

Organisatorische aspecten van de drinkwatervoorziening in Zeeland*)

1. Inleiding

Twee moeilijkheden moeten worden overwonnen om een beschouwing te kunnen wijden aan de wijze waarop de reorganisatie van de watervoorziening tot stand kwam. Terugblikken is in deze dynamische tijd minder fascinerend dan vooruitzien en plannen maken, ook minder boeiend dan de plannen uit te voeren. Enige zelfbeheersing is daarom vereist om bij het gekozen onderwerp stil te staan. Het tweede probleem is de onmogelijkheid om de werkelijkheid te doen herleven met alle spanningen, momenten van humor en ergernis, met alle fijne en minder fijne trekjes.

Het verhaal dat u te horen krijgt is dan ook veel minder interessant dan de werkelijkheid. Daar u allen met de werkelijkheid van ons schone vak vertrouwd, misschien zelfs getrouwd, bent, kunt u zelf de nodige coëfficiënten toepassen.

De ontwikkeling van de technologie en de opkomst van het verschijnsel management zijn de meest kenmerkende verschijnselen van deze tijd, waardoor deze tijd zich onderscheidt van de vorige periodes. Onder management ware dan te verstaan „het orgaan van de maatschappij dat er speciaal mee is belast de hulpbronnen productief aan te wenden, dat dus de verantwoording draagt voor de georganiseerde vooruitgang” (Peter F. Drucker: Management in de praktijk, 1962).

De watervoorziening van Zeeland zal daarom zowel van de technische als van de organisatorische kant worden belicht. Het laatste zal door mij in de volgende punten worden verdeeld:

- Toestand 1962.
- Veranderende omstandigheden.
- Nieuwe doelstellingen.
- Aktuele toestand.
- Uitgangspunten bij de reorganisatie.
- Uitvoering van de reorganisatie.

De ontwikkeling van de watervoorziening van Zeeland in technische zin is door mijn opvolger ir. P. Slotter toegelicht.

2. Toestand 1962

Zeeland telde evenals nu rond 300.000 inwoners. Industrialisatie van enige betekenis ontbrak. Het waterverbruik was hoofdzakelijk van huishoudelijke en agrarische aard. De recreatie zorgde voor de grootste problemen. De watervoorziening werd behartigd door 5 streekbedrijven en twee gemeentelijke. Te weten de streekbedrijven van Schouwen Duiveland, van Tholen, van de Bevelanden, van Walcheren en van Zeeuws Vlaanderen en de

gemeentelijke bedrijven van Middelburg (productie- en distributiebedrijf) en Borssele (alleen distributie).

De 5 streekbedrijven vertoonden ondermeer de volgende kenmerken:

- productie 1 à 3 miljoen m³;
- investeringen nihil tot enige f 100.000 per jaar;
- het ontbreken van prognoses en lange termijnplanning, waardoor de beslissingen incidenteel werden genomen;
- organisatie bestaande uit directeur, hoofd technische dienst en administrateur, de beide laatste van middelbaar niveau en voornamelijk actief op het terrein van de uitvoering, het onderhoud en de vastlegging achteraf;
- ontbreken van begrotingsmethodieken, nacalculatie en budgettering;
- tarieven met sociale inslag en onderling sterk verschillende structuren.

Bij die 5 bedrijven waren er waar de kwaliteit van het geproduceerde water veelal te wensen overliet door een te zuinig beleid. Bij een ander ontbrak reservecapaciteit en was de geïnstalleerde capaciteit ontoereikend voor de topverbruiken, hetgeen een nerveuze bedrijfsvoering tot gevolg had en tegen de bedoelingen in een kostbare zaak was.

Van de 5 directeuren werd verwacht dat ze als ingenieur, als econoom, als administratief genie, als personeelschef, als bestuurder van de vennootschap, als denker en als doener zouden optreden en dat zonder de ondersteunende diensten met aan het hoofd gespecialiseerde krachten. Ziet u het voor zich: 5 directeuren, merendeels academici, bezig met de vuile neus en de andere zorgen van de dagelijkse leiding van het bedrijf?

