

## University of Groningen

### Watervoorziening In Nederland

Ruys, P.H.M.; van der Laan, G.; Liebrand, W.B.G.; Kahan, J.P.; Stokman, F.N.

**IMPORTANT NOTE: You are advised to consult the publisher's version (publisher's PDF) if you wish to cite from it. Please check the document version below.**

*Document Version*

Publisher's PDF, also known as Version of record

*Publication date:*

1995

[Link to publication in University of Groningen/UMCG research database](#)

*Citation for published version (APA):*

Ruys, P. H. M., van der Laan, G., Liebrand, W. B. G., Kahan, J. P., & Stokman, F. N. (1995).  
*Watervoorziening In Nederland: Coöperatie En Competitie*. s.n.

**Copyright**

Other than for strictly personal use, it is not permitted to download or to forward/distribute the text or part of it without the consent of the author(s) and/or copyright holder(s), unless the work is under an open content license (like Creative Commons).

The publication may also be distributed here under the terms of Article 25fa of the Dutch Copyright Act, indicated by the "Taverne" license. More information can be found on the University of Groningen website: <https://www.rug.nl/library/open-access/self-archiving-pure/taverne-amendment>.

**Take-down policy**

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

*Downloaded from the University of Groningen/UMCG research database (Pure): <http://www.rug.nl/research/portal>. For technical reasons the number of authors shown on this cover page is limited to 10 maximum.*

# Watervoorziening in Nederland: coöperatie en competitie

**BIBLIOTHEEK  
STARINGGEBOUW**

P.H.M. Ruys (Katholieke Universiteit Brabant)  
G. van der Laan (Vrije Universiteit)  
W.B.G. Liebrand (Rijksuniversiteit Groningen)  
J.P. Kahan (Rand Corporation)  
F.N. Stokman (Rijksuniversiteit Groningen)

leden van de projectgroep Sociale Dilemma's van het NIAS  
te Wassenaar

mei 1995



**20 FEB. 1996**

Rapport uitgebracht voor het VVN-symposium *Klant & Bedrijf*  
op 1 juni 1995

in opdracht van de N.V. Tilburgsche Waterleiding-Maatschappij

Copyright 1995

*correspondentieadres:*

Prof.dr. P.H.M. Ruys  
TIAS-school Beleidsvoering in Non-profit en Overheidsorganisaties  
Katholieke Universiteit Brabant  
Postbus 90153  
5000 LE Tilburg

telefoon: 013.663144, fax: 013.663064

Lay-out: Pijnenburg Communicatie vof  
Drukwerk: ELKA B.V.

## 1 Inleiding

Water is van levensbelang. Voor Nederland geldt dit wel in bijzondere mate, omdat het als geen land ter wereld bekend staat als vechtend tegen het water én gebruik makend van het water. Het gevecht tegen het water dient een duidelijk gemeenschappelijk belang en is georganiseerd in de vorm van publieke organen als waterschappen. Ook de organisatie van het gebruik van het water werd in het verleden gebaseerd op overwegingen van algemeen belang en door de overheid gereguleerd. De *primaire aanleiding daartoe lag in de bestrijding van besmettelijke ziekten via het leveren van goed drinkwater*. Het waarborgen van de levering van goed water werd in de 19e eeuw als een wettelijke taak aan de gemeenten opgelegd. Tot op vandaag de dag vormt dit de basis van het bestaan van wat wij hier noemen: de *bedrijfstaking watervoorziening*. Als bedrijven die voorzien in eigen waterbehoefte niet worden meegerekend, bestaat deze bedrijfstaking uitsluitend uit *overheidsbedrijven* en *gemeentelijke diensten*. Overheidsbedrijven worden gekenmerkt door het feit dat zij naamloze vennootschappen volgens privaatrecht zijn, waarvan de aandelen (bijna) volledig in handen van de overheid zijn die het beleid van het bedrijf bepaalt. De lokale overheden voeren door middel van deze bedrijven de hun wettelijk opgelegde taak tot levering van zuiver drinkwater aan alle huishoudens in hun gemeenten uit.

