

Schadevergoeding bij de reorganisatie van de openbare drinkwatervoorziening

1. Inleiding

Zoals bekend beoogt de thans plaatsvindende reorganisatie van de openbare drinkwatervoorziening door concentratie van de bestaande voorzieningen in een kleiner aantal bedrijven de kwaliteit en de slagvaardigheid van de bedrijven te verhogen. Wat minder bekend zal zijn is, dat zich al vóór de herziening van de Waterleidingwet in 1975 een fusieproces binnen de drinkwaterorganisatie voordeed. Onderstaande tabel geeft een overzicht van het verloop van het



IR. H. C. VAN DER MANDELE
Economist bij het adviesbureau
voor water en milieu IWACO BV
te Rotterdam



MR. W. E. MERENS
Van Anken Verstegen & Esser,
advocaten en notarissen
te Rotterdam

aantal bedrijven sedert 1965. Kennelijk waren ook voor 1975 bestuurders zich al van hun verantwoordelijkheid voor een efficiënte bedrijfsuitoefening bewust, ook al ontbraken hun de in 1975 in het leven geroepen wettelijke instrumenten!

TABEL – Aantal waterleidingbedrijven in Nederland.

	1 Januari						
	1965	1970	1975	1980	1985	1986	1987
waterleidingbedrijven	171	134	106	92	91	90	86
waarvan uitsluitend distributiebedrijven (bron: VEWIN)	53	36	26	25	25	25	

Uit de tabel blijken de effecten van de reorganisatie overigens ten dele omdat een aantal kleine waterleidingbedrijven, hoewel formeel nog zelfstandig, in samenwerkingsverbanden opereert.

De reorganisatie van de drinkwatervoorziening kent volgens de wettelijke opzet drie opeenvolgende stappen. De eerste stap is de vaststelling van het reorganisatieplan door provinciale staten waarna de Kroon over eventuele verschillen van inzicht tussen de betrokkenen oordeelt. De tweede stap betreft de vaststelling van de omvang van het nieuwe waterleidingbedrijf, met tevens de bepaling van het tijdstip waarop beheer en eigendom van de ene partij naar de andere overgaan. De laatste stap tenslotte bestaat uit de eventuele vaststelling en uitbetaling van een schadevergoeding door de overnemende partij aan de oorspronkelijke eigenaar. Drie uitspraken van de Kroon, betreffende de reorganisatieplannen in Noord-Holland, Utrecht en Limburg, hebben waar nodig de

spelregels met betrekking tot zowel de totstandkoming als de inhoud van een reorganisatieplan nader verklaard en gepreciseerd en daarmee het pad voor de overige provincies geëffend. De tweede fase (de regeling van de bedrijfsomvang) zal juridisch wellicht weinig, maar menselijk des te meer problemen opleveren. Het is niet voor niets dat de Waterleidingwet de sociale gevolgen van een reorganisatie zwaar laat wegen; toch zullen voor de betrokken personeelsleden de consequenties hard kunnen aankomen.

De laatste fase, het bepalen van de schadevergoeding, vond tot dusverre informeel, in overleg tussen de partijen, plaats. Tot op heden is het nimmer nodig geweest de burgerlijke rechter (tot wie men zich bij geschil moet wenden) in te schakelen en verschillen van inzicht heeft men altijd in der minne kunnen regelen. Gezien de bedragen die op het spel staan en die (zoals uit het vervolg van dit artikel zal blijken) substantieel kunnen zijn, levert deze werkwijze een opvallende getuigenis op van het verantwoordelijkheidsgevoel van de onderhandelaren. Immers, na afloop van de onderhandelingen is het van wezenlijk belang voor de drinkwatervoorziening dat men als goede collega's in hetzelfde bedrijf kan samenwerken. Bovendien kunnen bij een regeling in der minne ook juridisch niet, of niet direct

relevante argumenten een rol spelen, zoals de mogelijkheid van tariefconcessies e.d. Het leek ons echter voor de lezers interessant enige vragen te onderzoeken die kunnen rijzen als partijen in een bepaald geval toch niet tot elkaar zouden komen en de rechter om een oordeel wordt gevraagd.

2. De wettelijke regeling van de schadeloosstelling

De grondslag van de wettelijke regeling is gevonden in artikel 37, lid 2, van de Waterleidingwet:

'De ingevolge het eerste lid verschuldigde schadeloosstelling bestaat uit:

- de contante waarde van de netto-opbrengst welke de wederpartij over de tien jaren na de overgang op de grondslag van de tarieven die zonder de overgang in haar distributiegebied zouden hebben gegolden, zou hebben behaald;
- de contante waarde van de desintegratieschade welke het rechtstreeks en noodzakelijk gevolg van de overgang is;

c. het ten tijde van de overgang nog uitstaande bedrag van het door de wederpartij voor de financiering van de drinkwatervoorziening in het betrokken gebied bestede kapitaal, voorzover dit niet verkregen uit geldleningen terzake waarvan de verplichtingen krachtens artikel 26 zijn overgegaan.

