op basis van de lineaire methode over de verwachte gebruiksduur van de verschillende componenten waaruit het betrokken actief bestaat. De afschrijving start op het moment van ingebruikname van de betreffende activa.

¹⁵ Jaarbericht 2014 Dunea, grondslagen voor waardering activa en passiva (pagina 24 en 26)



ACM heeft niet kunnen vaststellen dat Dunea de kosten van de activa toerekent op basis van algemeen aanvaarde bedrijfseconomische principes. Op grond van het bovenstaande vindt ACM het niet aannemelijk dat Dunea voldoet aan artikel 11, derde lid, van de Drinkwaterwet.

4.3.3.3 *Activawaarde is gemiddelde van begrote totaal*

Uit artikel 6, tweede lid, van de Drinkwaterregeling volgt dat het drinkwaterbedrijf de activawaarde moet berekenen als het gemiddelde van de activawaarde per 1 januari en 31 december van het jaar waarvoor de toegestane vermogenskosten worden berekend. De liquide middelen worden niet tot de activawaarde gerekend. Dunea begroot de gemiddelde activa waarde voor drinkwaterlevering voor 2016 op € 504,1 mln. Op 1 januari verwacht Dunea een waarde van € 506,8 mln en op 31 december een waarde van € 501,5 mln. ACM constateert dat Dunea in het kostprijsmodel de activawaarde inderdaad op grond van bovenstaande rekenregels heeft berekend. ACM stelt vast dat Dunea voldoet aan artikel 6, tweede lid, van de Drinkwaterregeling.

4.3.3.4 *Kosten buitenlandse activiteiten (1% regeling)*

Uit artikel 8, tweede lid, van het Drinkwaterbesluit volgt dat de kosten voor bevordering van een goede drinkwatervoorziening in het buitenland maximaal 1% mogen bedragen van de geraamde omzet van de drinkwatertaken. In het kostprijsmodel geeft Dunea € 587.000 aan kosten op ter bevordering van goede drinkwatervoorziening in het buitenland. De omzet voor drinkwaterlevering heeft Dunea begroot op € 125,3 mln, waarmee de kosten voor buitenlandse activiteiten 0,5% bedragen van de geraamde omzet van de drinkwaterlevering. Dunea handelt hiermee conform artikel 8, tweede lid van het Drinkwaterbesluit.

4.3.3.5 *Begrootte vermogenskosten bedragen niet meer dan vastgestelde WACC*

Uit artikel 11, tweede lid Drinkwaterwet en artikel 6, eerste lid, van de Drinkwaterregeling volgt dat het drinkwaterbedrijf de vastgestelde vermogenskostenvergoeding niet mag overschrijden.¹⁶ De vastgestelde vermogenskostenvergoeding voor de periode 2016 en 2017 bedraagt 4,2%. Uit artikel 8, derde lid, van het Drinkwaterbesluit volgt dat de kosten ter bevordering van goede drinkwatervoorziening in het buitenland in mindering worden gebracht op de toegestane vermogenskostenvergoeding. Dit betekent dat de kosten ten laste van het resultaat van de drinkwatertaken worden gebracht.

Voor 2016 begroot Dunea € 11,6¹⁷ mln aan vermogenskosten voor drinkwaterlevering en

¹⁶ Dit betekent dat het drinkwaterbedrijf ten hoogste de geldende gewogen gemiddelde vermogenskostenvoet (hierna: WACC) mag hanteren. De WACC is het quotiënt van de vermogenskosten en de gemiddelde waarde van de activa

¹⁷ ACM heeft de vermogenskosten opnieuw berekend naar aanleiding van de constatering zoals opgenomen bij tabel 5. ACM komt tot de conclusie dat de begrote vermogenskosten €11,0 mln in plaats van €11,6 mln. Dit heeft geen gevolgen voor de conclusie.



buitenland, dit komt neer op een WACC van 2,3%.¹⁸ Dunea heeft hierbij de kosten ter bevordering van goede drinkwatervoorziening in het buitenland in mindering gebracht op de vermogenskosten. ACM stelt vast dat Dunea handelt conform artikel 11, tweede lid Drinkwaterwet, artikel 6, eerste lid van de Drinkwaterregeling en artikel 8, derde lid van het Drinkwaterbesluit.