In die tijd echter kondigde de industrialisatie van het Westerscheldebekken zich reeds aan. Het besef groeide, zich op de toekomst te bezinnen en zich gereed te maken om de nieuwe taken op moderne wijze te vervullen. De groei van de watervoorziening laat zich onderscheiden in drie perioden:

1. de totstandkoming van de openbare watervoorziening;
2. de uitbouw tot 100 % aansluiting; beide sterk sociaal gemotiveerd;
3. de uitbouw tot industriële watervoorziening.

Deze laatste periode is zojuist begonnen. Aanpassing aan de daaruit voortvloeiende eisen vraagt primair de aandacht. Gesteld kan worden dat de watervoorziening thans duidelijk een onderdeel van het economisch gebeuren is. Zij dient dan ook meer dan in de vroegere periode noodzakelijk was als zodanig te worden uitgeoefend.

*) Lezing gehouden te Vlissingen op 8 mei 1969 voor de leden van de VWN.

De situatie van omstreeks 1962 kan worden aangemerkt als het einde van de tweede periode.

De daaropvolgende periode van reorganisatie als een voorbereiding op en aanpassing aan de derde periode.

3. Veranderende omstandigheden

De ontwikkeling van de laatste jaren heeft geen twijfel gelaten over de grote betekenis van het Westerschelde bekken voor de regionale en de nationale economie. Vestigingen van industrieën als Dow Chemical, Hoechst, Hercules en Pechiney maken duidelijk dat Zeeland een vestigingsgebied van de eerste orde is geworden.

Ook in de nota van de Minister van Economische Zaken „inzake de sociaal economische aspecten van het in de jaren 1969 t/m 1972 te voeren regionale beleid” is het gebied van Zeeland en westelijk Noord-Brabant opnieuw aangewezen als stimuleringsgebied.

Onder andere betekent dit dat watervoorziening niet langer plaatsgebonden is of eilandgebonden, maar op zijn minst regionaal van karakter is geworden.

Bij nadere bezinning op de rol die het water voor de industrie en de vestigingsvoorwaarden speelt, is het onontkoombaar om de industriële ontwikkeling in West-Europa in de beschouwing te betrekken. In het boek „Europa Onderweg” van de Europese beweging in Nederland, uitgave 1967, beschrijft drs. Verburg de vorming van Europese regio's, waarvan hij met name noemt de geografische complexen rondom Rijn, Maas en Schelde; het Rijn-, Main-, Donaugebied en het Rhone-Saonebekken, die alle drie in grootte te vergelijken zijn met de Tennessee valley.

Voor Nederland zal het zwaartepunt blijven vallen op de Zeehavens vanaf Gent, Antwerpen tot Rotterdam.

Uit de activiteiten van Rotterdamse zijde, en van Zeeuwse kant niet minder, blijkt dat de ontwikkeling duidelijk gaat in de richting van het optimaliseren van regionaal economische factoren, terwijl het inrichtingsbeleid duidelijk gericht is op het voltooiën van de agglomeratie zowel wat de leefbaarheid als de economie betreft.

Gezien de grote waterverbruiken en de daarbij behorende omvangrijke investeringen is de factor water in soortgelijke regionale-economische afwegingen niet meer weg te denken. Zo zal verdere uitwerking van het eerste rapport van het Zeehavenoverleggaan niet meer langs het facet water heen kunnen. Een tweede bijzonder aspect is dat de industrieën welke tot de afnemers gaan behoren van mondiale aard zijn.

Samenvattend en concluderend kan worden gezegd dat de veranderende omstandigheden voor de Zeeuwse watervoorziening ondermeer het volgende betekenen:

- overgang van agrarisch en derhalve kwasi statisch naar industrieel en dynamisch;
- overgang van sociaal georiënteerd naar economisch bepaald, zowel in bedrijfseconomisch als regionaal-economisch opzicht;
- een vertienvoudiging van het verbruik in het jaar;
- het treffen van technische voorzieningen van grote omvang;
- het verschaffen van financiële draagkracht;
- wegens het ontbreken van voldoende zoetwaterbronnen in de nabijheid: aanvoer van de grote rivieren

en onderzoek naar de mogelijkheden van ontzouting van brak en zout water;

- het hanteren van de watervoorziening als instrument bij de regionale industrialisatie.