De keuze om de beveiliging tegen het water en het gebruik van het water vanuit overheidsinstanties te organiseren is vanuit historisch opzicht goed te begrijpen. Dit wil niet zeggen dat er geen alternatieven zijn. Anno 1995 wordt het steeds duidelijker dat *gemeenschappelijke belangen op zowel regionaal, nationaal en zelfs internationaal niveau ook en misschien wel efficiënter door private organisaties kunnen worden gediend*. Na tientallen jaren van rust en een relatief rustige schaalvergrotingsoperatie, lijkt de organisatorische vorm van de bedrijfstaking watervoorziening binnenkort sterk te veranderen. De daardoor ontstane onrust vormt de directe aanleiding tot dit rapport.

Dit rapport geeft eerst een korte beschrijving van de huidige situatie in Nederland en waargenomen trends en discussiepunten. Vervolgens worden beleidsanalyses vanuit een economisch, een politiek-juridisch en een bestuurlijk gezichtspunt gepresenteerd, waarna drie beleidsopties voor de bedrijfstaking geformuleerd worden. Tenslotte wordt een voorspelling gedaan inzake de besluitvorming over het beleid op basis van de huidige informatie en preferenties van betrokkenen.

### Opdracht

Vanwege haar 100-jarig bestaan is de N.V. Tilburgsche Waterleiding-Maatschappij (TWM) in 1995 gastvrouw van het jaarlijkse VVN-congres. Zij heeft als onderwerp van de studiedag de marktgerichtheid van de bedrijfstaking centraal gesteld. Als onderdeel van het congres zal de onderzoeksgroep "Sociale Dilemma's" van het NIAS te Wassenaar, bestaande uit de hoogleraren dr. J.P. Kahan (Rand Corporation), dr.ir. G. van der Laan (VU), dr. W.B.G. Liebrand (RUG), dr. P.H.M. Ruys (KUB) en dr. F.N. Stokman (RUG) de resultaten presenteren van een onderzoek in opdracht van TWM naar de huidige ontwikkelingen binnen de bedrijfstaking en de gevolgen daarvan voor het te voeren beleid. De begeleidingsgroep, de heren ir. L.M.J.I. Stok, drs. B.J. Hoogwout en mr. R. Lucas, heeft in overleg met prof.dr. P.H.M. Ruys in december 1994 als onderzoeksthema vastgesteld: onderzoek naar de voorwaarden waaronder bestaande of te ontwikkelen waterproducten op markten kunnen worden aangeboden.

In een vervolgoverleg op 24 januari j.l. is tevens afgesproken de privatiseringsmogelijkheden in de bedrijfstaking nader te onderzoeken. In een oriënterende bespreking met de NIAS werkgroep op 17 februari 1995 te Rijswijk is de definitieve onderzoeksopdracht als volgt gespecificeerd: Het uitvoeren van een wetenschappelijke pilot-studie waarin op grond van informatie uit het veld een analyse wordt gegeven van toekomstige organisatiestructuren en beleidsopties voor de bedrijfstaking watervoorziening. De NIAS werkgroep heeft deze formulering van de opdracht geaccepteerd en heeft in de maanden maart en april een beperkt aantal experts binnen de bedrijfstaking geïnterviewd. Dit rapport bevat een beschrijving van de feitelijke situatie, de trends en ontwikkelingen die op dit moment te voorzien zijn, een overzicht van de verschillende beleidsopties, alsmede een analyse van de politieke steun en de haalbaarheid van verschillende beleidsalternatieven.

### Dankbetuiging

De werkgroep is de volgende personen bijzonder erkentelijk voor de medewerking aan dit onderzoek. De stimulerende discussies zijn van veel waarde gebleken. Naast de leden van de begeleidingsgroep betreft dit de directies van de volgende bedrijven, resp. van de bedrijfstaking: de heren drs. J.E.B. Huberts, N.V. Waterleiding Maatschappij Limburg (WML), ir. Th.G. Martijn (VEWIN), ir. P.W. Langendijk, N.V. Waterleiding Maatschappij Gelderland (WVG), ir. P. Stoter, Delta Nutsbedrijven N.V., ir. J.C. van Winkelen, N.V. Waterleiding Friesland (WLF). De representanten van de afnemers: mevrouw dr. M.C.G. Hartmann en de heer ir. J.E.W.M. Meijer, directie van resp. de Vereniging en het Adviesbureau van Krachtwerktuigen te Amersfoort, de heer ing. F. Heldoorn, divisie vestigingsklimaat en bedrijfscontacten van de Kamer van Koophandel en Fabrieken voor Rotterdam en de Beneden-Maas, en de heer J. Dijk, sectiehoofd Afdeling Landbouw van het Landbouw-Economisch Instituut en Dienst Landbouwkundig Onderzoek.

