

Actuele vraagstukken rond de reorganisatie van de openbare watervoorziening in Nederland*)

Samenvatting

1. Reeds vele decennia heeft de organisatie van de openbare watervoorziening de aandacht. De eisen van deskundigheid en doelmatigheid zijn reeds lang als argument voor grotere eenheden aangevoerd.
2. De huidige organisatie kenmerkt zich door een beperkt aantal grote bedrijven en een groot aantal kleine tot zeer kleine bedrijven. In 1967 hadden 125 bedrijven een kleinere omzet dan 1 % van het landelijke totaal, daarvan waren 43 bedrijven zgn. gecombineerde bedrijven. Grote verscheidenheid in rechtsvorm kenmerkt eveneens de watervoorziening.
3. In verscheidene provincies zijn activiteiten gaande om tot een meer rationele organisatie te geraken. De bestaande wetgeving (van 1957) wordt ondoelmatig geacht. Wijziging van hoofdstuk III van de Waterleidingwet beoogt een instrumentarium te bieden tot het opstellen en het uitvoeren van reorganisatieplannen. Het voorontwerp van deze wetswijziging werd onlangs om advies gezonden o.a. naar VNG en VEWIN. Bespreking in deze kring rechtvaardigt nadere beschouwing van enkele aspecten die bij de uitvoering van de reorganisatie aan de orde komen.
4. Reorganisatie is geen doel op zichzelf, doch dient om de provincies en gemeenten als eigenaren van de bedrijven betere mogelijkheden te verschaffen voor uitoefening van de functie, welke de openbare watervoorziening in de maatschappij vervult.
5. De moderne watervoorziening kenmerkt zich, als gevolg van groeiende toepassing van oppervlaktewater, door zijn landelijk karakter, zijn omvangrijke werken en investeringen, zijn technische gecompliceerdheid en zijn samenhang met planologie, waterhuishouding en industrialisatie. De eisen van de consument van uniformiteit in tarieven en van doelmatigheid bepalen voorts het kader van de nieuwe structuur.
6. Er wordt van uitgegaan dat de gemeenten in eerste instantie met de zorg van de watervoorziening zijn belast. Dit betekent dat reorganisatie inhoudt de vorming van intercommunale bedrijven van voldoende omvang. Gezien de provinciale betekenis zal aan de provincie ook plaats moeten worden gegeven als mede-eigenaar van het „intercommunale bedrijf”.
7. Watervoorziening is een belang dat op het juiste niveau om behartiging vraagt. Een voorzieningsgebied wordt mede bepaald door de gelijksoortigheid van planologische functie binnen het Nederlandse grondgebied. Regionaal geografische eenheden zoals Delta, Noord- en Zuid-Limburg bepalen de omvang van afgeronde voorzieningsgebieden. Een dergelijke voorwaarde zou op den duur leiden tot zes à zeven gewestelijke bedrijven. Bij het bepalen van de grenzen der nieuwe voorzieningsgebieden dient aan de factor van de gelijke planologische functie grote waarde toegekend te worden teneinde een adequate en evenwichtige belangenbehartiging mogelijk te maken.
8. De problematiek van de oppervlaktewaterwinning vraagt om een beperkt aantal grote eenheden, die ook over voldoende deskundigheid beschikken om de belangen van produktie, transport en distributie in het eigen gebied te behar-

tigen. Deze problematiek vraagt echter ook om één landelijke samenwerking bij de aanleg en exploitatie, waarbij de voorkeur moet worden gegeven aan één gezamenlijk spaarbekkenbedrijf als dochteronderneming van de regionale bedrijven, opdat de mogelijkheid van financiële onafhankelijkheid ontstaat door de beschikking over een voldoende eigen financieel draagvlak.

9. De distributie van water vraagt om een voortdurende kwaliteitscontrole, hetgeen alleen in eigen hand en op voldoende wijze kan geschieden door middel van een eigen bedrijfslaboratorium. Deze voorwaarde houdt in een minimale bedrijfs grootte van circa 10 miljoen m³/jaar.
 10. De groeiende betekenis van het grootverbruik stelt eisen aan de commerciële en juridische kwaliteiten van alle bedrijven, welke alleen bij een bedrijfsomzet van 10 à 20 miljoen m³/jaar, met een deskundige staf kunnen worden opgebracht. Met name de eisen van de grootverbruikers vragen om een ongedeelde verantwoordelijkheid over produktie, transport en verkoop en bepalen aldus opnieuw de minimale bedrijfs grootte.
 11. Scheiding van distributie en produktie is om economische, organisatorische en morele redenen alsmede uit een oogpunt van verantwoordelijkheid niet gewenst.
 12. Geheel onafhankelijk hiervan kan de integratie van de drie nutsvoorzieningen voor water, gas en elektriciteit uit een oogpunt van bestuurlijke bemoeienis en van management een zinvolle zaak zijn, onverminderd de eis van deskundigheid op de drie terreinen. Waar sterke combinaties bestaan of op eenvoudige wijze kunnen worden gevormd is er geen reden tot desintegratie. Waar de vereiste deskundigheid door de te kleine schaal ontbreekt moeten de partiële voordelen van integratie wijken voor het primaire belang van deskundigheid per bedrijfstak. Voor een goede uitvoering van reorganisatie is het vereist dat bekend is hoe het landelijk patroon is van elke sector afzonderlijk. Gelijktijdige, althans op elkaar afgestemde en van het landelijk plan afgeleide uitvoering per sector, is voorwaarde voor wetslagen.
 13. Plaatselijke factoren zoals urgentie van de problematiek, feitelijke situaties in de personeelsformatie, samenwerking tussen bedrijven en VEWIN, relatie met afvalwaterzuivering, feitelijke structuren etc. bepalen de mogelijkheden van fasering welke tot het uiteindelijke doel zullen moeten leiden. Belangrijk is vooral de totstandkoming van gelijke structuren (rechtsvorm) welke uniformiteit voorwaarde is voor verdere integratie.
 14. Het wetsontwerp geeft strekking en doelstelling aan, t.w. een beperkt aantal grote eenheden, bekwaam voor de taakvervulling, dwingt tot vaststelling van plannen en geeft aan langs welke weg de plannen vast te stellen.
- Het zijn echter de bedrijven zelf en via de bedrijven de gemeenten en de provincies, die op grond van lokale kennis, omstandigheden en toekomstproblematiek hun eigen vorm en fasering kunnen geven aan de via de wetgeving opgelegde dwang tot reorganisatie.

I. INLEIDENDE OPMERKINGEN

Op 11 december mocht ik voor de ledenvergadering van de VEWIN het woord voeren over de basisplannen welke bij het Rijksinstituut voor Drinkwatervoorziening in voorbe-

*) Eerste deel van een voordracht, gehouden voor de ledenvergadering van de VEWIN op 11 december 1969 te Utrecht.

reiding zijn en daarbij wijzen op de organisatorische aspecten van deze plannen.

Gezien de actualiteit van de reorganisatie, immers het voorontwerp van wijziging van hoofdstuk III van de Waterleidingwet is om advies naar verschillende instanties gezonden en is thans volop in discussie, lijkt het mij opportuun thans wat uitvoeriger in te gaan op de verschillende problemen die met de reorganisatie van de waterleidingbedrijven aan de orde komen. Nu de fase van de wetgeving spoedig zal worden afgerond nadert de fase van de opstelling en uitvoering van de reorganisatieplannen. De plannen en de uitvoering roepen vraagstukken op die in het verleden konden blijven liggen.

Het is de bedoeling van dit artikel om de thans actueel geworden vraagstukken aan de orde te stellen en in de beschouwing te betrekken. Het doel daarvan moge dan zijn duidelijk te maken dat er verschillende mogelijkheden zijn en ruimte voor eigen initiatief om tot de gewenste bedrijfsomvang te geraken.

Op de basisplannen en met name op de te volgen procedure van overleg met de bedrijven en de gemeenten hoop ik dan in een volgend artikel in te gaan, wanneer door afronding van de regionale basisplannen dit vraagstuk even actueel zal zijn als thans de reorganisatie.

Alvorens tot de eigenlijke beschouwing te komen zou ik eerst een kort historisch overzicht willen geven, alsmede een kort overzicht van de ter zake bestaande activiteiten.

II. KORT HISTORISCH OVERZICHT

In 1926 zei prof. Krul in een voordracht, gehouden voor de Afd. Gelderland der VNG te Lochem, het volgende (cursivering van schrijver).

„Nu zijn in het algemeen *concentratie en centralisatie* hoofdvoorwaarden voor een rationele bediening van het platteland, welk onderwerp het ook geldt . . .