Indien u deze veranderingen en nieuwe ontwikkelingen projecteert tegen de achtergrond van de bedrijfsuitrusting van het jaar 1962 dan begrijpt u hoe dwingend en hoe boeiend de opgave was om de bedrijfsuitrusting aan te passen aan de eisen van de tijd. In dit verband moge het boek „Water” van ir. C. Biemond worden geciteerd en wel pag. 164: Het denken moet dus ver bij de tijd vooruit zijn. Mensen moeten erop getraind worden om hun verbeeldingskracht te stimuleren en tegelijk te beheersen”.

Dit zij een waarschuwing om niet al te gauw content te zijn met een bedrijfsvergroting; dit zij een voortdurend appél tot aanpassing van het bedrijfsapparaat aan de Westeuropese ontwikkeling.

Tenslotte nog dit: in het jaar 1962 was in Zeeuwsch-Vlaanderen wel een technisch en organisatorisch apparaat in opbouw. Wat ontbrak was een planning voor geheel Zeeland.

4. Nieuwe doelstellingen

De taak van de gemeenten terzake van de watervoorziening welke is ondergebracht in een gemeenschappelijke vennootschap, kan als volgt worden omschreven:

het voldoen aan de vraag naar water van bevolking en industrie zowel in hoeveelheid als kwaliteit, tegen de laagst mogelijke kostprijs op een voor alle betrokkenen zo aangenaam mogelijke wijze en op een zo doelmatig mogelijke wijze.

Wat betreft de vraag naar water houdt deze doelstelling in het tijdig treffen van maatregelen om het toekomstig verbruik niet alleen mogelijk te maken doch zelfs te bevorderen.

Wat betreft het kwaliteitsaspect dient te worden gestreefd naar een zo ruim mogelijk assortiment.

Wat betreft de kostprijs, hieronder wordt verstaan de kostprijs op basis van vervangingswaarde bij een maatschappelijk gezien noodzakelijke levensduur.

Wat betreft de aangename wijze voor alle betrokkenen, hier wordt bedoeld op het voeren van een juist sociaal beleid, zo u wilt een menselijke vorm van leiding geven.

Wat betreft de meest doelmatige wijze, wordt bedoeld op de meest adequate organisatie, afhankelijk van tijd en omstandigheden om optimale mogelijkheden te scheppen voor de taakvervulling.

Het vorengaande werd reeds lang geleden zeer puntig geformuleerd door de ledenvergadering van de VEWIN. Ik bedoel hier de resolutie van 1964 welke nagenoeg letterlijk van toepassing is op Zeeland.

Tenslotte nog dit. De daadwerkelijke medewerking aan de landelijke activiteiten op het gebied van het spuurwerk wordt als een essentieel onderdeel van de eigen doelstelling gezien.

5. Aktuele toestand

De watervoorziening in Zeeland is thans in handen van één organisatie (als het gemeentelijk bedrijf van Middelburg buiten beschouwing blijft). Deze organisatie is de feitelijk bestaande Waterleiding Maatschappij Zeeland. Juridisch zal deze maatschappij tot stand komen indien

de nog bestaande financiële problemen zijn opgelost. De facto is er zowel naar buiten als intern sprake van één bedrijf dat ondermeer de volgende kenmerken heeft:

- produktie 25 à 30 miljoen m³;
- investeringen gemiddeld tientallen miljoenen per jaar;
- aanschafwaarde geïnstalleerde werken f 180.000.000;
- prognose verbruik 140.000.000 m³ in 1980 en 350.000.000 m³ in 2000;
- concreet technisch plan ter vergroting van de capaciteit van 60 tot 120 miljoen m³ per jaar;
- een systeem van pronotiseren van de bedrijfsresultaten voor een 5-jarige periode, een systeem van begroten, budgetteren en nacalculatie waardoor het nemen van beslissingen meer beleidsmatig kan geschieden;
- een actief verkoopbeleid met een ontwikkeling naar een capaciteiten-tarief dat gebaseerd is op vervangingswaarde;
- een eenhoofdige directie per 1 september 1969, deskundigen van academisch niveau voor de afdelingen exploitatie, nieuwe werken, laboratorium, secretariaat en voor de economische en administratieve afdeling, voor de dagelijkse leiding bijgestaan door een groep welke met tussenkader wordt aangeduid;
- terwijl een uniforme rechtspositie en een nieuw hoofdkantoor in voorbereiding zijn.

