

**Bilag 10 - Forsyningssekretariatets
bemærkninger til høringsvar til papiret:
”Resultatorienteret benchmarking af
vand- og spildevandsforsyningerne”**

FORSYNINGSSSEKRETARIATET OKTOBER 2011

INDLEDNING	3
SFA-DEA model	3
Skalaafkast	4
Miljø, kvalitet, service og forsyningssikkerhed	4
Datakvalitet	6
Kvalitetssikring	7
Frontselskaber	7
Krav	8
Modelkontrol.....	9
Åbenhed.....	9
Grupperinger	10
Urealistiske potentialer	10
Lighedsprincippet og proportionalitetsprincippet.....	11

Indledning

Forsyningssekretariatet sendte det første udkast til ”Resultatorienteret benchmarking af vand og spildevandsforsyningerne” i høring i juni 2011 og har i alt modtaget 26 høringssvar fra 24 forsyninger samt et samlet høringssvar fra FVD og DANVA og et høringssvar fra Dansk Industri.

Flere af forsyningerne har haft bemærkninger, som vedrører individuelle forhold i forsyningernes forsyningsnet. Forsyningssekretariatet har ikke kommenteret på de bemærkninger her, men de vil i stedet blive kommenteret i forsyningernes individuelle afgørelser, hvor det er relevant. Derudover har selskaberne også mulighed for at komme med individuelle kommentarer i forbindelse med deres udkast til prisloft 2012.

Derudover har flere forsyninger haft bemærkninger som enten fremgår af udkastet til modellen eller som fremgår af de høringssvar der er blevet udsendt i forbindelse med høringen af omkostningsækvivalenterne. Der henvises derfor til dette.

En del forsyninger har spørgsmål til modellen. Hvis en forsyning ønsker redegørelse for mere model-specifikke ting kan man kontakte Espen Gatzwiller på tlf.: 72 26 81 52.

SFA-DEA model

Det anføres, at Forsyningssekretariatet bør tage resultaterne af SFA-modellen som et udtryk for at den udarbejdede DEA-model er upræcis og underspecificeret.

Forsyningssekretariatet vurderer, at resultaterne fra SFA-modellen, ikke er et udtryk for at DEA-modellen er upræcis og underspecificeret. Resultaterne af SFA-modellen understreger blot en svaghed ved denne type af stokastisk model, som netop er, at modellen har svært ved at håndtere den heteroskedasticitet, der naturligt gør sig gældende, i en model der indeholder så stor forskel i størrelsen af netvolumen. Selskaber med stor netvolumen har absolut set flere omkostninger, og dermed flere omkostninger, der kan variere. Dette er baggrunden for heteroskedasticitet.

SFA-modellen fejltolker den relativt store varians blandt de store selskaber som et udtryk for, at der er generel stor usikkerhed i modellen, fordi de mange små selskaber ikke har denne varians. Hvor det i virkeligheden er meget naturligt, at selskabernes omkostninger varierer meget mere, absolut set, blandt de selskaber, der har en stor netvolumen. Dermed kan SFA-modellen ikke benyttes til benchmarking af den danske vandsektor.

Yderligere anføres, at der i andre lande bliver givet mulighed for at vælge den bedste model blandt en række forskellige modeller.

Forsyningssekretariatet er ikke bekendt med hvilke lande der præcis refereres til, men det er Forsyningssekretariatets vurdering, at denne mulighed gør sig gældende i andre lande hvor man har en mere homogen branche, dvs. hvor de enkelte forsyninger ligner hinanden mere i forhold til den danske vandssektor, hvor der er stor forskel på størrelsen af de enkelte forsyninger. Som nævnt ovenfor er det netop den store forskel i selskabernes størrelse, der gør det urimeligt at benytte SFA-modellen (og COLS-modellen) i den danske vandsektor

Afslutningsvis påpeges det, at der ønskes foretaget transformationer af data i forbindelse med testen af SFA-modellen.

Som Forsyningssekretariatet har nævnt tidligere i bilag 7 s. 9, er det muligt at foretage transformationer af data for at løse problemet med heteroskedasticitet. Dette vil imidlertid blot resultere i de samme problemer som i COLS-modellen, og derudover vurderer Forsyningssekretariatet stadig, at det ikke er rimeligt at foretage yderligere transformationer af data, da dette allerede er gjort i forbindelse med omkostningsækvivalenterne.

Skalaafkast

Det anføres at variabelt skalaafkast i DEA-modellen bør benyttes.

