

Forsyningssekretariatet
Carl Jacobsens Vej 35
2500 Valby

ATT.: Katrine Stagaard

DATO: 30. juni 2017
PROJEKTNR.: 94
jj,bi/CEL

Høring: Totaløkonomisk benchmarking, 2018

DANVA er bekymret for usikkerhederne i den udsendte benchmarking af spildevandsselskaber. Det gælder primært i DEA-modellen, hvor det ser ud til, at det gennemsnitlige selskabs effektiviseringspotentiale ændrer sig med 6 procentpoint. Det er en markant ændring, når det sammenholdes med et gennemsnitligt effektiviseringspotentiale i DEA-modellen på ca. 10 %. På selskabsniveau er ændringerne endnu mere markante. Eksempelvis ser det ud til, at der er selskaber, der sidste år blev vurderet som 100 % effektive og som ifølge DEA-modellen nu pludseligt kan spare knap en femtedel af de totale omkostninger. Det er et markant skift fra et år til et andet og skyldes rimeligvis ændringer i modellen og ikke ændringer i selskabernes præstationer. SFA-modellen mindsker ændringerne for mange selskaber, men det rejser stadig spørgsmålet om, i hvor høj grad det er tilfældigheder, der gør, at et selskab bliver udpeget som ineffektivt eller ej. Det er vigtigt, at Forsyningssekretariatet imødegår sådanne usikkerheder og tager de nødvendige forsigtighedshensyn i anvendelsen af modellen. Det er vigtigt, at et selskab, der modtager individuelle effektiviseringskrav, kan have tiltro til, at det rent faktisk har et effektiviseringspotentiale, der ligger ud over det generelle krav på knap 2 % årligt. Det generelle effektiviseringskrav tæt på fordobles grundet ændringer i opgørelsesmetoden hos Danmarks Statistik. Det presser i forvejen selskaberne hårdt og der er ikke plads til, at de også modtager individuelle krav, der ikke med rimelig sikkerhed er underbygget af et reelt individuelt effektiviseringspotentiale.

Mangelfuld høring

Forsyningssekretariatet har valgt ikke at sende resultaterne af benchmarkingen i høring. Det er meget utilfredsstillende, at resultaterne af modellen ikke kommer i høring inden Forsyningssekretariatet udmelder en benchmarkingmodel senest 1. august. DANVA kan kun estimere resultaterne ud fra udsendte data og beskrivelser. Det er usikkert og tidskrævende for DANVA at forsøge at beregne, hvilke resultater modellen måske har produceret. Ved små mangler eller fejl i udsendte data eller beskrivelser, er det ikke muligt at genskabe resultaterne. Grundet sådanne fejl har DANVA først på høringens sidste dag modtaget et datasæt, der kan bruges til at estimere den udsendte SFA-model. De løbende fejl i høringmaterialet og især de manglende resultater gør, at DANVA ikke kan kontrollere og vurdere modellen fyldestgørende. Forsyningssekretariatet medsendte ved en fejl resultater i høring sidste år og det gav en langt bedre høring. Det vil være meget hensigtsmæssigt, hvis Forsyningssekretariatet snarest offentliggør foreløbige resultater inklusiv en beskrivelse og tilhørende datasæt.

Stordriftsulemper

DANVA finder i DEA-modellen, at ineffektiviteten i selskaberne har tendens til at stige med størrelsen på selskaberne. Det vil sige, at jo større et selskab er, jo mere ineffektivt ser det

ud til at blive. I de to tidligere modeller er det blevet fundet, at der ikke er nogen sammenhæng mellem størrelse og effektivitet. Forsyningssekretariatet har introduceret faste omkostninger i flere af omkostningsækvivalenterne i år for at lave en bedre estimering, men dette medfører samtidigt en betydelig risiko for, at små selskaber stilles fordelagtigt i modellen. Når man i tidligere modeller samtidigt har fundet, at der ikke er sammenhæng mellem størrelse og effektivitet, foreslår DANVA, at Forsyningssekretariatet vælger variabelt skalaafkast i DEA-modellen for at imødegå den introducerede risiko.

Frontselskaber (DEA)

DANVA mener den valgte front bør tilpasses.

Lolland Spildevand A/S har indberettet at det har 19.664 målere og bekræftet dette tal i kvalitetssikringen. Forsyningssekretariatet har tilsyneladende ændret antallet af målere til 30.629 målere før og efter kvalitetssikring. Antallet af målere har stor betydning og DANVA går ud fra tallet rettes til 19.664 målere eller at Forsyningssekretariatet redegør for, hvorfor det er uenig med selskabet omkring antallet af målere. Herudover mener DANVA ikke, at Lolland Spildevand A/S er et repræsentativt selskab, da det har en meget atypisk anlægsstruktur på renseanlæg med ekstraordinært mange meget små og meget simple renseanlæg. Da modellen giver et fast bidrag på 69.501 kr. pr. renseanlæg får Lolland Spildevand A/S et uforholdsmæssigt stort fast netvolumenbidrag herfra. Desuden får Lolland Spildevand A/S 3 x 1,2 mio. kr. i fast bidrag for tre små renseanlæg. Alt i alt en meget usædvanlig og i modellen alt andet lige fordelagtig struktur. Udover ovennævnte behandler Lolland Spildevand A/S 65% af sit slam via slammineralisering. Ækvivalenten for dette er meget usikker og formentligt sat alt for højt.