De contante waarde, bedoeld onder a. en b., wordt berekend tegen de rente die ten tijde van de overgang op de kapitaalmarkt voor een tienjarige lening geldt.

Bij de berekening van de netto-opbrengst, bedoeld onder a., wordt wegens de aanwezigheid van eigen vermogen, voorzover ingevolge artikel 26 overgegaan, een redelijke vergoeding toegekend....'

Uit de toelichting van de minister op vragen vanuit de Tweede Kamer blijkt, dat met het begrip 'netto-opbrengst' wordt bedoeld 'het verschil tussen de tariefsopbrengsten en de volgens algemeen aanvaarde bedrijfs-economische beginselen gecalculerde lasten' [1].

De regeling van artikel 37 beoogt een volledige schadeloosstelling, aldus de regering in de memorie van toelichting, en tevens een volledige vergoeding van de bedrijfseconomische waarde. Strijd met de grondwetbepaling betreffende de schadevergoeding bij onteigening zou niet kunnen bestaan en een parallel met de Onteigeningswet was, aldus de regering, niet op haar plaats en pogingen vanuit de Tweede Kamer om een op een vergelijking met de Onteigeningswet gestoelde tekst voor artikel 37 aanvaard te krijgen, zijn vervolgens gestrand. De regering verklaarde hierbij enerzijds, gezien het volledige karakter dat met de regeling van de schadeloosstelling was beoogd, geen behoefte aan een dergelijke wijziging te hebben en beklemtoonde anderzijds het verschil met de onteigeningsvergoeding waarbij immers de financiële positie moet worden gewaardeerd, onafhankelijk van de vraag of het bedrijf wordt voortgezet. De tekst van artikel 37 diende, aldus de minister, alle soorten schade te dekken en is dus uitputtend te achten; de in artikel 37, lid 2 genoemde categorieën schadefactoren moeten als richtlijnen voor de berekening van de schade fungeren, zo verklaarde de minister bij de behandeling in de Tweede Kamer [2].

3. Praktische uitwerking

Om en en ander te verduidelijken hebben wij nu een rekenvoorbeeld samengesteld van drie technisch identieke bedrijven [3]. Bij het bestuderen van dit voorbeeld dient men zich te realiseren dat de rechter niet zonder meer behoeft uit te gaan van de jaarcijfers van het desbetreffende bedrijf, als hem dat gewenst

voorkomt, kan laten onderzoeken door één of meer daartoe aan te wijzen deskundigen. Deze deskundigen kunnen waar nodig cijfers in een ander licht stellen en zo is het denkbaar dat bijvoorbeeld verschillen in afschrijvings-termijnen worden gecorrigeerd.

In ons rekenvoorbeeld is bedrijf B op het punt van de afschrijvingen conservatiever geweest dan volgens de deskundigen (en ook de accountants van de bedrijven A en C) nodig is geweest. Omdat in het algemeen de tarieven sterk beïnvloed worden door de berekende kostprijs, zijn de tarieven van bedrijf B in ons voorbeeld dan ook hoger dan van bedrijf A. Dit verschil zou, als de bedrijven niet zouden fuseren, in de loop der jaren verminderen en in de toekomst zouden de tarieven van bedrijf A hoger zijn dan die van bedrijf B.

Een tweede aanpassing die deskundigen volgens ons zouden moeten aanbrengen is de vervanging van waarderingen en afschrijvingen op basis van historische kosten door bedragen, gebaseerd op vervangingswaarde. Het gebruik van het woord 'bedrijfs-economisch' laat immers geen andere waarderingsgrondslag toe [4]. In die gevallen, waarin het eigen vermogen positief, doch de netto-opbrengst (na correctie door deskundigen vastgesteld) negatief is, wordt het verschil (indien positief) betaald. Indien het eigen vermogen negatief, doch de netto-opbrengst positief is, wordt de contante waarde hiervan in haar geheel uitbetaald.

In geval B is door het conservatieve afschrijvingsbeleid binnen het waterleidingbedrijf een stille reserve ontstaan, waarvan zonder fusie de consumenten uiteindelijk zouden profiteren. De consequentie van de overgang van het bedrijf is dan echter dat deze stille reserve aan de eigenaar wordt vergoed, hoewel deze niet kan worden gelijk gesteld met de consumptie binnen het oorspronkelijke gebied aan wie derhalve een anders normaal te verwachten tariefsvoordeel dreigt te ontgaan. Zo de wet geen aanknopingspunt biedt een dergelijke uitkering aan de eigenaar te verhinderen, zou toch in elk geval bij de te voeren onderhandelingen betreffende de overgang van het distributiegebied met dit anders onbevredigend uitpakende aspect rekening moeten worden gehouden. De vraag rijst welke vrijheid de rechter heeft om bij de bepaling van het eigen vermogen enige situaties recht te trekken die zich in bijzondere gevallen kunnen voordoen.

Als voorbeeld noemen wij hier allereerst de situatie dat een eigenaar van een waterleidingbedrijf dat zal worden overgenomen,

Rekenvoorbeeld

a. grondslagen.