Forsyningssekretariatet vurderer, at det umiddelbart største problem ved at benytte variabelt skalaafkast ligger i, at dette ubetinget vil antage, at det er en ulempe at være stor. Dette er Forsyningssekretariatet ikke enig i, da der f.eks. på baggrund af beregningen af omkostningsækvivalenten for renselanlæg lader til at være stordriftsfordele for denne del af spildevandsselskaber.

Dernæst vil variabelt skalaafkast i en DEA-model definere et selskab, der er væsentligt større end de andre, som effektivt. Dette vurderer Forsyningssekretariatet ikke er retvisende, da store selskaber ikke per definition er effektive.

Miljø, kvalitet, service og forsyningssikkerhed

Det anføres, at modellen ikke indeholder variable, der direkte beskriver miljø, kvalitet, service og forsyningssikkerhed.

Forsyningssekretariatet bemærker, at vandsektorlovens § 4, stk. 2 angiver, at vandselskaber skal indberette oplysninger om vandselskabets miljø-, service- og driftsforhold og økonomiske forhold til Forsyningssekretariatet til brug for Forsyningssekretariatets beregning af vandselskabers

effektivitet i form af resultatorienteret benchmarking. Samtidig angiver prisloftbekendtgørelsens § 27, stk. 2, at Forsyningssekretariatet fastsætter grundlaget for den resultatorienterede benchmarking. Der står således intet om kvalitet og forsyningssikkerhed mht. den resultatorienterede benchmarking i hverken vandsektorloven eller prisloftbekendtgørelsen. Der står dog, at det er Forsyningssekretariatet, der fastsætter grundlaget for den resultatorienterede benchmarking. Mht. den procesorienterede benchmarking står der til gengæld i prisloftbekendtgørelsens § 29, stk. 2, at den valgte metode skal kunne anvendes som et ledelsesredskab til at kortlægge arbejdsprocesser med et effektiviseringspotentiale samt sikre, at effektiviseringen sker på en miljø- og kvalitetsmæssig forsvarlig måde. Dvs. i procesbenchmarkingen, som selskaberne selv står for, skal der tages højde for miljø og kvalitet. Det er Forsyningssekretariatets vurdering, at den model der ligger til grund for effektiviseringskravene, beskriver de forhold, som er mest omkostningsfulde. Hvis modellen skal udvides i retning af større miljø-, kvalitets-, service- og forsyningssikkerhedshensyn, skal der være nogle målbare forhold, som gør det muligt at sammenligne selskabernes omkostninger til disse forhold. Forsyningssekretariatet har været igennem en udviklingsproces af benchmarkingmodellen, hvor både selskaberne og DANVA er blevet involveret. Det har i denne proces ikke været muligt, at fastlægge målbare forhold som kan beskrive miljø, kvalitet, service og forsyningssikkerhed.

Forsyningssekretariatet kan godt se fordelene for selskaberne i, at der tages hensyn til disse forhold i benchmarkingen, men det betyder også at Forsyningssekretariatet derigennem kommer til at sætte en standard for hvilket niveau af miljø, kvalitet, service og forsyningssikkerhed som er ønskværdigt. Derfor er det nødvendigt med en forholdsvis grundig behandling af hvordan disse forhold, skal indgå i benchmarkingen. Dette er Forsyningssekretariatet fuldt ud indstillet på til næste års benchmarking, men det har ikke været muligt at gøre dette i denne omgang.

Det anføres yderligere, at selskaberne ikke behandles ens, med hensyn til miljø- og servicekrav der accepteres af Forsyningssekretariatet, f.eks. har nogle selskaber fået godkendt udgifterne til grundvandsbeskyttelse som miljø- og servicemål, mens andre ikke har.

Forsyningssekretariatet vil påpege, at alle selskaber bliver behandlet ens. Grunden til at nogle har fået godkendt grundvandsbeskyttelse som miljø- og servicemål, og andre ikke har, skyldes snarere at de forhold, der gør sig gældende i forbindelse med det enkelte selskabs grundvandsbeskyttelse ikke er 100 % ens på de punkter, der er udslagsgivende for om grundvandsbeskyttelsen bliver godkendt eller ej. F.eks. indeholder nogle selskabers anlæg af skov både stisystemer og åbne pladser til brug som samlingspunkter for mennesker hvilket ikke umiddelbart er i overensstemmelse med selskabets formål som vandværk.