„De gevolgen van de huidige toestand zullen zich steeds scherper aftekenen, naar gelang de plannen voor voorziening van het platteland veelvuldiger worden. Vaak toch zal een voorziening van grotere omvang praktisch onmogelijk worden, wanneer één of meer der gunstigst gesitueerde gemeenten, die zich zelve kunnen helpen zich aan de samenwerking onttrekken”.

Verdere argumenten in deze voordracht waren nog:

1. Het *grotere kapitaal* voor het grotere buizen-net betekent niet in dezelfde mate verhoging van lasten, zulks in verband met de termijn van afschrijving, die voor een goed geconstrueerd buizen-net op 60 jaar, voor de middelen tot winning op 20 à 25 jaar kan worden gesteld.
 2. Gemeenten met verschillende kommen kunnen toch slechts één of twee kommen met de plaatselijke waterleiding bedienen, terwijl het *risico* op de gehele gemeente drukt.
 3. Het grotere bedrijf, door aaneensluiting ontstaan, kan vaak op gunstiger voorwaarden *geld verkrijgen* dan kleinere gemeenten afzonderlijk.
 4. De kosten voor *winning en zuivering* van water kunnen geringer zijn, omdat grotere eenheden economischer werken en voordeliger bij aanschaf zijn dan kleinere.
 5. De kosten voor *administratie* zijn in het algemeen naar verhouding bij een groot complex veel geringer dan bij een klein bedrijfje.
 6. De bedrijfsleiding kan aan *hogere eisen* beantwoorden en toch naar verhouding nog minder kostbaar zijn.
- Als vormen van goed werkende grote bedrijven worden genoemd: IWGL en PWN.

In 1942 hield prof. Krul een rede op de 73e Algemene Vergadering van de VWN, waaruit het volgende wordt geciteerd.

„Uit het oogpunt van drinkwatervoorziening moet aan het

grote bedrijf verreweg de voorkeur worden gegeven boven het kleine:

- de personeelsbezetting kan bij een groot bedrijf aan belangrijk *hogere eisen* voldoen (specialisatie);
- het *maatschappelijk belang*: waterlevering aan industrie, bevordering van de waterbeschaving.

De vraag naar de optimale grootte kan niet voor alle gevallen worden beantwoord.

Eén groot waterleidingbedrijf voor het gehele land (met provinciale en plaatselijke afdelingen)?

In technisch en economisch opzicht zou een dergelijke oplossing een buitengewoon aantrekkelijk perspectief kunnen openen.

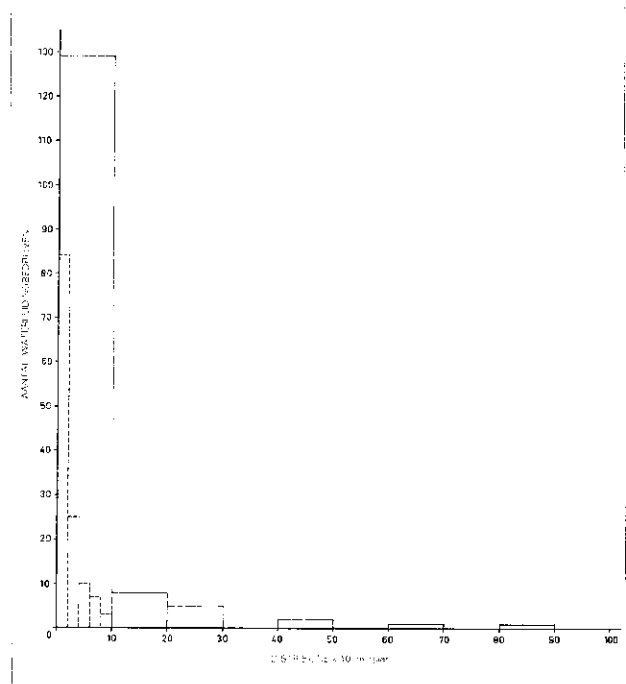
De bezwaren hiertegen zijn voornamelijk van lokaal-chauvinistische aard. Bovendien worden tal van historisch gegroeide verbindingen, met name de gezamenlijke exploitatie, in menig geval van de *waterleiding met andere gemeentebedrijven* verbroken. Voorts zou hiermee op vaak bezwaarlijke wijze ingegrepen worden in onderwerpen van gemeentelijke zorg.

De zelfstandigheid van een bedrijfsdirectie kan ook een belangrijke factor zijn voor de ontwikkeling van haar bedrijf en voor de ontwikkeling van de drinkwatervoorziening in het algemeen”.

De in 1964 verschenen nota van de VEWIN vermeldt over concentratie onder meer de navolgende argumenten:

1. een bundeling van krachten van hooggekwalificeerd personeel, dat door bedrijven van behoorlijke omvang kan worden aangetrokken;
2. een grotere technische en economische slagvaardigheid voor het opvangen van structurele veranderingen in het voorzieningsgebied;
3. een betere verdeling van de kosten van de drinkwatervoorziening als geheel over de totale bevolking;
4. lagere investeringen in productie en distributie-activa door verlaging van de reservefactor;
5. een beter toezicht en betere controle op chemische en bacteriologische kwaliteit van het drinkwater.

Afb. 1 - Frequentieverdeling van de distributie van water in 1967 door 146 waterleidingbedrijven.