Alle bedrijven zijn in jaar 0 opgericht, en worden in jaar 10 overgenomen door één overkoepelend bedrijf.	
Investering in jaar 0	f 81.500.000
Geheel gefinancierd uit vreemd vermogen	
Afschrijving per jaar	f 2.717.000
Overige kosten (exclusief rente)	10.000.000
	m ³ /jaar
Rente (zowel debet als credit)	6%
Inflatie	0%
Alle middelen die via afschrijvingen beschikbaar komen worden gebruikt voor vervangingsinvesteringen.	

	Bedrijf A	Bedrijf B	Bedrijf C
tarief in jaar 0 (f/m ³)	1,50	1,60	1,60
jaarlijkse netto-opbrengst (jaren 1-10)	0	1,0	1,0
jaarlijkse betaling aan eigenaar (jaren 1-10)	0	0	1,0
tarief in jaar 10 (f/m ³)	1,50	1,53	1,60
eigen vermogen jaar 10	0	+ 10,0	0
geschatte jaarlijkse netto-opbrengst in de jaren 10-20 (zonder overname)	0	1,0	1,0

Nu worden de genoemde bedrijven in jaar 10 overgenomen door één nieuw overkoepelend bedrijf. Volgens de wet moeten de volgende schadevergoedingen aan de betrokken eigenaren worden uitbetaald:

b. schadevergoeding.

	Bedrijf A	Bedrijf B	Bedrijf C
contante waarde geschatte netto-opbrengst in de jaren 10-20	0	7,4	7,4
'redelijke' vergoeding aanwezigheid eigen vermogen [5]	0	4,4	0
schadevergoeding betaald door het nieuwe bedrijf aan de eigenaren van het oude bedrijf	0	7,4	7,4

besluit een aanwezig eigen vermogen aan zichzelf uit te keren en het aldus ontstane liquiditeitstekort door middel van een renteloze lening aan te vullen. Bij een gemeentelijke eigenaar is een dergelijke gang van zaken denkbaar en op zichzelf ook niet afkeurenswaardig. Het resultaat zou echter zijn dat de eigenaar vervolgens in het kader van de regeling van de schadeloosstelling de waarde van het oorspronkelijke eigen vermogen integraal krijgt uitgekeerd en niet slechts een 'redelijke vergoeding' daarvoor of nog minder (geval B!). Het is moeilijk te voorspellen of de rechter in een dergelijke situatie de beschreven recente overheveling buiten beschouwing zal laten.

Een negatief eigen vermogen kan ook het gevolg zijn van tegenvallers of een te optimistische winstbepaling (en dus te lage tarieven!) in voorafgaande jaren. In beginsel leidt de situatie van een negatief eigen vermogen tot een overdracht om niet, hetgeen via de tarieven uiteindelijk tot een aanzienlijk financieel voordeel voor de consumenten in het desbetreffende voorzieningsgebied kan leiden, hetgeen in duidelijke strijd moet worden geoordeeld met de opzet van de wettelijke regeling.

4. Enige conclusies

Hoewel wij gaarne dieper op de onderhavige materie waren ingegaan hopen wij toch aan de hand van het gegeven rekenvoorbeeld te hebben aangetoond dat niet te rechtvaardigen tariefsconsequenties kunnen ontstaan in geval van samensmelting van twee of meer

waterleidingbedrijven, afhankelijk van de wijze waarop deze door hun eigenaren financieel zijn behandeld. Hoewel met de regeling van artikel 37, lid 2 Waterleidingwet een sluitend stelsel wordt beoogd, komt het ons niettemin voor dat gevallen denkbaar zijn dat de rechter correcties zal willen aanbrengen om dergelijke ongewenste consequenties onmogelijk te maken. Wij hebben ons hierbij niet aan, immers ontbrekende, jurisprudentie kunnen spiegelen, doch achten het niet onmogelijk dat de rechter, ondanks de naar ons oordeel duidelijke wetstekst en wetsgeschiedenis toch een andere weg zou kunnen kiezen, waarvoor wij in ons stuk enige suggesties hebben gedaan. In elk geval dienen onderhandelaars die bij een reorganisatie zijn betrokken zich wel van deze mogelijke correcties bewust te zijn!

Noten

1. *Memorie van Toelichting*, blz. 17.
2. Zie ook mr. J. C. Sneep, *Tijdschrift voor Overheidsadministratie* 1976, nr. 2, p. 27 e.v.
3. In dit rekenvoorbeeld is de desintegratieschade om de volgende redenen buiten beschouwing gelaten:
 - gezien het bijzonder groot aantal soorten schade en het voor iedere situatie specifieke karakter daarvan is generaliseren hier moeilijk;
 - er bestaat een veelheid van mogelijkheden om deze schade te beperken;
 - juridisch levert de uiteindelijke bepaling van deze schade weinig problemen op.
4. Binnen de Nederlandse waterleidingbedrijven bestaan tal van goede argumenten om de periodieke verslaggeving (bijvoorbeeld in de jaarverslagen) te baseren op historische

• Lees verder op pag. 257, 1e kolom, onderin.