Hvis et selskab ikke har fået godkendt en aktivitet som et miljø- eller servicemål, kan der som udgangspunkt ikke tages højde for dette.

Datakvalitet

Det anføres, at datakvaliteten lider under mangel på såvel økonomiske som tekniske definitioner, f.eks. har Forsyningssekretariatet ikke defineret om indløbspumper, der står under renseanlæggets område, skal henføres til renseanlægget eller til ledningsnettet.

Forsyningssekretariatet stiller sig uforstående overfor dette. Det skal yderligere bemærkes at det er første gang at forsyningssekretariatet hører om problemer med indløbspumper.

Forsyningssekretariatet har holdt workshops og møder med branchen hvor branchen har haft rigeligt med muligheder for at komme med forslag til og indsigelser mod definitionerne. Derudover er alle papirer sendt i høring, men der har ikke i den forbindelse været foreslået andre definitioner end de i øjeblikket gældende.

Det anføres derudover, at en strømpeforet ledning tæller som 2 ledninger.

Forsyningssekretariatet stiller sig uforstående overfor dette. Det har hele tiden været Forsyningssekretariatets opfattelse at en strømpeforet ledning tæller som én ledning. Dermed ændres et selskabs netvolumen ikke af at en ledning strømpeføres så sagt på en anden måde strømpeforet tælles med som ledning, men den gamle ledning udgår.

I pris- og levetidskataloget er en strømpeforet ledning dog indført som ledning, det år den oprindeligt blev anlagt og som strømpeforet det år ledningen blev strømpeforet. Dette fører dog ikke til at en strømpeforet ledning tæller som to ledninger, heller ikke i pris- og levetidskataloget.

Det anføres afslutningsvis, at Forsyningssekretariatet ikke har korrigeret driftsomkostningerne og at dette har konsekvenser i forbindelse med modelkontrol, beregning af krav m.m.

Forsyningssekretariatet har offentliggjort de reviderede driftsomkostninger, fordi det ikke har været tidsmæssigt muligt at korrigere driftsomkostningerne for alle selskaber inden udkastet til modellen skulle sendes i høring. I beregningen af effektiviseringspotentialerne har Forsyningssekretariatet dog korrigeret driftsomkostningerne for de selskaber, der ligger på fronten. På denne måde har Forsyningssekretariatet sikret, at alle selskaber bliver målt op imod en front konstrueret på baggrund af selskaber med korrigerede driftsomkostninger. I løbet af sommeren har Forsyningssekretariatet korrigeret driftsomkostningerne for alle selskaber, således at effektiviseringspotentialet, der benyttes til udarbejdelse af prislofterne for 2012, er baseret på de korrigerede driftsomkostninger for alle selskaber.

Kvalitetssikring

Det anføres, at der er følgende tre generelle problemer

- *Fejl i tabel 3 i første udkast (er rettet)*
- *Afrundingsfejl i netvolumenberegningerne for minimum VandCenterSyd*
- *På spildevand er pumper angivet i kategorien 300-600 l/s af selskabet tilsyneladende blevet anført i kategorien 600-1000 l/s for minimum VandCenter Syd.*

Forsyningssekretariatet er opmærksomt på disse problemer og har rettet dem i forbindelse med den seneste beregning af effektiviseringspotentialer.

Der anføres yderligere en opfordring til Forsyningssekretariatet om at lave en grundig kvalitetssikring og beskrive hvordan kvalitetssikringen er foretaget. Desuden anføres, at branchen skulle bistå Forsyningssekretariatet med kvalitetssikringen, men at det ikke har været Forsyningssekretariatets ønske.

Forsyningssekretariatet har i forbindelse med benchmarkingen offentliggjort datagrundlaget, således at hele branchen har haft mulighed for at se indberetningerne fra alle selskaberne. I forbindelsen med udsendelsen af prislofterne for 2012 agter Forsyningssekretariatet at offentliggøre det reviderede datagrundlag. Forsyningssekretariatet håber derved at branchen vil tage kontakt til Forsyningssekretariatet såfremt datagrundlaget er misvisende. Forsyningssekretariatet mener, at det er branchen selv, der er bedst til at vurdere om data er retvisende og håber yderligere på at selskaberne vil hjælpe hinanden med at lave retvisende indberetninger. Det skal i den forbindelse bemærkes, at hvis selskaber indberetter flere costdrivere end de har, kan det få de andre selskaber til at fremstå relativt dårligere og det kan medføre generelt højere effektiviseringskrav for de resterende selskaber.