## Inhoud

<b>1 Inleiding</b>	<b>3</b>
<b>2 Beschrijving van de feitelijke situatie in Nederland</b>	<b>5</b>
2.1 Missie en organisatie van de bedrijfstak watervoorziening	
2.2 Waterproduktie en gebruik	
2.3 Privatisering à la Hollandaise	
<b>3 Waargenomen trends en beleidspunten</b>	<b>7</b>
3.1 Ontwikkelingen die de missie betreffen	
3.2 Ontwikkelingen die de organisatie van de bedrijfstak betreffen	
3.3 Ontwikkelingen die de marktvraag betreffen	
3.4 Investerings	
<b>4 Beleidsanalyse</b>	<b>11</b>
4.1 Economische analyse van de bedrijfstak watervoorziening	
4.2 Politiek-juridische analyse van privatiseringsmodellen	
4.3 Strategisch-bestuurlijke analyse en sociale dilemma's	
<b>5 Verschillende beleidsopties van de bedrijfstak</b>	<b>15</b>
5.1 Herformulering missie	
5.2 Continuering: de lokale overheden als beleidsbepalers	
5.3 Privatisering: de markt als beleidsbepaler	
5.4 Structurering: grondstof-coöperatie met produkt-competitie	
<b>6 Politieke steun en haalbaarheid voor verschillende beleidsalternatieven</b>	<b>18</b>
<b>Eindnoten</b>	<b>22</b>
<b>Referenties</b>	<b>24</b>

## 2 Beschrijving van de feitelijke situatie in Nederland

### 2.1 Missie en organisatie van de bedrijfstak watervoorziening

De *missie* van de waterleidingbedrijven in de bedrijfstak watervoorziening betreft de aspecten:

- A. **Beschikbaarheid:**  
Voorzien in de vraag naar leidingwater;
- B. **Kwaliteit:**  
Leidingwater van drinkwaterkwaliteit;
- C. **Kostprijs:**  
Een redelijke prijs, gebaseerd op kostprijs.

Deze missie volgt wat de onderdelen A en B betreft uit een wettelijke taak opgelegd aan lokale overheden, terwijl onderdeel C voortvloeit uit het vigerende overheidsbeleid. De waterleidingbedrijven verzorgen de waterproductie van de bron tot de tap, d.w.z., zij zijn *verticaal geïntegreerd*. De te onderscheiden fasen zijn:

- 1) winning en produktie,
- 2) transport en
- 3) distributie.

Voor de exploitatie van een waterleidingbedrijf is een vergunning vereist, veelal verleend door de provinciale overheid<sup>1</sup>. Indien een waterleidingbedrijf grondwater als grondstof voor de waterbereiding gebruikt, is voor de winning daarvan eveneens een vergunning van de provinciale overheid vereist<sup>2</sup>. Daarnaast worden met, c.q. van, de diverse overheden en organisaties (Rijk, gemeenten, provincies, waterschappen, de N.S., e.d.) overeenkomsten gesloten, dan wel vergunningen verkregen voor de aanleg en handhaving van leidingen (transport-, distributie- en dienstleidingen) in de onder hun beheer vallende grondgebieden.

De waterleidingbedrijven leveren water van drinkwaterkwaliteit voor huishoudelijk, industrieel en agrarisch gebruik. Soms wordt ook water van een andere kwaliteit aangeboden. Aan de te gebruiken materialen bij de drinkwaterlevering (leidingen, afsluiters, etc.) worden strenge kwaliteitsnormen gesteld; de KIWA-normen zijn hier maatgevend.