4.3.3.6 *Compensatie positief verschil gerealiseerde en toegestane vermogenskosten*

Uit artikel 12, tweede en derde lid, van de Drinkwaterwet volgt dat het drinkwaterbedrijf een toets moet uitvoeren op de gerealiseerde vermogenskosten om vast te stellen of sprake is van een overschrijding van de toegestane vermogenskosten. Het drinkwaterbedrijf legt dit vast in een verslag vergezeld van een goedkeurende verklaring van een registeraccountant. Indien uit dit verslag blijkt dat er sprake is van een overschrijding dient het drinkwaterbedrijf dit te compenseren in de tarieven voor het jaar t+2.

Uit dit verslag blijkt dat er geen overschrijding was van de toegestane vermogenskosten in 2014. ACM heeft op basis van dit verslag berekend dat de gerealiseerde vermogenskosten 4,1% (na aftrek van de kosten voor buitenlandse activiteiten) bedraagt, terwijl de toegestane vermogenskostenvergoeding in 2014 4,8% was¹⁹. ACM stelt op basis hiervan vast dat Dunea in lijn handelt met artikel 12, derde lid, van de Drinkwaterwet.

ACM merkt hierbij op dat bovengenoemd verslag is opgesteld in overeenstemming met het Protocol Prestatievergelijking Drinkwaterbedrijven 2012²⁰ en een bijbehorende invulinstructie. ACM plaats hierbij de kanttekening dat ACM niet kan vaststellen dat deze wijze van opstellen van dit verslag conform de bedoeling van artikel 12, tweede lid van de Drinkwaterwet is geschiedt. Dit Protocol heeft immers uitsluitend als doel de prestaties van drinkwaterbedrijven te vergelijken en geeft aan dat de kostentoedeling in het kader van het tarieftoezicht op de drinkwaterbedrijven hiervan kan afwijken.

¹⁸ (Drinkwaterlevering (vermogenskosten € 12,2 mln) + de kosten voor bevordering van een goede drinkwatervoorziening in het buitenland (vermogenskosten - € 587.000)) / activa drinkwaterlevering (€ 504,1 mln) = 2,3%.

¹⁹ Gerealiseerde vermogenskosten à € 19,3 mln plus de kosten voor bevordering van een goede drinkwatervoorziening in het buitenland à € 0,7 mln afgezet tegen het gemiddelde balanstotaal à € 492,1 mln levert 4,1% op.

²⁰ Protocol prestatievergelijking drinkwaterbedrijven 2015, 10 december 2014.



4.4 Toetsing van de tarieven aan wettelijke bepalingen (stap 2)

In deze paragraaf zullen de volgende onderwerpen worden behandeld:

1. Of de tarieven kostendekkend zijn en of de begroting gebaseerd is op gerealiseerde omzet in het voorafgaande jaar (4.4.1);
2. Of Dunea niet discriminerende tarieven hanteert die op een transparante en op kosten gebaseerde wijze onderbouwt zijn (4.4.2);
3. Of Dunea een tarievenoverzicht publiceert in overeenstemming met de tarieven opgenomen in het kostprijsmodel (4.4.3).

4.4.1 Opbrengsten

4.4.1.1 Kostendekkendheid van de tarieven

In artikel 11, eerste lid van de Drinkwaterwet is opgenomen dat een drinkwaterbedrijf kostendekkende tarieven moet hanteren. Volgens artikel 9, derde lid van het Drinkwaterbesluit, voldoet een drinkwaterbedrijf in ieder geval aan de eis van kostendekkendheid wanneer de totale begrote omzet voor drinkwatertaken niet groter is dan de totale begrote kosten voor deze taken. ACM heeft getoetst of Dunea niet meer opbrengsten dan kosten heeft begroot voor vastrecht en variabele tarieven in 2016.