Frontselskaber

Det anføres, at fronten bør sættes mere konservativt f.eks. med en 25 % fraktil, som det har været gjort i forbindelse med benchmarking af elselskaberne.

Denne tilgang er ikke umiddelbart mulig i DEA-modellen og det ville ødelægge de egenskaber modellen har. DEA-modellen identificerer selv en række af selskaber, som medvirker til at skabe en dynamisk front. Hvis der konstrueres en kunstig ”fraktil-front” går denne egenskab tabt. Derudover vil en nedrykning af fronten til f.eks. 10 % fraktilen medføre, at Forsyningssekretariatet vil sænke graden af det efterfølgende hensyn, hvor der divideres med 5 til f.eks. at dividere med 4. Dette skyldes, at en stor del af usikkerhedshensynet bliver foretaget ved netop at rykke fronten

ned. Dermed vil denne tilgang betyde, at en større andel af selskaberne ikke får et effektivitetskrav, mens de resterende vil få et højere krav.

Forsyningssekretariatet er herudover enig i, at fronten skal sættes mere konservativt, derfor vil Forsyningssekretariatet sikre sig, at to forhold er opfyldt. Det første forhold er at identificere de umiddelbart mest effektive selskaber. Derefter antages det, at usikkerheden ved at ligge de umiddelbart bedste selskaber til grund for beregningen af effektivitetspotentialerne er for stor. Derfor fjernes samtlige selskaber, der i første omgang fremstår effektive og det/de næste effektive selskaber bliver derefter front-skabere. Derudover vil Forsyningssekretariatet sikre sig at de selskaber, der ligger på fronten (inklusive de fjernede selskaber), samlet set givet en gruppe, der er repræsentativ for branchen.

Det anføres yderligere, at det ønskes undersøgt hvor stor betydning det ville have for effektivitetspotentialet hvis de mest effektive selskaber fjernes.

Forsyningssekretariatet har lavet præcis denne operation i forbindelse med ændringen af udkastet. Den umiddelbare betydning er mellem 3-8 procent-point på potentialet. Hvis fronten igen rykkes ned har det umiddelbart mindre betydning.

Krav

Det anføres, at Forsyningssekretariatet ligger en for hård linje med størrelsen af kravene. Der refereres til el-net benchmarkingen og det anføres at potentialet i denne model krævedes indhentet over en fem-årig periode.

Benchmarkingen af el-net-selskaberne og benchmarking af vandselskaberne foretages med initialt set fuldstændigt identiske korrektioner af potentialerne. Korrektionerne er både baseret på et rimelighedshensyn, i forbindelse med hvad selskaberne kan klare at effektivisere sig, og et hensyn til evt. usikkerhed i modellen. Forsyningssekretariatet har lagt sig op af præcis de samme argumenter hvilket også fremgår af papiret ”resultatorienteret benchmarking af vand- og spildevandsforsyningerne” s. 30-31.

Det anføres yderligere, at forsyningerne bliver mødt med krav i omegnen 0-16 %, og at der gennemsnitligt vil være krav på ca. 5 %.

Det er muligt at størrelsen på kravene er i omegnen af 0-16 %, men Forsyningssekretariatet har også vurderet, at det vil være urimeligt at skære mere end 5 % af et selskabs faktiske driftsomkostninger, hvilket betyder, at de reelle krav bliver noget lavere end de 5 % i gennemsnit. Derudover er det Forsyningssekretariatets opfattelse, at el-net modellen kan bruges til at lære af, men ikke som et eksempel på hvordan

benchmarking *skal* foregå, da el-net-selskaberne er underlagt en anden regulering end vandselskaberne.

I den forbindelse kan det yderligere bemærkes, at der de seneste år er blevet arbejdet på at tillægge ”luft” i indtægtsrammerne for el-net-selskaber samme betydning som i vandsektoren.

Det bemærkes endvidere, at Forsyningssekretariatets benchmarking model giver et incitament til at selskaberne ikke effektiviserer sig så meget som de kan.

Dette er Forsyningssekretariatet uforstående overfor, da alle selskaberne naturligvis bør forsøge at effektivisere sig så meget som de kan. Det skal bemærkes, at forskellen på behandlingen af krav stillet til ”luft” i forhold til de faktiske driftsomkostninger afstedkommer af en vurdering om at det er meget lettere for et selskab at effektivisere sig i en situation hvor prisloftet ligger over de faktiske driftsomkostninger end omvendt. Selve størrelsen af kravet vil på ingen måde bringe et selskab ned på linje med de bedste selskaber, da dette kun udgør en femtedel af det samlede effektiviseringspotentiale.