Dankzij deze organisatie is het mogelijk om het apparaat aan te passen aan de bovengenoemde doelstelling en om een aantal taken te vervullen welke eerder niet of zeer beperkt werden vervuld. Ik noem nog de inspectie en het personeelsbeleid.

De weg van de eerder beschreven toestand van 5 kleine eenmansbedrijven naar de huidige situatie, het eigenlijke onderwerp van deze voordracht, komt dan nu ter bespreking.

6. Uitgangspunten bij de reorganisatie

Reeds eerder werd gesproken over de gemeentelijke taak op het gebied van de watervoorziening. Daarin ligt de hele filosofie besloten van de gevolgde werkwijze.

De gemeenten dienen hun taak op dit gebied op de meest adequate wijze, d.i. met de meest doelmatige organisatievorm, te vervullen. In vele gevallen brengt een groep gemeenten hun taak onder in een gemeenschappelijke vennootschap, waarvoor die oprichtende gemeenten een aandeel verkrijgen. Naar het bestaande recht geeft dit aandeel de oprichters recht op aandeel in de resultaten of op het liquidatie-resultaat en voorts zeggenschap in de onderneming, welk zeggenschap nader is geregeld in de statuten.

Terecht is de praktijk dat van uitkering aan aandeelhouders en van liquidatie nimmer sprake meer is en het aandelenbezit derhalve uitsluitend dient voor de regeling van het zeggenschap, d.i. de regeling van de stemmenverhouding in de vergadering van aandeelhouders.

Wanneer dan, zoals in Zeeland het geval is, de omstandigheden dwingen tot een hergroepering van de bedrijven, dan gebeurt in feite wat reeds eerder is gebeurd: een groep gemeenten besluit tot het onderbrengen van hun taak in een thans veel grotere vennootschap. Voor die vennootschap geldt dan opnieuw gelijkwaardige zeggenschap.

Ongeacht welke methode voor de totstandkoming van de

nieuwe N.V. wordt gekozen, in feite ruilen de gemeenten hun oude vertegenwoordiging in hun vroegere bedrijf in voor, opnieuw een evenredige, vertegenwoordiging in het nieuwe bedrijf.

Daarom kan er geen sprake zijn van overname of annexatie, termen die door drs. Hausmann worden genoemd in een artikel „Objektieve Maatstaven bij de bepaling van de ondernemingswaarde van Waterleidingbedrijven” (Water 51, 1967, 18).

Ook kan er geen sprake zijn van het sneuvelen of het slachtoffer worden bij overname. Het Leitmotiv voor de reorganisatie dient te zijn het mede-eigenaar worden.

De verleiding is te groot om niet even stil te staan bij de gemeentelijke bedrijven. De praktijk doet soms vermoeden dat deze bedrijven alleen of mede zijn opgericht voor een eigen financieel belang. Dit eigen belang, het spekken van de gemeentekas ten behoeve van andere gemeentelijke taken, is soms de primaire taak die van de behartiging van de watervoorziening gaan overheersen. Zeker is dat dit financieel belang vanwege de onzuivere relatie met de watervoorziening een ernstige maar onjuiste belemmering vormt voor de noodzakelijke hergroepering van de bedrijven.

In Zeeland is bij de reorganisatie steeds uitgegaan van de gelijkwaardigheid van de verschillende partners. Deze gelijkwaardigheid op het punt van de vertegenwoordiging in de aandeelhoudersvergadering leidt vanzelf tot de in Zeeland gevolgde methode:

- onderzoek naar de gezindheid om samen te gaan onder erkenning van de noodzaak de eigen taken beter te moeten vervullen;
- bij gebleken principiële overeenstemming over de vorming van een optimale bedrijfsgrootte, en aanvaarding van het gelijkwaardigheidsprincipe, overleg over de te volgen uitvoeringswijze.