De begrote omzet voor vastrecht en variabele tarieven € 124,5 mln²¹, dit is 86,3% van de totale omzet van Dunea. De begrote omzet uit vastrecht en variabele tarieven is gelijk aan de kosten (incl. de door ACM berekende eigen vermogenskosten²²) die het drinkwaterbedrijf hiervoor begroot. Bij deze toets van kostendekkendheid neemt ACM als uitgangspunt aan dat Dunea op een juiste wijze een scheiding heeft aangebracht tussen kosten voor wettelijke drinkwatertaken en overige activiteiten. ACM merkt op dat de niet-wettelijke activiteiten die Dunea onderneemt verlieslatend zijn.²³

Op grond van de begrote kosten in het kostprijsmodel concludeert ACM dat de tarieven voor vastrecht en variabele tarieven van Dunea op totaalniveau kostendekkend zijn. ACM stelt dat Dunea in lijn handelt met artikel 9, derde lid van het Drinkwaterbesluit..

4.4.1.2 Omzet

Uit artikel 9, eerste lid, onderdeel a van het Drinkwaterbesluit volgt dat de raming van de met drinkwatertaken te behalen omzet mede gebaseerd moet zijn op de daadwerkelijk gerealiseerde omzet in het voorafgaande kalenderjaar (2014). Om dit te kunnen toetsen maakt

²¹ Bij bestudering van het kostprijsmodel van Dunea constateert ACM een onjuiste verwijzing bij de berekening van de omzet volgend uit het vastrechtstarief. Wanneer deze fout wordt gecorrigeerd bedraagt de totale omzet uit vastrecht € 44,9 mln in plaats van € 45,7 mln. De totale omzet van Dunea is dan 124,5 mln in plaats van 125,3 mln.

²² Zie voor een toelichting op de hoogte van de eigen vermogenskosten paragraaf 4.3.2.4.

²³ De omzet uit niet-wettelijke activiteiten bedraagt € 0,5 mln, terwijl de kosten (exclusief eigen vermogenskosten) uit niet-wettelijke activiteiten € 0,6 mln bedragen.



Dunea idealiter inzichtelijk of de omzet in 2016 plus afzetgroei en tariefwijzigingen in lijn ligt met de omzet in 2014.

In de begroting 2016²⁴ is onderbouwd hoe de verwachte omzet in 2016 zich ontwikkelt ten opzichte van de realisatie in 2014. Dunea baseert de geschatte waterverkopen op de verwachting voor de drinkwaterbehoefte in eigen voorzieningsgebied op de lange termijn. Deze wordt regelmatig geactualiseerd. Uit de bijlage van de begroting 2016²⁵ blijkt dat Dunea de afzetprognose mede baseert op realisaties van voorgaande jaren.

ACM beschikt wat betreft de ontwikkeling van het aantal aansluitingen niet over de benodigde gegevens voor deze toets. Gelet op de relatief kleine tarief- en afnameschommelingen uit eerdere jaren is het aannemelijk dat de raming van de omzet in 2016 wel mede gebaseerd is op eerdere jaren.

ACM stelt vast dat Dunea bij de raming van de met het variabele tarief te behalen omzet de gerealiseerde omzet in 2014 heeft gebruikt. Op grond van het bovenstaande vindt ACM het aannemelijk dat Dunea voldoet aan artikel 9, eerste lid, onderdeel a van het Drinkwaterbesluit.

4.4.2 Tarieven

4.4.2.1 Tariefbeleid

Dunea gebruikt bij het vaststellen van de tarieven haar eigen tariefbeleid. De kostprijzen die berekend worden met het kostprijsmodel dienen als controle achteraf, maar worden niet gebruikt bij het vaststellen van de tarieven. Dunea geeft bijvoorbeeld in de begroting 2016 aan tot doel te hebben om in 2017 een verhouding van 40:60 te bereiken tussen de opbrengst uit vastrecht en de opbrengst uit geleverd drinkwater. Dit is een ongewijzigd doel ten opzichte van voorgaande jaren. Deze verhouding was in 2013 circa 34:66. De tariefstelling in 2016 leidt tot een verhouding van ongeveer 37:63 tussen de opbrengst uit geleverd drinkwater en de opbrengst uit vastrecht. Dunea geeft aan deze verhouding te willen bereiken door bij een eventuele tariefstijging de tarieven voor vastrecht in verhouding meer te laten stijgen dan het variabele tarief.