TABEL I - Overzicht van aantal en grootste distributiebedrijven in 1967

	hoeveelheid in miljoenen m ³				soort bedrijf
	distributie absoluut	relatief	absoluut	relatief	
1. Rotterdam	86,86	11,7	11,7	87,1	alleen water
2. Amsterdam	65,05	8,8	20,5	646,3	alleen water
3. PWN	47,38	6,4	199,3	648,9	alleen water
4. Midden Nederland	42,69	5,8	26,9	651,4	alleen water
5. IWGL	27,57	3,7	242,0	653,9	alleen water
6. Overijssel	26,81	3,61	269,6	656,4	alleen water
7. Oost-Brabant	25,11	3,39	321,5	658,8	alleen water
8. 's-Gravenhage	24,21	3,26	345,7	661,1	alleen water
9. Waprog	20,99	2,83	366,7	663,4	alleen water
10. NW Brabant	18,60	2,51	385,3	665,7	alleen water
11. Gelderland	17,39	2,34	402,7	667,9	alleen water
12. Drenthe	13,68	1,84	416,3	670,0	alleen water
13. Oostelijk Gelderland	12,89	1,74	429,2	672,0	alleen water
14. Zuid-Limburg	12,86	1,73	442,1	674,1	alleen water
15. Eindhoven	12,43	1,68	454,5	676,0	alleen water
16. Groningen	11,78	1,59	466,3	677,9	alleen water
17. Tilburg	10,66	1,44	477,0	679,7	alleen water
18. M. en N.-Limburg	9,88	1,33	486,8	681,4	alleen water
19. Nijmegen	8,80	1,19	495,6	683,1	alleen water
20. Midden Zeeland	8,34	1,12	504,0	684,7	alleen water
21. Dordrecht	7,94	1,07	511,9	687,9	alleen water
22. Leiden	7,25	0,98	519,2	689,4	alleen water
23. Delft	7,24	0,98	526,4	690,9	alleen water
24. Haarlem	7,09	0,91	533,5	692,3	alleen water
25. Ind. Zeeuwsch Vlaand.	6,77	0,91	540,3	693,8	alleen water
26. Arnhem	6,72	0,91	547,0	695,2	alleen water
27. Almelo	6,03	0,81	553,0	696,6	alleen water
28. Apeldoorn	5,95	0,80	559,0	698,0	alleen water
29. Enschede	5,52	0,74	564,5	699,3	alleen water
30. Vlietstreek	5,51	0,74	570,0	700,7	alleen water
31. Schiedam	5,14	0,69	575,1	702,1	alleen water
32. Breda	5,13	0,69	580,3	703,3	alleen water
33. Vlaarlingen	5,02	0,68	585,3	704,6	alleen water
34. 's-Hertogenbosch	4,97	0,67	590,3	705,8	alleen water
35. Amersfoort	4,92	0,66	595,2	707,0	alleen water
36. Zwolle	4,33	0,58	599,5	708,2	alleen water
37. Zeeuwsch Vlaanderen	4,19	0,56	603,7	709,3	alleen water
38. Heerlen	3,87	0,52	607,6	710,4	alleen water
39. Maastricht	3,80	0,51	611,4	711,5	alleen water
40. Rijnstreek	3,57	0,48	614,9	712,5	alleen water
41. Roosendaal e.o.	3,55	0,48	618,5	713,5	alleen water
42. Venlo	3,48	0,47	622,0	714,5	alleen water
43. Gouda	3,46	0,47	625,4	715,4	alleen water
44. Hengelo	3,43	0,46	628,9	716,3	alleen water
45. Tien Gemeenten	3,29	0,44	632,2	717,2	alleen water
46. Edde	2,95	0,40	635,1	718,1	alleen water
47. Bergen op Zoom	2,88	0,39	638,0	719,0	alleen water
48. Helmond	2,85	0,38	640,8	719,9	alleen water
49. Hoogeveen	2,81	0,38	643,6	720,7	alleen water
50. Velsen	2,68	0,36	646,3	87,1	alleen water
51. Deventer	2,57	0,35	648,9	87,1	alleen water
52. Kerkrade	2,53	0,34	651,4	87,1	alleen water
53. Amstelveen	2,51	0,34	653,9	87,1	alleen water
54. Den Helder	2,50	0,34	656,4	87,1	alleen water
55. Zwijndrecht	2,35	0,32	658,8	87,1	alleen water
56. Sittard	2,34	0,32	661,1	87,1	alleen water
57. Roermond	2,22	0,32	663,4	87,1	alleen water
58. Assen	2,22	0,30	665,7	87,1	alleen water
59. Weert	2,20	0,30	667,9	87,1	alleen water
60. Bussum	2,11	0,28	670,0	87,1	alleen water
61. Kampen	2,06	0,28	672,0	87,1	alleen water
62. Westlandsche	2,03	0,27	674,1	87,1	alleen water
63. Alblasserdam	1,95	0,26	676,0	87,1	alleen water
64. Rheden	1,93	0,26	677,9	87,1	alleen water
65. Noordwijk	1,75	0,24	679,7	87,1	alleen water
66. Winterswijk	1,70	0,23	681,4	87,1	alleen water
67. Veenendaal	1,70	0,23	683,1	87,1	alleen water
68. Bollenstreek	1,61	0,22	684,7	87,1	alleen water
69. Katwijk	1,59	0,21	686,3	87,1	alleen water
70. Wassenaar	1,57	0,21	687,9	87,1	alleen water
71. Alblasserwaard	1,53	0,21	689,4	87,1	alleen water
72. Lek en IJssel	1,49	0,20	690,9	87,1	alleen water
73. Wageningen	1,45	0,20	692,3	87,1	alleen water
74. Berg en Dal	1,43	0,19	693,8	87,1	alleen water
75. Middelburg	1,42	0,19	695,2	87,1	alleen water
76. Alphen a./d. Rijn	1,40	0,19	696,6	87,1	alleen water
77. Ridderkerk	1,39	0,19	698,0	87,1	alleen water
78. Gorinchem	1,37	0,18	699,3	87,1	alleen water
79. Elf Gemeenten	1,36	0,18	700,7	87,1	alleen water
80. Leerdam	1,35	0,18	702,1	87,1	alleen water
81. Schouwen-Duiveland	1,28	0,17	703,3	87,1	alleen water
82. Heemstede	1,23	0,17	704,6	87,1	alleen water
83. Renkum	1,22	0,16	705,8	87,1	alleen water
84. Hoeksche Waard	1,20	0,16	707,0	87,1	alleen water
85. Meppel	1,17	0,16	708,2	87,1	alleen water
86. Sneek	1,14	0,15	709,3	87,1	alleen water
87. Goeree en Overflakke	1,13	0,15	710,4	87,1	alleen water
88. Brumsum	1,06	0,14	711,5	87,1	alleen water
89. Maassluis	1,03	0,14	712,5	87,1	alleen water
90. Waatwijk	1,01	0,14	713,5	87,1	alleen water
91. Culemborg	0,98	0,13	714,5	87,1	alleen water
92. Geulvallei	0,92	0,12	715,4	87,1	alleen water
93. Bloemendaal	0,91	0,12	716,3	87,1	alleen water
94. Bodegraven	0,91	0,12	717,2	87,1	alleen water
95. Zandvoort	0,90	0,12	718,1	87,1	alleen water
96. Oud-Beijerland	0,87	0,12	719,0	87,1	alleen water
97. Geldrop	0,85	0,11	719,9	87,1	alleen water
98. Woerden	0,84	0,11	720,7	87,1	alleen water
99. Doorn	0,80	0,11	721,5	97,4	alleen water
100. Vught	0,78	0,11	722,3	97,4	alleen water
101. Tegelen	0,78	0,11	723,1	97,4	alleen water
102. Valkenswaard	0,77	0,10	723,8	97,4	alleen water
103. Oldenzaal	0,76	0,10	724,6	97,4	alleen water
104. Boxtel	0,76	0,10	725,4	97,4	alleen water
105. Goor	0,76	0,10	726,1	97,4	alleen water
106. Sliedrecht	0,75	0,10	726,9	97,4	alleen water
107. Voorschoten	0,73	0,10	727,6	97,4	alleen water
108. Vijf Gemeenten	0,72	0,10	728,3	97,4	alleen water
109. Rheden	0,70	0,09	729,0	97,4	alleen water
110. Papendrecht	0,70	0,09	729,7	97,4	alleen water
111. Oostelijk Flevoland	0,69	0,09	730,4	97,4	alleen water
112. IJsselstein	0,69	0,09	731,1	97,4	alleen water
113. Hardinseveld e.a.	0,64	0,09	731,7	97,4	alleen water
114. Coevorden	0,61	0,08	732,9	97,4	alleen water
115. Oisterwijk	0,56	0,08	732,9	97,4	alleen water
116. Barendrecht	0,50	0,07	733,4	97,4	alleen water
117. Schaesberg	0,48	0,06	733,9	97,4	alleen water
118. Maarssen	0,48	0,06	734,4	97,4	alleen water
119. Dubbeldam	0,47	0,06	734,8	97,4	alleen water
120. Ouder Amstel	0,44	0,06	735,3	97,4	alleen water
121. H.I. Ambacht	0,44	0,06	735,7	97,4	alleen water
122. Mierlo	0,43	0,06	736,1	97,4	alleen water
123. Goirle	0,42	0,06	736,6	97,4	alleen water
124. Reeuwijk	0,41	0,06	737,0	97,4	alleen water
125. Schoonhoven	0,41	0,06	737,4	97,4	alleen water
126. Vianen	0,37	0,05	737,8	97,4	alleen water
127. Rijnsburg	0,36	0,05	738,1	97,4	alleen water
128. Ubach over Worms	0,36	0,05	738,5	97,4	alleen water
129. Vaals	0,34	0,05	738,8	97,4	alleen water
130. Brielle	0,27	0,04	739,1	97,4	alleen water
131. Linschoten	0,26	0,04	739,3	97,4	alleen water
132. Nieuwenhagen	0,24	0,03	739,6	97,4	alleen water
133. Numansdorp	0,23	0,03	739,8	97,4	alleen water
134. Schipluiden	0,23	0,03	740,0	97,4	alleen water
135. Muiden	0,22	0,03	740,3	97,4	alleen water
136. Egelshoven	0,18	0,02	740,4	97,4	alleen water
137. Maasland	0,17	0,02	740,6	97,4	alleen water
138. Vreeswijk	0,16	0,02	740,8	97,4	alleen water
139. Berlicum	0,16	0,02	740,9	97,4	alleen water
140. Warmond	0,16	0,02	741,1	97,4	alleen water
141. Hoeksche Waard W.	0,13	0,02	741,2	97,4	alleen water
142. Montfoort	0,11	0,01	741,3	97,4	alleen water
143. Heerjansdam	0,11	0,01	741,4	97,4	alleen water
144. Moordrecht	0,11	0,01	741,5	97,4	alleen water
145. Heinoord	0,09	0,01	741,6	97,4	alleen water
146. Willeskop	0,08	0,01	741,7	97,4	alleen water

III. OVERZICHT VAN HET BESTAANDE ORGANISATIE PATROON NAAR BEDRIJFSGROOTTE

Naar bedrijfsgrootte

In tabel I is voor het jaar 1967 weergegeven welk aandeel de individuele bedrijven hebben in het totaal van de landelijke omzet. Allereerst valt op dat het grootste bedrijf, dat van Rotterdam, 11,7 % van de landelijke omzet verzorgt en dat er maar liefst 125 bedrijven zijn met elk minder dan 1 % en zelfs 107 bedrijven met elk minder dan 0,5 % van de landelijke omzet. Afb. 1 geeft de verdeling nog eens weer d.m.v. een frequentielijn, welke als volgt kan worden samengevat:

Aantal bedrijven	Met omzet in 10 ⁶ m ³ /jaar
129	0 - 10
8	10 - 20
5	20 - 30
2	40 - 50
1	60 - 70
1	80 - 90

In afb. 2 is aangegeven hoe de relatieve frequentieverdeling van distributie van water in 1967 was. Hieruit kan worden afgeleid dat:

20 van de 146 bedrijven 66 % van de omzet verzorgen, of 60 van de 146 bedrijven 90 % van de omzet verzorgen.