Deze z.g. fusieprocedure moest leiden tot de overeengekomen gelijkwaardigheid in de nieuwe konstellatie. Logischer wijze hield zij in dat de inbreng van alle lusten en lasten van de oude bedrijven om niet geschiedde tegenover uitgifte van zoveel aandelen als nodig om de gelijkwaardigheid te bereiken. Bij dit laatste werd het inwonertal gevolgd voor wat betreft de drinkwatervoorziening aan de bevolking.

De vertegenwoordiging van de betrokkenen in de industriewatervoorziening werd volgens een ander principe geregeld. Gezien het belang in de industrialisatie is voor de nieuwe maatschappij tevens een belangrijke plaats ingeruimd voor de Provincie Zeeland (40 %) en voor de beide industriesteden Terneuzen en Vlissingen (elk 10 %). De provincie Noord-Brabant is sinds kort ook voor een zeer gering aandeel betrokken bij de watervoorziening van Zeeland en de 5 Westbrabantse gemeenten die tot het verzorgingsgebied behoren.

Bij de toepassing van dit gelijkwaardigheidsbeginsel zag men zich wel gekonfronteerd met de verschillen in tariefshoogte. Daar directe toepassing van de gelijkheid van tarieven tot directe tariefsverhoging zou leiden, is hier gekozen voor een geleidelijke groei naar een zelfde niveau. Bestaande exploitatieverliezen en geaccumuleerde verliezen werden opgevangen door een afkoop van de subsidie getroffen gebied of door een tijdelijke heffing. De uitvoering van de z.g. fusiebesluiten is steeds op de

meest praktische manier gegaan. Eén vennootschap werd door statutenwijziging omgebouwd tot de nieuwe vennootschap waarin de andere partner door uitgifte van aandelen direkt deelgenoot werd onder inbreng van alle lusten en lasten van het oude bedrijf. Op deze wijze heeft de oude Waterleidingmaatschappij Zuid-Beveland haar statuten gewijzigd en de oude WHZ van Walcheren opgenomen in het nieuwe geheel, heeft de toen gevormde eenheid haar statuten gewijzigd en de oude WM Tholen opgenomen, en daarna die van Schouwen-Duiveland, terwijl thans in voorbereiding is een statutenwijziging van de huidige WMZ om daarin te kunnen opnemen de Zeeuwsvlaamse bedrijven die daartoe zullen worden geliquideerd. Daar deze bedrijven nog tekorten te zien geven, wordt eerst alle aandacht gegeven aan de regeling van de financiële tekorten. Voor wat betreft de drinkwatervoorziening, wordt gewerkt in de richting van de bestaande subsidieregeling af te kopen, voor wat betreft de tekorten in de industriewatersector zal de rijksoverheid de belangrijkste bijdrage moeten leveren. In dit verband is het van belang erop te wijzen dat de problematiek van Zeeuwsch-Vlaanderen eerder stimulans voor dan rem op de reorganisatie is geweest. Immers zag de WMZ zich ook geplaatst voor het feit om met een betrekkelijk klein apparaat een grote produktie-uitbreiding te realiseren waarvan de financiële risico's te groot zouden zijn voor het toch nog kleine bedrijf. Juist de samenwerking zou moeten leiden tot het verschaffen van de technische en financiële draagkracht van de watervoorziening van de gehele streek. Met enige trots kan ik verklaren dat de bestuurders in deze provincie steeds bereid zijn geweest het belang van de watervoorziening van de gehele provincie hoger te stellen dan het eigen belang van de bestaande bedrijven. De eerlijkheid gebiedt om daaraan toe te voegen: weliswaar met enige moeite en na begrijpelijke aarzeling.