De meeste gemeenten in het leveringsgebied van Dunea brengen Dunea precario in rekening. Deze tarieven berekent Dunea door aan de inwoners van deze gemeenten, plus een opslag van € 1,00 per aansluiting. Dunea brengt deze opslag in rekening ter dekking van administratieve en incassokosten voor deze doorrekening.

²⁴ Bron: Begroting 2016 en MJB 2016-2020 Dunea

²⁵ Bron: Begroting 2016 en MJB 2016-2020 Dunea



Uit de Begroting 2016²⁶ blijkt dat bovenstaande tariefmethodiek voor Dunea leidt tot de volgende keuzes:

1. Dunea verlaagt het variabele tarief tot € 1,04 per m³ in 2016;
2. Dunea handhaaft het basis vastrechttarief (voor beschikbaar gestelde capaciteit van 1,5 m³/uur) op € 61,18 in 2016;
3. Dunea geeft aan de aansluittarieven vast te stellen op een kostendekkend niveau op de lange termijn.

Hieronder is in meer detail weergegeven wat de consequenties voor de afzonderlijke tariefcategorieën zijn, van de keuzes die Dunea in haar tariefbeleid heeft gemaakt.

Dunea heeft 10 verschillende tarieven voor vastrecht, afhankelijk van de capaciteit van de aansluiting. Dunea heeft voor elk type aansluiting ook een kostprijs uitgerekend. De relatie tussen de aansluitcapaciteit en het tarief wordt gevormd door een toepassing van machtscoëfficiënten van 1,16 en 1,08 voor aansluitingen met een diameter van respectievelijk kleiner dan 60 cm en groter dan 60 cm. Het verschil tussen het tarief en de kostprijs wordt verklaard door de winstmarge. Op basis van het verwachte aantal aansluitingen bedraagt de geschatte omzet op basis van het vastrechttarief € 44,4 mln, dit is 36,0% van de totale omzet uit drinkwaterlevering. Een volledig overzicht van de kostprijzen en tarieven voor vastrecht in 2016 staat in bijlage 6.1.

Dunea hanteert één tarief voor verbruik. Dunea heeft voor het variabele tarief een kostprijs berekend. Het verschil tussen het tarief en kostprijs wordt verklaard door de winstmarge. Op basis van de verwachte afzet zoals weergegeven in het afzetplan van Dunea bedraagt de geschatte opbrengst op basis van het variabele tarief € 79,0 mln, dit is 64,0% van de totale omzet uit drinkwaterlevering. Een overzicht van de omzet uit het variabele tarief is te vinden in de bijlage 6.2.

Dunea brengt nog overige tarieven in rekening, zoals voor nieuwe aansluitingen, wateronderbreking (afsluiting), aansluiting voor brandblusvoorziening en diverse werkzaamheden. Op al deze producten en diensten wordt in beginsel een marge bewerkstelligt. Een deel van deze producten loopt via de balans, zoals gedeeltelijk bij nieuwe aansluitingen het geval is.

4.4.2.2 *Tariefstelling*

Volgens artikel 9, eerste lid, onderdeel b van het Drinkwaterbesluit, moeten de elementen en wijze van berekening van de tarieven gevormd worden door een raming van de kosten van de drinkwatertaken. Hieruit volgt dat de wijze van berekening van de tarieven voor drinkwatertaken gebaseerd moet worden op een raming van de kosten voor deze taken. Naast de eis van

²⁶ Bron: Begroting 2016 en MJB 2016-2020 Dunea



kostendekkendheid op totaalniveau dienen tarieven op individueel niveau in ieder geval in redelijke verhouding te staan tot de kosten.²⁷

Zoals toegelicht in 4.4.2.1 baseert Dunea haar tarieven op haar eigen tariefbeleid. De tarieven zijn derhalve niet gebaseerd op de uitkomsten van het kostprijsmodel. Dunea gebruikt het kostprijsmodel als controle om vast te stellen of sprake is van grote afwijkingen in de berekende kostprijs en het uiteindelijk gehanteerde tarief. De eigen vermogenskosten worden door Dunea gebruikt als sluitpost tussen de kostprijzen en tarieven. Dunea rekent 68,5% van de kosten toe aan water (het variabele tarief) en 31,5% aan capaciteit (vastrecht), zie tabel 5. Dunea heeft het rendement verdeeld in een verhouding van -247,0% tegenover 347,0% voor respectievelijk water (variabele tarief) en capaciteit (vastrecht). Hieruit blijkt dat de verhouding tussen kosten van water en capaciteit niet in lijn ligt met de verhouding tussen de rendementen van water en capaciteit.