Tabel I en de frequentieverdelingen demonstreren elk overduidelijk de grote ongelijkheid in bedrijfsgrootte. De volgende tabel (tabel II) werd samengesteld om ten overvloede te illustreren hoe ongelijk de behartiging van het belang van de openbare drinkwatervoorziening in ons land is verdeeld.

Indien de eis van bedrijfsgrootte zou kunnen worden verlaagd door een minimum aandeel in procenten van de landelijke omzet dan zou tabel II aanwijzen welke bedrijven niet aan deze minimum eis voldoen. Stelt men 1 % als minimum dan voldoen slechts 21 van de 146 aan deze eis. Verlaagt men de minimum eis tot 0,5 % dan voldoen 39 bedrijven aan deze eis en bij een zeer lage eis van 0,1 % zouden 108 bedrijven aan de eis voldoen.

Conclusie:

- Er is een overmaat aan kleine tot zeer kleine bedrijven.
- Enkele grote bedrijven verzorgen het merendeel van de omzet en dragen derhalve de feitelijke verantwoordelijkheid voor de Nederlandsche watervoorziening.
- Reorganisatie houdt in het opheffen van de talrijke zeer kleine bedrijven en het vormen van grote eenheden.

TABEL II - Overzicht van de distributie in % naar soort bedrijf in 1967.

Distributie in % van het totaal	Soort bedrijf		Totaal
	gecombineerd	alleen water	
0,01 - 1	82	43	125
1 - 2	8	2	10
2 - 3	3	—	3
3 - 4	4	—	4
4 - 5	—	—	—
5 - 6	1	—	1
6 - 7	1	—	1
7 - 8	—	—	—
8 - 9	1	—	1
9 - 10	—	—	—
10 - 11	—	—	—
11 - 12	1	—	1
Totaal	101	45	146

Naar rechtsvorm

Tenslotte geeft tabel III een overzicht van de rechtsvorm van de bedrijven in 1967, waaruit kan worden geconcludeerd dat ook de structuur zeer ongelijk is en dat het streven naar reorganisatie tevens gericht zal moeten zijn op het verminderen van het aantal rechtsvormen.

TABEL III - Distributie in 1967 naar rechtsvorm bedrijf

rechtsvorm	aantal		distributie		gemiddelde	
	absoluut	%	absoluut in milj. m ³	%	kolommen 3 : 1 in milj. m ³	kolommen 4 : 1 in %
	1	2	3	4	5	6
Gemeentebedrijven	103	70,5	385,06	51,9	3,7	0,5
NV's (overheid)	20	13,7	221,21	29,8	11,1	1,5
Stichtingen	5	3,4	8,41	1,1	1,7	0,2
Gemeensch. regelingen	8	5,5	57,25	7,7	7,2	1,0
Provinciale bedr.	1	0,7	47,38	6,4	474	6,4
Rijksbedrijven	1	0,7	0,69	0,1	0,7	0,1
NV's (particuliere)	8	5,5	21,76	2,9	2,7	0,4
Totaal	146	100,0	741,76	100,0		

Uit tabel III wordt afgelezen:

- het gemiddelde aandeel in de huidige landelijke omzet van de gemeentelijke bedrijven is 0,5 %
- van de NV's 1,5 %
- van de stichtingen 0,2 %
- van de gemeenschappelijke regelingen 1,0 %
- van de provinciale bedrijven 6,4 %
- van de particuliere bedrijven 0,4 %

De reorganisatie zal derhalve vooral betrekking hebben op de gemeentelijke bedrijven, de stichting en de particuliere bedrijven, aannemende dat 0,5 % - 1 % een minimum eis zou zijn. Van de gemeentelijke bedrijven zijn vele gecombineerd met gas en/of elektriciteit. Deze bestaande integratie van de verschillende nutsvoorzieningen vraagt dan ook om aandacht bij de opstelling van reorganisatieplannen.

Bovenstaande statistische bewerking van de gegevens uit 1967 schetst het beeld in algemene zin. Ter wille van de actualiteit moet daaraan worden toegevoegd dat het aantal bedrijven inmiddels verminderd is tot 132 en dat per provincie activiteiten worden ontplooid voor verdergaande reorganisatie. Het volgende overzicht moge in vogelvlucht een indruk geven van de huidige stand van zaken.

Overzicht van bestaande reorganisatie-activiteiten in de provincies

Groningen

In deze provincie werden in een betrekkelijk recent verleden alle plaatselijke waterleidingen op één na in het streekbedrijf (NV Waterleiding Mij. voor de Provincie Groningen) opgenomen. De mogelijkheid tot integratie van de waterleiding van de stad Groningen in de streekwaterleiding heeft de aandacht.

Friesland

Deze provincie heeft naast het streekbedrijf (NV Intercommunale Waterleiding Gebied Leeuwarden) nog één plaatselijk distributiebedrijfje, nl. de waterleiding van Sneek. De integratie van dit bedrijf is binnen afzienbare tijd te verwachten.

Drenthe

Deze provincie telt naast het streekbedrijf (NV Waterleiding-

maatschappij „Drenthe”) nog drie plaatselijke bedrijven, nl. Coevorden, Hoogeveen en Meppel. Het bedrijf van Assen is onlangs in het streekbedrijf opgenomen. Ook hier mag een verdere integratie worden verwacht.

Overijssel

Naast het streekbedrijf (Waterleiding Mij. „Overijssel” NV) zijn hier nog acht plaatselijke bedrijven, waarnaast het waterleidingbedrijf van de Rijksdienst voor de IJsselmeerpolders, hangende de bestuurlijke indeling van dit gebied, een aparte plaats inneemt. In het bijzonder van de zijde van de WMO wordt gestreefd naar verdere integratie van de plaatselijke bedrijven.

Gelderland

Naast de twee streekwaterleidingen (NV Waterleiding Mij. Gelderland en NV Waterleidingmij. Oostelijk Gelderland) zijn er nog negen plaatselijke bedrijven. Het bedrijf van Tiel, dat geëxploiteerd werd door het (Utrechtse) Waterleidingbedrijf Midden-Nederland, is onlangs naar de WMG overgegaan.

Het provinciaal bestuur heeft in het verleden reeds veel activiteiten t.a.v. de integratie van de drinkwatervoorziening aan de dag gelegd. Verwacht mag worden, dat deze beleidslijn thans zal worden voortgezet.

Utrecht

Naast de streekwaterleiding (Waterleidingbedrijf Midden-Nederland), waarin de provincie participeert, zijn er nog negen plaatselijke waterleidingen. Met steun van het provinciaal bestuur voert de streekwaterleiding de politiek, dat plaatselijke waterleidingen na afloop van hun concessies worden overgenomen.

Noord-Holland

Naast de streekwaterleiding, het Provinciaal Waterleidingbedrijf van Noord-Holland en de stedelijke waterleiding van Amsterdam, die ook een aantal randgebieden voorziet, zijn er nog elf plaatselijke waterleidingen, deels distributiebedrijven, die het water engros van Amsterdam inkopen. Vermeld mag worden de onlangs opgerichte belangengemeenschap van Zuid-Kennemerland.

Zuid-Holland

Deze provincie telt het grootste aantal waterleidingbedrijven, nl. 42, waaronder een aantal kleine streekbedrijven en twee grote plaatselijke bedrijven, Rotterdam en Den Haag, die ook een belangrijke bijdrage leveren in de drinkwatervoorziening van de hen omringende gemeenten. Een provinciale commissie bestudeert de reorganisatiemogelijkheden, welke in deze provincie bij uitstek gecompliceerd zijn.

Zeeland

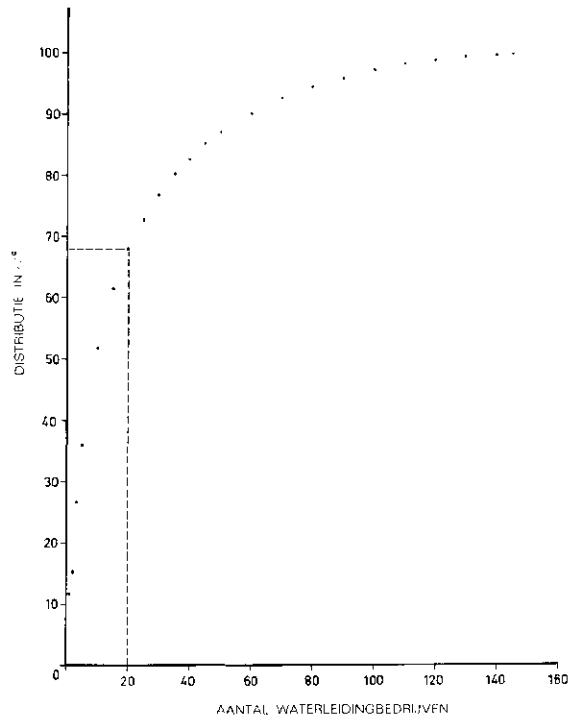
Door activiteiten van de bedrijven zelf wordt de drinkwatervoorziening thans feitelijk door één bedrijf, de Watermaatschappij Zeeland i.o., behartigd, waarnaast nog één plaatselijk bedrijf, nl. te Middelburg, bestaat, dat echter grotendeels voor de dekking van de waterbehoefte van het streekbedrijf afhankelijk is.