Modelkontrol

Der anføres en opfordring til Forsyningssekretariatet, om at beskrive hvorvidt der laves outlierkontrol i DEA-modellen og i givet fald hvilke metoder der anvendes.

Forsyningssekretariatet har i DEA-modellen kontrolleret, at der ikke ligger nogle outliers på fronten.

Åbenhed

Det anføres, at det er vigtigt med en høj grad af åbenhed og gennemsigtighed omkring den resultatorienteret benchmarking.

Forsyningssekretariatet er enig i dette. Datagrundlaget for benchmarkingen bliver derfor offentliggjort i en excel-fil, således at alle kan se datagrundlaget, både for deres eget selskab og for andre selskaber. Derudover har Forsyningssekretariatet udarbejdet et omfattende papir (inkl. bilag) hvori metoder og overvejelser er gennemgået og beskrevet. Selve beregningen af effektiviseringspotentialet er kompliceret, men ved brug af Forsyningssekretariatets offentliggjorte datagrundlag og anvendelsen af et avanceret statistik-program (Forsyningssekretariatet har anvendt programmet R), kan forsyningerne udregne effektiviseringspotentiale. Forsyningssekretariatet har dog foretaget nogle antagelser i forbindelse med beregningen af effektiviseringspotentialerne, som der skal tænkes på i beregningen af effektiviseringspotentialerne. Et af disse hensyn er f.eks. at de tidligere private vandværker ikke må udgøre

fronten, eftersom mange private vandværker har ulønnet arbejdskraft, mens de kommunale vandværker har lønnet arbejdskraft.

Det anføres endvidere, at det er vigtigt at de øvrige selskaber informeres, såfremt et selskab får nedsat sit effektiviseringskrav i forbindelse med den individuelle høring.

Forsyningssekretariatet vil i slutningen af efteråret offentliggøre en liste med generelle individuelle hensyn, der er taget i forbindelse med benchmarkingen.

Grupperinger

Det anføres, at der ønskes en sammenligning indenfor grupper af selskaber således at store selskaber sammenlignes med andre store selskaber osv. Det anføres desuden, at selskaberne f.eks. kan grupperes så de kommunale udgør en kategori og de private en anden kategori.

Forsyningssekretariatet vurderer, at det ikke vil være mere retvisende at foretage en opdeling efter størrelse, idet der allerede i forbindelse med beregningen af omkostningsækvivalenterne er foretaget en korrektion for størrelsesforskelle, derfor vil en opdeling ikke tilføje yderligere præcision. Tværtimod vil dette kun kunne sænke det samlede effektiviseringspotentiale, da det nu ikke er muligt at blive sammenlignet med de absolut bedste selskaber. Dette er ikke i overensstemmelse med formålet med loven.

Forsyningssekretariatet vurderer desuden, at det ikke vil være mere retvisende at foretage en opdeling efter om selskaberne er kommunale eller private. Dog har Forsyningssekretariatet i bestemmelsen af fronten lagt vægt på at de selskaber der ligger på fronten er repræsentative for branchen, således at fronten ikke alene består af f.eks. private selskaber.

Derudover har Forsyningssekretariatet ikke modtaget andre forslag til en opdeling end brug af variabelt skalaafkast i DEA – modellen, hvilket, som nævnt ovenfor, ikke kan benyttes.

Urealistiske potentialer

Det anføres, at de fundne potentialer er urealistiske og bør danne grundlag for at modellen ikke kan benyttes.

De fundne potentialer har samme niveau, som der f.eks. er blevet fundet hos el-net-selskaberne i forbindelse med benchmarkingen af disse selskaber.

Lighedsprincippet og proportionalitetsprincippet

Det anføres, at der af forvaltningsretlige hensyn bør tages skridt som sikrer at benchmarking-modellen overholder ligheds- og proportionalitetsprincippet.

I forbindelse med udsendelsen af udkast til prisloft 2012 kan selskaberne i deres høringssvar gøre opmærksom på individuelle forhold som gør sig gældende for de forskellige selskaber mht. benchmarkingen. På denne måde tages der højde for selskabsspecifikke forhold som der ikke nødvendigvis bliver taget højde for i beregningen af effektiviseringspotentialerne. Forsyningssekretariatet mener derved at Forsyningssekretariatet overholder lighedsprincippet og proportionalitetsprincippet.