Wanneer de marges op individueel tariefniveau worden bekeken blijkt dat er grote verschillen zijn per tariefcategorie. De winstmarge die behaald wordt op het individuele vastrecht verschilt per aansluitingscapaciteit, van 5% van de kostprijs bij een aansluiting van 1,5 m³/h tot 127% van de kostprijs bij een aansluiting van 250 m³/h. De winstmarge die behaald wordt op het variabele tarief is -5,7%. ACM merkt op dat het gekozen variabele tarief lager ligt dan de kostprijs voor drinkwater zoals die uit het kostprijsmodel van Dunea komen. Een volledig overzicht van de marges van Dunea in 2016 staat in de bijlage.

Dunea stelt hierbij dat zij niet op de afzonderlijke tarieven stuurde maar op het integrale tarief, waarin de variabele tarieven en vastrecht tarieven gecombineerd bekeken worden. De winstmarge wordt volledig op het vastrecht tarief behaald. Dunea voegt hier aan toe dat wanneer deze tarieven integraal worden bekeken de tarieven in lijn liggen met de berekende kostprijs. De scheve verhouding van de individuele tarieven komt voort uit dat grootverbruikers positief bij moeten dragen aan het dekken van de kosten voor drinkwaterlevering. Tegelijkertijd moet het voor de grootverbruikers ook lonen om aangesloten te worden op het Dunea-netwerk in plaats van zelf drinkwater te winnen. Onderstaande tabel geeft weer hoe het integrale tarief er voor verschillende afnemersgroepen uitziet.

Klantgroep	Totale kosten per m3	Marge	Totaal tarief per m3
Alleenwonend	2,44	0,41%	2,45
Gezin	1,71	-1,75%	1,68
Klein zakelijk	1,18	1,69%	1,20
Zakelijk	1,13	-2,65%	1,10
Grootzakelijk	1,12	-3,57%	1,08

Tabel 7: Integrale kostprijs en integraal tarief van een gemiddelde afnemer per klantgroep

²⁷ Brief van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu aan de ILT van 19 november 2013, IenM kenmerk IENM/BSK-2013/268016.



ACM merkt op dat ook wanneer de tarieven integraal bekeken worden er tariefgroepen zijn die een negatieve marge kennen. Dunea voegt hier aan toe dat het onderdeel van het nieuwe tariefsysteem is, dat sinds 2007 stapsgewijs ingevoerd is, om met name het tarief van de grotere capaciteiten nog te laten stijgen.

Voor het inzicht in de totstandkoming van de tarieven verwacht ACM dat Dunea per tarief aangeeft hoe deze zijn afgeleid uit de kostprijs. ACM constateert dat sprake is van variërende marges per tarief. ACM benadrukt dat de marge per tarief niet per definitie gelijk hoeft te zijn, maar dat als een drinkwaterbedrijf de marge baseert op beleid, de marge dan voor iedere categorie wordt toegelicht. Dunea maakt niet inzichtelijk waardoor de verschillen tussen de eigen vermogenskosten per tarief worden verklaard. Dunea heeft hierbij aangegeven om op termijn de inzichten uit het kostprijsmodel te gebruiken en toe te groeien naar een tarievenbeleid op basis van kostprijzen.

ACM plaatst een kanttekening bij de redelijkheid van de mate waarin individuele tarieven in verhouding staan tot de kosten. De negatieve marges danwel sterk afwisselende marges laten zien dat niet elk tarief in verhouding staat met de onderliggende kosten. De tariefstelling van het individuele vastrecht en de variabele tarieven is derhalve niet gebaseerd op een raming van de kosten. Volgens ACM is dit niet in lijn met artikel 9, eerste lid, onderdeel b van het Drinkwaterbesluit.