Noord-Brabant

Naast de twee streekwaterleidingen, de NV „Noord-West-Brabant” en de NV Oost-Brabant, zijn er 16 plaatselijke bedrijven. De materie had de aandacht van de Provinciale Staten. Voorshands is nog geen oplossing bepaald.

Limburg

De provincie telt naast de twee streekbedrijven onder één-hoofdige directie, de NV Waterleiding Mij. voor Midden- en Noord-Limburg en de NV Waterleiding Mij. voor Zuid-



Afb. 2 - Relatieve frequentieverdeling van de distributie van water in 1967 door waterleidingbedrijven.

Limburg, nog 14 plaatselijke waterleidingen en drie waterproductiebedrijven van Mijnbouwondernemingen. Het provinciaal bestuur streeft fusie van deze waterleidingen tot één bedrijf voor de hele provincie na. De streekbedrijven bereiden een volledige fusie voor.

De provincies waarin de vraagstukken het meest gecompliceerd zijn, zijn Zuid-Holland, Noord-Brabant, Limburg, Noord-Holland en Gelderland, zoals wederom blijkt uit onderstaande tabel IV.

TABEL IV - Aantal waterleidingbedrijven op 1 juni 1970

provincie	aantal bedrijven	
Groningen	2	
Friesland	2	
Drenthe	4	
Overijssel	9	
Gelderland	11	
Utrecht	10	(m.i.v. 1-7-'70 worden hiervan 2 bedrijven opgeheven)
Noord-Holland	12	
Zuid-Holland	42	
Zeeland	4	in de loop van '70 te verminderen tot 2
Noord-Brabant	18	
Limburg	17	
Zuidelijke IJsselmeerpolders	1	
Nederland	132	

IV. DOELSTELLING VAN DE REORGANISATIE

De organisatorische eisen worden immer gesteld door de omvang van de te verrichten taken, de specifieke problematiek van de bedrijfstak en de eisen van doelmatigheid.

Derhalve wordt nader aandacht gegeven aan deze factoren. — De openbare watervoorziening beoogt een ongestoorde



Afb. 3 - Indeling in gebieden, zoals toegepast in de deelrapporten Basisplannen.

levering van water in hoeveelheid, naar kwaliteit en op plaatsen als door de consument wordt verlangd, door middel van een doelmatige winning, zuivering, transport, distributie en verkoop. Vooropgesteld zij dat de wensen/eisen van de consument primair gesteld worden, zowel de eisen t.a.v. kwaliteit als t.a.v. uniformiteit van tarieven.

— De moderne watervoorziening kenmerkt zich door zijn landelijke samenhang, door werken van grote omvang, door omvangrijke investeringen, door technische gecompliceerdheid, door samenhang met industrialisatie, planologie en waterhuishouding, door relatie met afvalwaterzuivering. — Tenslotte vraagt de eis van doelmatigheid en optimaal economisch-technisch beheer om toenemende toepassing van management technieken.

De vraag moet worden gesteld hoe bij deze doelstelling, met deze problematiek en met die eisen voor efficiënte bedrijfsvoering de taken van Rijk, provincie en gemeenten zijn. Voor een goed begrip van de te effectueren reorganisaties is het dienstig daar enkele opmerkingen over te maken.

De gemeenten zijn en blijven als eerste belast met de zorg voor de openbare watervoorziening. Gezien het belang van de provincie bij een goede industriële watervoorziening ligt het in de rede dat gemeenten en provincie tezamen de bedrijfsvoering realiseren.

Het Rijk dient waarborgen en condities te scheppen voor zulk een ongestoorde bedrijfsuitoefening. Te dien einde worden basisplannen opgesteld en bij A.M.v.B. vastgesteld, worden planologische maatregelen getroffen en wordt in de waterhuishouding met de afname van de bedrijven rekening gehouden. Te dien einde ook worden eisen gesteld aan de bedrijfsgrootte, waarmee een goede uitvoering van de basisplannen door de bedrijven zal zijn gewaarborgd. Ook behoort de Rijksoverheid ruimte te laten en condities te scheppen voor een financieel-economisch verantwoord beheer van de bedrijven.

Uiteraard hebben de provincies bepaalde taken bij de wettelijke procedures, de essentie van de takenverdeling is echter met bovenstaande m.i. gegeven.

Hierboven werd een aantal factoren genoemd, die alle be-

palend zijn voor of invloed hebben op de organisatorische eisen.

In het navolgende zal worden nagegaan in welke mate deze factoren de bedrijfssomvang en de totale landelijke structuur beïnvloeden.

V. FACTOREN TER BEPALING VAN DE BEDRIJFSGROOTTE

a. Planologische factoren

De rijksoverheid wil door middel van nationale basisplannen de bestemming van watervoorziening van daartoe aangewezen gebieden regelen en veiligstellen binnen de wet op de ruimtelijke ordening.

De invloed die de bedrijven daarop hebben is gelegen in het vooroverleg tussen rijk enerzijds en VEWIN en bedrijven anderzijds, tijdens de opstelling der basisplannen. De individuele bedrijven dienen derhalve in staat te zijn op constructieve wijze deel te nemen aan de opstelling van partiële basisplannen, gebruikmakend van de eigen vereiste deskundigheid op de terreinen van hydrologie, geo-hydrologie, chemie, biologie, techniek, economie en planologie. Deze eis kan worden teruggebracht tot de eis van deskundigheid, waarop nader wordt teruggekomen.

Sprekende over de planologie als ordenende activiteit en als afweging van vele belangen en over de rol, die de bedrijfssomvang van de nutsvoorziening daarbij speelt, zou ik het volgende willen stellen.

De watervoorziening is reeds en zal in toenemende mate zijn een factor waarmede bij de inrichting van ons land en van de onderscheidene gebieden rekening moet worden gehouden. Behartiging van dit belang zal dan ook op een zodanig niveau moeten geschieden dat het als duidelijk belang erkend wordt. Een voorzieningsgebied zal derhalve zo groot moeten zijn dat de watervoorziening als belang van even groot gewicht naast andere belangen kan worden behartigd, verdedigd en gewogen. Deze stelling houdt ook in dat een voorzieningsgebied wordt bepaald door een gelijke planologische of regionaal economische functie van een gebied. Dit houdt in dat de indeling van de Nederlandse ruimte in gemeente en provincies wordt losgelaten en dat gekozen wordt voor een indeling in regio's met gelijke functie. Welke indeling is dan mogelijk?

In afb. 3 is aangegeven een verdeling in economisch-geografische gebieden, zoals die door de ETT's worden gehanteerd bij de verschillende studies over werkgelegenheid etc., en ook zijn gebruikt voor de gedetailleerde opstelling van de verbruiksramingen voor het basisplan. Deze indeling is zo gedetailleerd en levert zo'n groot aantal kleine gebieden op dat zij voor de watervoorziening niet in aanmerking komt. Een andere indeling is die in regio's als gehanteerd in de nota's over de regionale industrialisatie. Gezien het feit dat nu reeds en in de toekomst zeker de industriële waterlevering één van de factoren is die de regionale industrialisatie mede bepalen, zou de eis van gelijke planologische bestemming in deze inhouden, dat de bedrijfssomvang wordt afgestemd op die gebieden, welke als een afgeronde regionale geografische eenheid in het industrialisatiebeleid voorkomen.

Voorbeelden van zulke voorzieningsgebieden zouden dan kunnen zijn:

- het Deltagebied (Rotterdam, West-Brabant, Zeeland);
- het Noorden (Groningen, Friesland, Drenthe);
- Noordzeekanaalgebied met Flevopolders etc.;
- Noord-Holland (incl. Flevopolders);
- Zuid-Limburg;
- Oost-Brabant, Noord-Limburg;
- Midden Nederland (Utrecht, Veluwe);
- Oost Nederland (Achterhoek, Overijssel, NO-Polder).

Deze indeling is opzettelijk wat willekeurig. Het voorbeeld wil slechts illustreren dat wanneer men de voorzieningsgebieden laat bepalen door de grootte van de economisch-geografische eenheid waar men bij behoort, het aantal bedrijven uiteindelijk beneden de 10 zal moeten liggen. In de Delta en voor het Noorden zijn nu reeds de omstandigheden zo (genoemd mag worden het zeehavenoverleg), dat voor een bovenbedoelde bedrijfsgrootte kan worden gepleit. Te meer waar in de Delta de afhankelijkheid bestaat van één en dezelfde bron (de spaarbekkens in de Biesbosch). In het Noorden zou de samenhang tussen grondwater in Drenthe met het te benutten oppervlaktewater in Groningen en Friesland voor de vorming van één bedrijf voor het Noorden kunnen pleiten.