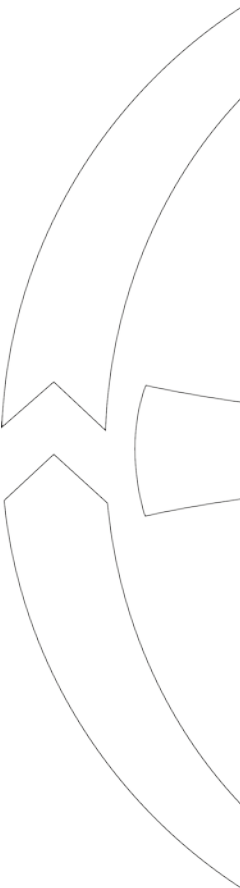
Struer Forsyning Spildevand A/S har en af de højeste andele af fordelagtige driftsaktiviteter i forhold til costdriveranalysens resultater. Alt andet lige ser Struer Forsyning A/S altså mere effektiv ud på grund af dets sammensætning af drift/aktiver. DANVA mener derfor ikke, det er et repræsentativt frontselskab.

Ikast-Brande Spildevand A/S har indberettet for få anlæg i forbindelse med det oprindelige pris- og levetidskatalog, blandt andet er en række slamafvandringsanlæg ikke blevet indberettet. Alt i alt burde såvel selskabets indtægtsramme som dets afskrivninger være betydeligt højere. Selskabet bør derfor afvises som frontselskab eller indtægtsramme/afskrivningsniveau i input i modellen bør korrigeres op når det bruges som frontselskab. Bemærk også, at selskabet behandler 27% af sit slam ved slammineralisering.

Vestforsyning Spildevand A/S har en meget atypisk håndtering af slam, da det pumpes til Måbjerg værket (stort eksternt biogasanlæg til primært gylle). Dette er ikke en løsning, der generelt kan efterlignes af andre selskaber, hvorfor det er problematisk at vælge selskabet som frontselskab medmindre det kan sandsynliggøres, at den atypiske løsning ikke er en betydende fordel for selskabet i modellen. DANVA savner argumentation herfor i høringsmaterialet.

Usikker modellering af omkostninger til drift

Forsyningssekretariatet har ændret modellen i forhold til sidste år ved at ændre de såkaldte omkostningsækvivalenter på drift. DANVA har påpeget en række udfordringer ved de nye ækvivalenter som fremgår i høringssvar af 22. maj 2017. Flere af disse udfordringer er fortsat ikke løst. DANVA påpegede blandt andet på et høringsmøde med Forsyningssekretariatet, at der i de to tidligere modeller har været indregnet en stordriftsfordel på renseanlæg. DANVA vurderer ud fra tilbagemeldinger fra eksperter på renseanlæg, at der må forventes en stordriftsfordel på renseanlæg. Forsyningssekretariatet har siden "ækvivalent-høringen" forsøgt at rette op på denne vigtige ækvivalent, hvilket DANVA gerne vil kvittere for. Der indregnes dog fortsat ikke nogen direkte stordriftsfordel og hverken



DANVA eller adspurgte eksperter kan genkende, at det er 20 % dyrere pr. PE at drive et renseanlæg i byzone end i landzone, som det fremgår af den nye beregning. Som DANVA har påpeget for Forsyningssekretariatet inden denne høring, så er forskellen mellem land- og byzone muligvis drevet af systematiske forskelle i størrelse mellem renseanlæg i land- og byzone. Formentligt er ækvivalenten således hverken fra et statistisk eller praktisk synspunkt retvisende og bør tilpasses. DANVA kan forstå, at det ikke er muligt at modellere renseanlæg med en stordriftsfordel i den nye model, da Forsyningssekretariatet ikke har opsamlet de data, der kan vise dette. Det vil derfor være mere retvisende at vurdere selskaberne i både den gamle og den nye model og vælge den model, der stiller det enkelte selskab bedst.

Overgang til ny model

Grundet de manglende resultater og at det rigtige datasæt først blev tilgængeligt for DANVA på sidste dag i høringen, er det svært at afgøre, om den i høring udsendte model eller modellen fra sidste år beskriver selskaberne bedst. Det ser ud til, at den nye DEA-model i gennemsnit beskriver selskaberne en anelse bedre end den gamle model, mens det muligvis er omvendt for SFA. Til gengæld viser costdriveranalysen, at der er en signifikant sammenhæng mellem samtlige costdrivere undtagen en og efficiensniveauet i det enkelte selskab. Det betyder blandt andet, at selskaber, der relativt set har et stort transportnet, i gennemsnit stilles dårligere end andre selskaber. Dette tyder på betydende fejl i modellen. I tidligere modeller har sammenhængen været mindre systematisk. De foreløbige resultater bør lægges frem og det bør analyseres om det er bedst at evaluere selskaberne i den gamle eller den nye model. Det er i den forbindelse vigtigt at undersøge årsagen til eventuelle store skift i effektiviseringspotentiale på selskabsniveau.