7. Uitvoering van de reorganisatie

De hoofdzaken van de uitvoering van de fusie werden reeds aangegeven. Naast het eerder genoemde principe van de gelijkwaardigheid van de deelnemende gemeenten werd in de praktijk nog een ander principe toegepast. In alle gevallen werd de juridische totstandkoming van het nieuwe bedrijf vooraf gegaan door een feitelijke integratie van de bedrijfsvoering. In afwachting van de formele samenvoeging, vaak een tijdrovende zaak vooral als er op het financiële front moet worden geopereerd, werd zo spoedig mogelijk na het bereiken van de principiële overeenstemming overgegaan tot feitelijke integratie van de bedrijfsvoering. Het is duidelijk dat dit geschiedde in de duidelijke overtuiging dat in een zo snel veranderende omgeving zo spoedig mogelijk naar een sterke organisatie moest worden gestreeft. Ik noem u enkele voorbeelden op het gebied van deze bedrijfsintegratie:

Raad van Commissarissen:

1ste fase - vertegenwoordigers uit beide raden vormen een z.g. fusie-commissie ter bespreking van het nieuwe gemeenschappelijke beleid;

2de fase - na principiële overeenstemming en besluiten van aandeelhouders worden de vergaderingen van commissarissen van de fusierende bedrijven gecombineerd gehouden om het gezamenlijke beleid te formuleren;

3de fase - na de juridische samenvoeging van de bedrijven

volgt, uiteraard, uit de voorafgaande groep, de officiële raad.

Bij de directie

Indien mogelijk de vorming van een personele unie zoals ook per 1 september a.s. een feit zal zijn doordat mijn opvolger, ir. P. Stoter, dan tevens directeur van de Zeeuwsvlaamse bedrijven is. Deze vorm is bijzonder essentieel voor het welslagen en langs efficiënte weg bereiken van een werkelijke integratie.

In één geval werd aan één directeur opgedragen de voorbereiding en uitvoering van de fusie onder handhaving van de bestaande directies zolang de bedrijven nog hun eigen juridisch formeel bestaan leiden. Vanzelfsprekend stelt deze vorm hoge eisen aan de coöperatieve gezindheid van tenminste een der directies. Wanneer deze gezindheid niet aanwezig is, hebben zelfs de principiële uitspraken van de hogere organen geen effect.

In het bedrijf

Het waar mogelijk samenvoegen van bedrijfsonderdelen. Zo zijn reeds vanaf 1 februari 1969 de functies van afdelingshoofden gecombineerd.

Zo spoedig mogelijk wordt een organisatieschema na overleg met de betrokkenen en de vakbonden opgesteld en bekend gemaakt, waarna het personeel regelmatig op de hoogte wordt gebracht van de ontwikkeling door berichten op staffbijeenkomsten.

De zo snel mogelijke vorming van een identieke rechtspositie. Indien het mogelijk is ware dit bij voorkeur te realiseren vóór de juridische samenvoeging.

De fasegewijze samenvoeging van de administratie nadat deze eerst op gelijke basis zijn gebracht. De grote voordelen, die de computer hier heeft bewezen, zijn het vermelden waard. In enkele jaren tijds werden 5 watergeldadministraties met afwijkende structuren in elkaar geschoven met daarbij nog de gebruikelijke tariefsverhogingen. Hulde voor de initiatiefnemers van dit computercentrum en voor de medewerkers die zich met groot enthousiasme hebben omgeschoold.

8. Slotopmerkingen

In een periode van 5 jaar werden in Zeeland 5 streekwaterleidingbedrijven op vrijwillige basis samengevoegd tot één bedrijf, waardoor gesteld kan worden dat naar de huidige eisen gerekend een voor een juiste taakvervulling uitgeruste organisatie aanwezig is die voor de noodzakelijke research wel blijft aangewezen op de landelijke inspanningen op dit gebied.

Veel kon worden bereikt door de enthousiaste medewerking van het personeel en de wijsheid van de bestuurders.

Erkend moet worden dat de reorganisatie kon slagen door de gelijkvormigheid van de bedrijven en door de druk der omstandigheden.

De gevolgde werkwijze en de niet commerciële benadering heeft duidelijk bewezen effectief te zijn.

Beslissend is, en dat zal voor heel het land gelden, de bereidheid, op het inzicht van de problemen gebaseerd, van de gemeenten om de hun toevertrouwde taak in gewijzigde omstandigheden op adequate wijze te vervullen.