Welke regio ook gekozen wordt, bepalend voor de begrenzing van de nieuwe voorzieningsgebieden is de gemeenschappelijke bestemming. Ter illustratie hiervan mogen nog de volgende voorbeelden op wat kleinere schaal dienen:

— Indien westelijk Brabant (gebied rond Bergen op Zoom)

qua ruimtelijke functie onderdeel vormt van het Westerscheldebekken zal het voorzieningsgebied van het Zeeuwse bedrijf ook dat gebied moeten omvatten. Zou daarentegen de planologische functie duidelijk overeenkomen met die van West-Brabant, dan zal Bergen op Zoom in het bedrijf van N.W.-Brabant moeten worden opgenomen. Zou tenslotte de functie van Westelijk Brabant en Zeeland duidelijk een onderdeel vormen van de Delta, dan zou vergroting van het voorzieningsgebied tot de gehele Delta bepleit moeten worden.

— Als zou blijken dat de Flevopolders qua functie aansluiten bij Noord-Holland, dan zal het gebied van deze polders bij het voorzieningsgebied van een Noordhollands bedrijf moeten behoren.

— Als de oriëntering van Noord-Limburg en het gebied van Nijmegen duidelijk gericht zouden zijn op Oost-Brabant, dan zal het oost-brabantse bedrijf mede deze gebieden moeten omvatten.

Vermeld wordt, wegens de overeenkomstige achterliggende gedachtengang, de indeling in voorzieningsgebieden in het zgn. Blauwe boek (nota Drinkwatervoorziening 1967).

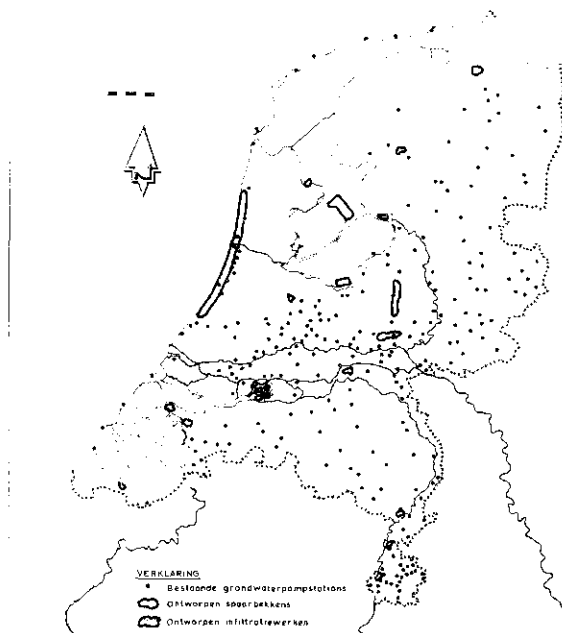
Reeds thans zij gesteld, dat naar mijn mening de bovenvermelde eis ook voor de sectoren gas en elektriciteit in het geheel der openbare voorzieningen geldt.

Tenslotte zij vermeld dat het behartigen van de belangen van de watervoorzieningen op de juiste schaal (regio i.p.v. gemeenteregio) naar mijn mening de belangrijkste factor moet zijn bij de vaststelling van de nieuwe voorzieningsgebieden.

b. De produktie

De produktie zal meer en meer geschieden uit oppervlaktewater, door middel van grote eenheden van 100-500 miljoen m³ jaarcapaciteit, hetgeen betekent dat omvangrijke investeringen nodig zullen zijn en de financieringsaspecten van de bedrijfsvoering een rol zullen gaan spelen. Hier is dus duidelijk een voorbeeld van schaalvergroting aanwezig. In afb. 4 is bij elkaar aangegeven de spreiding van de bestaande grondwaterwinning (vele kleine eenheden, getemporeerd uit te voeren en niet onderling of in beperkte mate gerelateerd) en de concentratie van de werken van opslag en infiltratie, die bij de toepassing van oppervlaktewater nodig zullen zijn en in de basisplannen thans worden voorzien.

Met groeiende toepassing van de oppervlaktewaterwinning en met geoptimaliseerde grondwaterwinning gaat de samenhang tussen grond- en oppervlaktewater in betekenis groeien. Voor de watervoorziening zal het totale waterbeheer, dus zowel het kwalitatieve als kwantitatieve beheer van grond- en oppervlaktewater, een factor van betekenis zijn. Het Nederlandse gebied is in feite één stroomgebied. De nota waterhuishouding verduidelijkt nog eens de samenhang welke te dezen bestaat. De waterleidingbedrijven zien zich voorts gesteld tegenover één en dezelfde waterbeheerder. De tech-



Afb. 4 - Overzicht van de bestaande grondwaterwinningen en van de ontworpen oppervlaktewaterwinningen.

nische problemen zijn veelal identiek en van eenzelfde omvang en gecompliceerdheid. De nieuwe werken van opslag en infiltratie vertonen een grote mate van gelijkheid en onderlinge afhankelijkheid. De onderlinge afstemming van investeringsprogramma's, technische uitvoering, kostprijsberekening is een daaruit voortvloeiende eis. Optimale benutting van mankracht, ervaring, financiële middelen en van de bedrijfsmiddelen en een doeltreffend harmonieus optreden naar buiten in relatie tot de waterbeheerder(s) zijn de keiharde eisen welke bepalend zijn voor de te kiezen structuur en bedrijfsomvang.

Gelet op de problematiek van de produktie zal een bundeling van krachten binnen een landelijk samenwerkingsverband nodig zijn. De problematiek van de produktie vraagt derhalve om grote bedrijven die of zelf of gezamenlijk in staat zijn hun taken naar behoren te vervullen.

De volgende mogelijkheden doen zich dan voor:

— Eén landelijk bedrijf voor produktie, distributie en verkoop, met dochterondernemingen die ter plaatse de belangen behartigen met gebruikmaking van de lokale kennis. Gelijkheid in tarief, administratie en beleid zal dan verzekerd zijn. Een uniform landelijk tarief zal dan mogelijk zijn. De kosten van speurwerk zullen dan in dat uniforme tarief zijn doorberekend. Een centrale staf van deskundigen kan worden gecreëerd.

Aandeelhouders van zulk een landelijk waterleidingbedrijf zouden dan zijn alle gemeenten en provincies.

— Eén produktiebedrijf voor de aanleg en exploitatie van de grote werken van opslag, infiltratie en transport als gezamenlijke dochterondernemingen van een beperkt aantal regionale bedrijven, die binnen de eigen regio voor produktie, distributie en verkoop verantwoordelijk zijn.

— Enkele produktiebedrijven, zoals de bestaande WRK, de NV Biesbosch (en mogelijk toekomstige bedrijven „Veluwe”, „IJsselmeer”), gevormd door groepen van regionale bedrijven die binnen de regio eigen zuivering, transport en verkoop verzorgen.

— Regionale bedrijven die de in hun gebied voorkomende grote werken aanleggen en exploiteren en de grondstof water eventueel aan andere bedrijven leveren.

Bij het doen van een keuze is bepalend of men ervan uitgaat dat in principe de bedrijven de verantwoordelijkheid van de gehele watervoorziening vanaf winning tot en met de verkoop moeten hebben of dat men op het terrein van de produktie genoeg kan nemen met de rol van afnemer. Een zich respecterend bedrijf moet n.m.m. dit laatste afwijzen. Op dit terrein kan van een gedeelde verantwoordelijkheid, die zover gaat als het laatste voorbeeld, geen sprake zijn. Bij het voorbeeld van het dochterproduktiebedrijf betekent de ongedeelde verantwoordelijkheid de mogelijkheid van een rechtstreekse bemoeienis van de regionale bedrijfsdirecties met de bedrijfsvoering van de dochterproduktiebedrijven. De opzet van de NV Biesbosch is in dit opzicht derhalve niet gelukkig te noemen. Daar immers houden de bestuurders van provincie en gemeente als lid van de Raad van Commissarissen toezicht op de directeur en zijn de directeurs van de afnemende bedrijven slechts afnemers. Bij de verdere ontwikkeling ware hiermede rekening te houden.