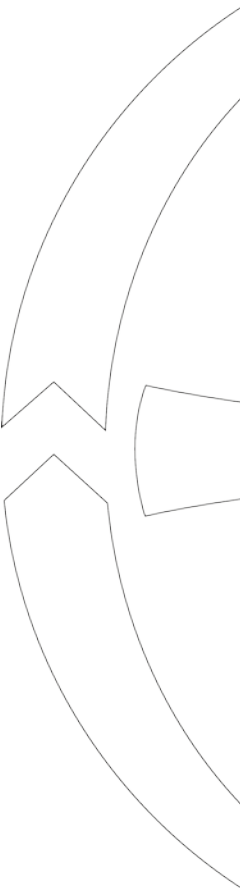
Fastsættelse af krav

Forsyningssekretariatet beregner, at selskaberne kan indhente 12,5% af effektiviseringspotentialet årligt. Dette gøres ved at dividere indhentningsperioden på henholdsvis drift og anlæg med 2. Forsyningssekretariatet redegør ikke for, hvorfor det divideres med 2. Sidste år var begrundelsen, at selskabernes omkostninger fordelte sig med 50% på drift og 50% på anlæg. DANVA vil gerne vide om, der divideres med 2 ud fra samme argumentation i år? Indhentningen bør sættes til 10%, hvis man laver en korrekt vægtning mellem andel driftsomkostninger og andel anlægsomkostninger.

I sidste års benchmarking fik selskaber med relativt meget små indtægtsrammer effektiviseringskrav, herunder fik et superefficient selskab med en meget lille ramme effektiviseringskrav. DANVA er meget uforstående overfor, at Forsyningssekretariatet giver effektiviseringskrav til superefficiente selskaber og opfordrer Forsyningssekretariatet til at ændre sin procedure, så det ikke sker igen. DANVA opfordrer desuden Forsyningssekretariatet til ikke at forværre problemerne med for små indtægtsrammer i visse selskaber ved også at pålægge disse selskaber effektiviseringskrav.

Estimationsproblemer

DANVA har fundet, at resultatet af SFA-analysen på drikkevand sidste år er forskellig i betydende grad alt efter om man bruger "Benchmarking-pakken" eller "Frontier-pakken" i det brugte statistikprogram R. Selskabernes effektiviseringspotentiale bør naturligvis ikke afhænge af, hvilken statistik-pakke, der bruges. Hvis dette problem også findes i modellen for spildevand i år og det ikke kan elimineres, mener DANVA, at usikkerheden bør komme selskaberne til gode ved at vælge den model, det enkelte selskab har det laveste effektiviseringspotentiale i.



Datahåndtering

Der har været usædvanligt mange korrektioner til høringsmaterialet i høringsperioden. Udsendelse af version 2 høringspapir og data fordi en korrektion af netvolumenmålet ikke var blevet indregnet, datafejl i fronten og efterfølgende endnu en fejl i såvel datasæt som beskrivelse af SFA analysen. Det er uklart for DANVA om problemerne i denne høring skyldes forbipasserende eller systematiske fejl, men DANVA opfordrer Forsyningssekretariatet til at gennemgå sine procedurer for datahåndtering og beskrivelse i forbindelse med benchmarkingen for at finde årsagen til fejlene. Tidligere har Forsyningssekretariatet med succes øget kvaliteten af benchmarkingen ved at øge fokus på kvalitetssikring, bedre arkivering og versionsstyring af dokumenter. Om det er relevant at gentage denne proces eller der er tale om uheldige omstændigheder, kan DANVA ikke vurdere.

Konkrete tiltag

DANVA foreslår at Forsyningssekretariatet:

- Offentliggør resultaterne af benchmarkingen, så der kan foretages en ordentlig modelkontrol og vurdering
- Justerer omkostningsækvivalenterne for drift
- Øger troværdighed bag de individuelle effektiviseringskrav ved at tage flere forsigtighedshensyn
 - Bruger variabelt skalaafkast, da tendensen til stordriftsulempen kan skyldes introduktion af faste bidrag i ækvivalenterne
 - Tager hensyn til selskaber, der oplever større skift i effektiviseringspotentialer grundet modelskifte
 - Bedømmer selskaberne i gammel og ny model på ækvivalenten for rens anlæg, da denne er særligt usikkert fastsat
 - Sikrer at valg af statistikprogram ikke har indflydelse på effektiviseringspotentialerne
- Justerer frontselskaberne for ikke repræsentative selskaber og u hensigtsmæssig opgørelse af netvolumen
- Begrunder fastsættelsen af effektiviseringskrav og undgår krav til superefficiente selskaber og selskaber med små rammer.

Med venlig hilsen



Direktør Carl-Emil Larsen
DANVA