4.4.2.3 Transparantie opbouw tarieven

Uit artikel 10, derde lid van het Drinkwaterbesluit volgt dat transparant moet zijn hoe vanuit de kosten – operationele kosten, afschrijvingen, vermogenskosten en belastingen – de tarieven zijn afgeleid. ACM heeft beoordeeld hoe Dunea hier invulling aan heeft gegeven.

Uit paragraaf 4.3.2.2 blijkt dat Dunea in het kostprijsmodel inzichtelijk maakt welke kosten (operationele kosten, afschrijvingen, vreemd vermogenskosten en belastingen) zij maakt voor drinkwaterlevering. Vervolgens maakt Dunea inzichtelijk hoe deze kosten worden toegerekend aan de individuele vastrecht- en variabele tarieven. Dunea toont het verschil tussen deze kostprijzen en tarieven. Het verschil schrijft Dunea toe aan eigen vermogenskosten (de winstmarge).

Op basis van het bovenstaande is ACM van mening dat Dunea handelt conform artikel 10, derde lid van het Drinkwaterbesluit. Voor de overige tarieven geldt dat het kostprijsmodel geen kostprijs berekend.

4.4.2.4 Niet discriminerende tarieven

Artikel 11, eerste lid van de Drinkwaterwet stelt dat drinkwatertarieven niet discriminerend behoren te zijn. Aan de eis van niet discriminerende tarieven wordt ten minste voldaan als gelijke tarieven gerekend worden voor gelijke gevallen.



Uit de tariefgroepen die Dunea hanteert voor drinkwaterlevering blijkt dat er een objectieve grondslag is bij het onderscheid dat wordt gemaakt tussen verschillende afnemers en daarbij behorende tarieven. ACM is van mening dat Dunea handelt conform de bepaling in artikel 11, eerste lid van de Drinkwaterwet om niet discriminerende tarieven te hanteren.

4.4.2.5 *Ander water dan drinkwater*

Artikel 10, vierde lid vereist dat het door het drinkwaterbedrijf gepubliceerde tarievenoverzicht inzicht verschaft in de wijze waarop kosten voor levering van ander water dan drinkwater worden toegerekend.

Uit de gegevens in het kostprijsmodel blijkt dat Dunea geen ander water levert. Op basis hiervan zou ACM concluderen dat deze toets niet van toepassing is. In de bedrijfsbegroting noemt Dunea echter wel een post 'ander water'. Dit gaat over de levering aan Hoogheemraadschap Delfland voor de Hofvijver. Omdat dit niet terugkomt in het kostprijsmodel twijfelt ACM in hoeverre Dunea inzicht geeft in de toerekening van kosten aan deze levering van ander water dan drinkwater. ACM kan daarom niet vaststellen dat Dunea voldoet aan artikel 10, vierde lid van het Drinkwaterbesluit.

4.4.3 **Publicatie van het tarievenoverzicht**

Volgens artikel 10, tweede lid van het Drinkwaterbesluit moet het drinkwaterbedrijf een overzicht publiceren van haar tarieven. ACM heeft vastgesteld met een bezoek aan de website²⁸ op 10 februari 2016 dat Dunea haar vastrecht, variabele tarieven en aansluittarieven heeft gepubliceerd. Op basis hiervan concludeert ACM dat Dunea handelt conform artikel 10, tweede lid van het Drinkwaterbesluit.

ACM plaats een kanttekening dat de aansluittarieven zoals Dunea heeft opgenomen in het kostprijsmodel afwijken van de genoemde tarieven in de online publicatie. Hierdoor is het voor ACM onduidelijk welk tarief Dunea daadwerkelijk in rekening brengt. ACM gaat er vanuit dat de online publicatie juist is en betwijfelt daarom of deze gegevens in het kostprijsmodel juist zijn.

²⁸ <https://www.dunea.nl/klantenservice/tarieven>.



5 Conclusie Dunea

Dunea gebruikt met ingang van 2016 een kostprijsmodel om transparantie te bieden in de scheiding van kosten voor drinkwatertaken en niet-drinkwatertaken en het berekenen van kostprijzen. ACM is van mening dat het kostprijsmodel een stap in de juiste richting is om inzichtelijk te maken welke kosten worden gedekt door de drinkwatertarieven.