De keuze gaat daarom naar mijn mening tussen één of meer produktiebedrijven. De mogelijkheden van optimale benutting van know how, geld en bedrijfsmiddelen, van de toepassing van één uniform tarief voor de grondstof doen mij kiezen voor één landelijk produktiebedrijf als dochteronderneming van een aantal regionale bedrijven die elk voor hun eigen gebied verantwoordelijk zijn voor de kwaliteit en de hoeveelheid van het drinkwater. De tussenoplossing van een gezamenlijke technische staf en een coördinerende raad stelt te hoge eisen aan de afzonderlijke bedrijven voor harmonisering van het beleid.

Samenvattend zou ik willen stellen dat de produktieproblematiek (grote eenheden, samenhang met waterhuishouding, onderlinge samenhang, ingewikkelde technische vraagstukken) vraagt om een beperkt aantal bedrijven (10 à 20) met één onderling samenwerkingsverband bij voorkeur in de vorm van één gezamenlijk spaarbekkenbedrijf.

c. De distributie

De aanleg, het onderhoud van het buizennet alsmede de controle op de kwaliteit van het daardoor gedistribueerde water en de voorzorg tegen besmetting van het te leveren water stellen elk hun eisen aan de deskundigheid van het personeel, dat met die taken wordt belast.

Met name de controle op de kwaliteit stelt hoge eisen waaraan in vele gevallen niet wordt voldaan. De toepassing van automatisch werkende apparatuur die op het waterleidingnet is aangesloten en de groeiende intensiteit van het ondergronds verkeer vereisen een voortdurende bewaking op chemisch en bacteriologisch gebied. Deze eis houdt in het beschikken over een eigen, goed geoutilleerd en bemand laboratorium. Afhankelijkheid van derden, die niet de verantwoordelijkheid van de bedrijfsvoering hebben, moet worden afgewezen. Evenmin mag genoeg worden genomen met de steekproefsgewijze periodieke controle van overheidswege. De eigen verantwoordelijkheid vraagt om continue bewaking met mogelijkheid van directe signalering en ingrijpen. De kosten van een laboratorium stellend op f 300.000,— per jaar en de aanvaardbare kosten op enkele centen per m³ is de vereiste bedrijfsomvang in de orde van grootte van 10 miljoen m³. Dat slechts zeer weinige bedrijven deze omvang hebben is genoegzaam bekend (zie tabel I).

De eis die de distributietaak aan de bedrijfsgrootte stelt kan worden gesteld op een jaaromzet van ten minste 10 miljoen m³.

d. De verkoop

Nederland is industrieland. Watervoorziening is vooral, en dat in toenemende mate, industriewatervoorziening. De bedrijven zullen derhalve capabel moeten zijn in hun commercieel beleid tegenover de industriële afnemer, die over juridisch commerciële en technische kennis beschikt. Reeds eerder werd gewezen op de rol, die het water speelt bij de industrialisatie. Duidelijk is dit in Zeeland, Noordzeekanaal, Groningen, Rijnmond, Zuid-Limburg. In principe kunnen

echter grootverbruikers in geheel Nederland zich vestigen. Daarom dient aan alle bedrijven de eis gesteld te worden voor een adequate commercieel juridische en technische bemanning, die de grootverbruikers ten dienste kan staan. De term grootverbruiker impliceert al dat leveringen van 1 tot 10 miljoen m³ tot de mogelijkheden van het bedrijf moeten kunnen behoren, hetgeen alleen kan als het bedrijf reeds een veelvoud van dat kwantum levert. Hier stelt de consument een onverbidelijke eis aan de bedrijfsgrootte, aan de kwaliteit en niveau van directie en staf en aan de omvang van de potentiële bedrijfscapaciteit.

De eis van een deskundige staf houdt eveneens een bepaalde bedrijfsgrootte in. Bij een aantal van 4 à 5 academici kan een spreiding van bekwaamheden van techniek, recht, commercie en management worden verwacht. Ook hier komt men dan uit op een omvang van 10 à 20 miljoen m³ als de lasten van deze staf slechts enkele centen per m³ mogen bedragen.

Uit een oogpunt van verkoop zou de minimale bedrijfsgrootte dus gesteld moeten worden op 10-20 miljoen m³/jaar.

e. Financieringsvraagstukken

De vergroting van de capaciteit van de produktiewerken zal vooral geschieden d.m.v. de aanleg van steeds grotere eenheden. Grote eenheden betekent omvangrijke investeringen. Daar de aanleg veelal volledig gefinancierd zal moeten worden met vreemd geld zullen de kapitaalslasten relatief sterk stijgen zonder de overeenkomstige stijging van de ontvangsten.

Er ontstaan in de aanloopperiode van enkele jaren (10-15) grote tekorten. De vraagstukken van kostprijsbepaling, financiering, regeling van de financiële risico's vragen om een grote deskundigheid, temeer waar de werken deels een infrastructuur karakter hebben. Deze deskundigheid zal alleen bij de zeer grote bedrijven aanwezig kunnen zijn. Veel zal afhangen van de wijze waarop de samenwerking terzake van de grote opslagwerken zal worden geregeld. Zou men de eis stellen van volledige eigen financiële draagkracht dan zouden de bedrijven een jaaromzet van rond 100 miljoen m³ moeten bezitten.

Veronderstellende dat de nieuwe werken 100 miljoen m³ jaarcapaciteit bezitten, dat de daarbij behorende investering f 150.000.000,— is, dan kunnen de vaste lasten van dat nieuwe werk op ten minste f 15.000.000,— per jaar worden gesteld. Aannemende dat een tariefsverhoging van 10 cent per m³ een aanvaardbare aanpassing is dan zou de benodigde meeropbrengst van f 15.000.000,— bereikt worden bij een omzet van 150.000.000 m³/jaar. Genoemd worden de moeilijkheden in Zeeland waar een rijksbijdrage van f 60.000.000,— werd verleend. Vermeld wordt Groningen, waar de aanleg van spaarbekkens de WAPROG voor grote problemen stelt en ook een overheidsbijdrage zal worden gevraagd of althans een garantieregeling nodig zal zijn. Verwacht moet worden dat ook Limburg, waar de aanleg van spaarbekkens ook actueel is, voor de regeling van de financiële problemen zich tot het Rijk zal wenden.

In alle drie de gevallen betreft het grote bedrijven, die echter te klein van financieel draagvlak blijken om geheel self-supporting te zijn.

Interessant is in deze, en een bevestiging van het bovenstaande, dat de werken van de Biesbosch weliswaar zeer omvangrijk zijn maar een zeer grote basis hebben, te weten de omzet van het Rotterdamsche bedrijf, en derhalve geheel zelfstandig kunnen worden gefinancierd.

De financieringsproblematiek is zo groot dat op dit terrein bundeling van krachten gewenst is.

Dit argument pleit voor één spaarbekkenbedrijf in Nederland, dat gedragen wordt door de regionale bedrijven, waarmede tevens de gewenste financiële onafhankelijkheid t.o.v. het Rijk ontstaat. Uiteraard worden de eisen voor de regionale bedrijven dan wat minder streng, d.w.z. dat dit aantal groter zal kunnen zijn dan wanneer elk bedrijf naar eigen deskundigheid op het financieel-economische en uiteraard ook op het technische terrein zal moeten streven.

f. De samenhang productie-distributie

De mening bestaat, dat de productie vraagt om bundeling van krachten en de totstandkoming van grotere eenheden, maar dat de distributie het best plaatselijk kan worden verzorgd zoals dat nu veelal via gemeentelijke bedrijven geschiedt. Eerder werd al aangetoond dat ook de distributie eisen stelt aan de bedrijfsgrootte. T.a.v. de eventuele scheiding van distributie en productie kan het volgende worden opgemerkt.

1. Zulk een scheiding leidt tot afzonderlijke investeringsprogramma's, tot eigen reserveringen in capaciteit en inrichting, derhalve tot verhoging van kosten. De gevaren van een afzonderlijke overhead zijn concreet aanwezig.

2. De verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van het te verkopen water en de continuïteit van levering, dit is het nakomen van de leveringsplicht, vraagt om een directe verantwoordelijkheid juist voor de productie van het water.

3. Uit een sociaal oogpunt (personeelsbeleid) verdient de combinatie voorkeur wegens de grotere mogelijkheden binnen het bedrijf.

De mogelijkheid van dochterondernemingen die belast worden met de distributieve taken is denkbaar doch economische verliezen zijn dan zeker niet uitgesloten.

Scheiding van productie en distributie moet worden afgevoerd, omdat de eisen aan de distributie te stellen niet minder zwaar zijn en zelf al een bedrijfsgrootte van ca. 10 miljoen m³ omzet vragen, omdat voorts economische verliezen optreden, en voorts omdat een gedeelde verantwoordelijkheid niet mag worden aanvaard.

g. De gecombineerde bedrijven

Van de 146 bedrijven in 1967 waren er 45 gecombineerd met gas en/of elektriciteit, daarvan zijn er 43 in de grootte van 0,01-1 % van de totale landelijke omzet en 2 in de orde van grootte van 1-2 % (stand 1967). Het bestaan van deze bedrijven is realiteit en derhalve uitgangspunt voor de opstelling van reorganisatieplannen. Voor water werden de doelstellingen op lange termijn geformuleerd. Hoe is op lange termijn gezien de positie t.a.v. de geïntegreerde bedrijven?

Vanuit het standpunt van de overheidsbestuurder vertonen de drie nutsvoorzieningen grote overeenkomsten. De financieringsaspecten, de tarievenpolitiek, de personeelsaspecten, het karakter van de nutsvoorziening zelve, zijn vraagstukken die in wezen om een gelijke benadering vragen. Ook uit een oogpunt van management zijn de nutsvoorzieningen als semi-overheidsbedrijven in grote mate gelijk. Derhalve zijn er geen principiële bezwaren aan te voeren, wellicht wel voordelen voor een combinatie van de 3 sectoren in één bedrijf, met één toezichthoudend orgaan, met één hoofd-directie, met één administratief en personeelsapparaat.

De eis van deskundigheid geldt echter onvervaard voor elk van de 3 sectoren. Daarom vraagt de watervoorziening om grotere eenheden ter verkrijging van die deskundigheid, daarom zijn in de gas- elektriciteitswereld voorbereidingen gaande voor herstructurering, volgens een landelijk patroon. Handhaving van geïntegreerde bedrijven is derhalve aanvaardbaar, mits dit leidt tot vorming van grote eenheden per sector. Indien per sector via reorganisatie grote eenheden zijn ontstaan en derhalve een gezonde landelijke organisatie per sector is verkregen, dan is een gescheiden voortbestaan van die sectoren zeer wel denkbaar.

De voordelen van gecombineerde uitvoering van werken in uitbreidingsplannen e.d. zijn niet overal en in dezelfde mate aanwezig, gezien de ongelijkheid van produktiepatroon, van grootte en spreiding van leiding en kabelnet.

Deze ongetwijfeld lokale situatievoordelen mogen niet bepalend zijn voor enige reorganisatiestructuur.

Daar waar sterke gecombineerde bedrijven van voldoende omvang reeds bestaan of via eenvoudige samenvoeging kunnen worden verkregen zijn geen redenen voor desintegratie, in tegendeel de grote eenheid gecombineerd met de z.g. horizontale integratie kan een zeer effectief bedrijf opleve-

ren. Wel blijve men voortdurend bedacht op de eisen van deskundigheid in de drie sectoren.

Daar waar gecombineerde bedrijven te klein zijn en derhalve niet voldoen aan de eisen van deskundigheid en grootte dient de bestaande integratie te worden los gelaten. Daarvoor is wel vereist dat gelijktijdig inzicht bestaat in de reorganisatieplannen van elke sector en dat zoveel mogelijk deze reorganisaties gelijktijdig worden uitgevoerd dan wel op elkaar afgestemd.

Daarvoor is nodig dat de landelijke structuurschetsen op elkaar worden afgestemd en dat de regionale plannen in samenhang worden opgesteld. De te treffen financiële regeling zal in principe voor de drie sectoren gelijk moeten zijn. Bepaling van de overnamewaarde, het standpunt t.a.v. inkomsten uit nutsvoorzieningen, de personeelsproblematiek zijn enkele belangrijke zaken die in elke regeling zullen voorkomen.

h. Andere factoren

Bepalend voor de te bereiken bedrijfsomvang en structuur zijn ook nog de volgende factoren:

— de groeiende samenhang met afvalwaterzuivering en de beheerstaken van zuiveringschappen;

— de samenwerking binnen VEWIN-KIWA; deze eigen organisaties kunnen tal van gemeenschappelijke taken vervullen en daardoor in de uitvoering de bedrijven ontlasten. Genoemd worden speurwerk, tarievenpolitiek (conforme structuur), bedrijfsvergelijkingen, opleiding lager, midden en hoger kader (naar het voorbeeld van Engeland), standaardisatie.

Het succes van deze samenwerking wordt in grote mate bepaald door de bereidheid om eigen beleid ondergeschikt te maken aan een gemeenschappelijk beleid. Versterking van de bedrijfstak en grotere efficiency zijn dan de voordelen van het offer van een stukje eigen beleid.

Ook deze samenwerking vraagt om participatie, die alleen uit eigen deskundigheid kan worden opgebracht. Ook hier dus weer de eis van minimale bedrijfsgrootte;

— de urgentie van de vraagstukken, het tijdstip van uitvoering van grote werken van oppervlaktewaterwinning of andere technische voorzieningen;

— de bestaande personeelsformatie, pensionering van de zittende directie en stafleden;

— de beëindiging van concessie;

— de mogelijkheden van fasering. Hoewel de lokale omstandigheden kunnen variëren zal in het algemeen de volgende fasering mogelijk zijn:

samenwerking tussen de bedrijven voor het vormen van een gemeenschappelijk technisch en administratief apparaat;

pooling van de produktiemiddelen;

uniformering van de structuur teneinde verdere integratie mogelijk te maken;

volledige integratie.

Welke ook de fasering is, bij de aanvang zal duidelijk moeten zijn naar welk uiteindelijk doel moet worden toegewerkt. Deze doelstellingen wil het nieuwe hoofdstuk III van de Waterleidingwet formuleren, daarbij de uitvoering overlatend aan gemeenten en provincies. In het kort zal daarom de strekking van het huidige voorontwerp van wet worden weergegeven.

VI. DE STREKKING VAN HET NIEUWE HOOFDSTUK III VAN DE WATERLEIDINGWET

Van de bestaande regeling, vervat in hoofdstuk III, kan niet worden verwacht dat zij een voldoende geschikt instrumentarium zou kunnen bieden voor reorganisatie in de mate, waarin deze thans noodzakelijk wordt geoordeeld. De in voorbereiding zijnde nieuwe regeling zal in menig opzicht belangrijke verbeteringen brengen. Ook deze regeling pre-

tendeert niet méér te zijn dan een hulpmiddel: de mate van reorganisatie wordt niet in de wet zelf voorgeschreven. Hoe de reorganisatie er uit zal zien, zullen de provinciale besturen in hun reorganisatie-plannen zelf moeten bepalen. Omdat deze reorganisatie echter voor de centrale overheid bepaald geen onverschillige zaak is, mag worden verwacht dat zij omtrent de inhoud van de plannen richtlijnen zal geven. Vanwege de soms bijzonder ingewikkelde problematiek (men denke bij voorbeeld aan Zuid-Holland) zullen de richtlijnen zeker ook de mogelijkheid moeten openen, dat de optimale situatie in étappes wordt bereikt.

Het ligt in de bedoeling, dat de richtlijnen in overleg met de provinciale besturen tot stand zullen komen.

Zouden de provinciale besturen ten onrechte stil blijven zitten, dan biedt de nieuwe regeling de centrale overheid de mogelijkheid tot optreden. Overigens zij opgemerkt, dat ook de oude regeling deze mogelijkheid in beperkte mate bood. Nieuw is, dat eventuele uitnodigingen van de centrale overheid aan de provinciale besturen tot het maken van reorganisatieplannen vergezeld kunnen gaan van aanwijzingen omtrent die plannen.

In tegenstelling tot de oude wet zijn in de nieuwe regeling de mogelijkheden tot gedwongen reorganisatie na totstand-

komen van de plannen volledig uitgewerkt, in het bijzonder met betrekking tot de overdracht van bedrijfsmiddelen en de omzetting van de rechtsverhoudingen met leveranciers, crediteuren en klanten. In een civiele procedure komt een lijst van over te dragen zaken, rechten en verplichtingen tot stand, waarna de op de lijst vermelde goederen, rechten en verplichtingen op een door de Minister te bepalen tijdstip op één moment van het oude bedrijf naar het nieuwe overgaan. Dit is in ons burgerlijk recht een nieuwigheid. Hoezeer ook voor juristen een wellicht aantrekkelijke zaak, wordt toch gehoopt dat déze regeling slechts zeer zelden zal behoeven te worden toegepast; in beginsel wordt verwacht dat reorganisaties volgens de plannen langs minnelijke weg tot stand zullen komen. Tenslotte zij opgemerkt, dat ook bij gedwongen reorganisatie de fusie van bedrijven niet zal behoeven te wachten op de totstandkoming van een regeling inzake schadevergoeding; zolang die regeling er niet is heeft de onteigende partij een recht op vergoeding van rente derving. Is eenmaal het schadebedrag vastgesteld, dan kan de rechter bepalen dat de schadeloosstelling zal worden voldaan over een periode van ten hoogste tien jaar. Daarbij moet dan een door hem vast te stellen rente over nog niet opgevallen termijnen worden betaald.