Dunea maakt inzichtelijk hoe de begrote kosten die zij gebruikt in het kostprijsmodel aansluiten met de bedrijfsbegroting van Dunea. Dunea verdeelt deze kosten over drinkwaterlevering, kosten voor overige wettelijke taken, kosten voor niet-wettelijke taken en kosten voor buitenlandse activiteiten. Hiervan zijn alleen de uitkomsten zichtbaar. Vervolgens heeft Dunea in het kostprijsmodel bij drinkwaterlevering voor elk type vastrecht en variabel tarief een kostprijs berekend. Hierdoor heeft Dunea meer inzicht gegeven in de relatie tussen kosten en tarieven.

ACM blijft op enkele punten echter kritisch. Ten eerste, de scheiding tussen de drinkwater en niet-drinkwater kosten. Dunea presenteert hiervan alleen de uitkomsten. Om te kunnen toezien of Dunea niet te veel of te weinig kosten begroot voor drinkwatertaken, dient Dunea toe te lichten hoe zij de verdeling heeft gemaakt en de daarbij gebruikte verdeelsleutels inzichtelijk te maken. Daarbij zijn de activa en afschrijvingen die Dunea toe rekent een niet-drinkwateractiviteiten niet navolgbaar. Ook maakt Dunea onvoldoende zichtbaar hoe de kosten aan de levering via het distributienet van ander water dan drinkwater worden toegerekend.

Ten tweede, de kostenefficiëntie. Dunea heeft niet zichtbaar gemaakt hoe de gerealiseerde verbetering van de kostenefficiëntie en onderlinge prestatievergelijking zijn betrokken bij het ramen van de kosten. Wel heeft Dunea een vorm van efficiëntie betrokken bij de raming van de kosten, en heeft zij aannemelijk gemaakt rekening te houden met de prestaties van andere drinkwaterbedrijven.

Ten derde, de relatie tussen kostprijzen en tarieven. Dunea stelt haar tarieven vast op basis van haar eigen tariefbeleid. Dunea streeft naar stabiele tarieven en probeert schommelingen in tarieven te voorkomen. Dunea gebruikt het kostprijsmodel niet om haar tarieven vast te stellen; het kostprijsmodel wordt enkel gebruikt als controle achteraf. Het kostprijsmodel geeft inzicht in de bijbehorende kostprijs van elk van de tarieven. Hierdoor is het inzichtelijk dat de marges (winst) per tarief erg verschillen. Dunea heeft de verschillen per individueel tarief niet toegelicht. ACM meent dat sommige kostprijzen zo ver aflaggen van de tarieven dat dit een nadere toelichting in het beleid per individueel tarief verdient.



6 Bijlagen

6.1 Overzicht vastrechttarief

Aansluitcategorie	Aantal afnemers	Kostprijs in EUR	Marge in procenten	Tarief in EUR	Opbrengst in EUR
1,5 m ³ /h	581.935	58,23	5%	61,18	35.602.783
2,5 m ³ /h	18.081	105,32	103%	213,70	3.863.910
3,5 m ³ /h	38	155,60	103%	315,73	11.998
6 m ³ /h	3.386	290,76	103%	590,01	1.997.774
10 m ³ /h	983	525,88	103%	1.067,09	1.048.949
15 m ³ /h	324	841,69	103%	1.707,92	553.366
40 m ³ /h	82	2.625,87	103%	5.328,33	436.923
60 m ³ /h	81	4.202,81	103%	8.528,18	690.783
150 m ³ /h	7	11.306,15	118%	24.686,92	172.808
250 m ³ /h	0	19.629,59	127%	44.648,98	-
Subtotaal					44.379.294
<i>Sprinklers</i>					<i>8.484</i>
Totaal					44.387.778

Tabel 8: Vastrechtstarieven 2016 Dunea²⁹

6.2 Overzicht variabele tarief

Verbruikscategorie	Verbruik in m ³	Kostprijs in EUR	Marge in procenten	Tarief in EUR	Opbrengst in EUR
Variabele tarief	76.000.000	1,10	-5%	1,04	79.040.000
Totaal					79.040.000

Tabel 9: Variabele tarief 2016 Dunea³⁰

²⁹ Bron: Kostprijsmodel 2016 Dunea

³⁰ Bron: Kostprijsmodel 2016 Dunea