De waterleidingbedrijven zijn hetzij *overheidsbedrijven* (33 in aantal), hetzij *gemeentelijke diensten* (4 in aantal). Overheidsbedrijven zijn naamloze of besloten vennootschappen waarin overheden als (meerderheids)-aandeelhouders het beleid bepalen. Bij twee vennootschappen is een minderheidsbelang in particuliere handen. Al deze vennootschappen zijn overigens aan het privaatrecht onderworpen. Dat houdt in dat hun werknemers geen ambtenaar zijn volgens publiekrecht en dat zij in hun financieringsbehoefte voorzien op de kapitaalmarkt. Zij hebben daardoor een interne bedrijfsvoering die dicht aansluit op die van particuliere bedrijven. Het totaal aantal arbeidsplaatsen bij deze waterleidingbedrijven bedraagt 8100.

### 2.2 Waterproductie en gebruik

In de afgelopen decennia is het zoetwaterverbruik<sup>3</sup> in Nederland gestegen tot bijna 1.8 miljard m<sup>3</sup> water. Hiervan gebruikten de huishoudens 700 miljoen m<sup>3</sup>, de industrie 510 miljoen m<sup>3</sup>, en de commerciële, openbare, agrarische en recreatieve sector (COAR) de resterende 570 miljoen m<sup>3</sup> (LEI-DLO [1994, bladz 100]).

Het grootste deel van het gebruik (1220 miljoen m<sup>3</sup>) bestaat uit leidingwater dat voldoet aan hoge bacteriologische en toxische normen. Het overige deel van het waterverbruik wordt mogelijk gemaakt door eigen winning van de industrie (250 miljoen m<sup>3</sup>, in 1993) en de agrarische sector. Over de jaarlijkse onttrekking door de agrarische sector variëren de schattingen tussen 100 en 400 à 500 miljoen m<sup>3</sup> afhankelijk van de gebruikte modellen en de droogte van het betreffende jaar. Een gemiddelde onttrekking van 200 miljoen m<sup>3</sup> water door de agrarische sector lijkt derhalve een redelijke schatting (WRR [1994, bladz 138]). Voor de totale levering van 1.8 miljard m<sup>3</sup> water geldt dat 75% daarvan bestaat uit grondwater, de rest bestaat uit oppervlaktewater dat voornamelijk uit de Maas en de Rijn afkomstig is. Karakteristiek voor de industriële en agrarische waterproductie is dat deze dicht bij het gebruik plaatsvindt, zodat er geen uitgebreid waterleidingnet nodig is. Niettemin is zeker de levering van drinkwater aan huishoudens tot nu toe onlosmakelijk verbonden met het waterleidingnet.

Het grote aandeel van het grondwater kan worden verklaard uit haar constante kwaliteit, relatieve ongevoeligheid voor calamiteiten en de eenvoudige zuiveringswijze. De toenemende grondwateronttrekking, de WRR [1994] spreekt van een verdubbeling sinds de vijftiger jaren en een tweede verdubbeling tussen nu en 2040, draagt bij aan de milieuproblematiek in het algemeen en de verdrogingsproblematiek in het bijzonder. In dit kader moet zeker ook de indirecte verdamping bij landbouwgewassen en verbeterde ont- en afwatering genoemd worden,

dat berekend wordt op een additioneel effect van tenminste 1.3 miljard m<sup>3</sup> per jaar! Hoewel de winbare hoeveelheid grondwater enkele malen groter is dan de huidige onttrekking, wordt het vanwege de verdrogingsproblematiek maatschappelijk niet aanvaardbaar geacht meer grondwater te onttrekken. Maatschappelijk is dan ook de keuze gemaakt om de huidige 75/25 verhouding tussen grondwater en oppervlaktewater bij de productie van leidingwater te verschuiven naar een 50/50 verhouding (CRMH, [1993]). Deze verschuiving en de verminderde kwaliteit van zowel oppervlakte- als grondwater zullen de produktiekosten van water in de nabije toekomst sterk beïnvloeden. Als de juiste integrale aanpak gekozen wordt, zal het grondwater niet verlaagd hoeven te worden. Coördinatie kan een win-win situatie opleveren voor zowel de grondwaterwinning als voor de natuur.

Het aan de huishoudens geleverde drinkwater wordt in heel beperkte mate gebruikt voor het drinken van water: per persoon wordt 135 liter per dag geleverd, waarvan slechts 3 liter - dus niet eens 2% - wordt geconsumeerd. Het is goed te realiseren dat de wettelijke basis voor de publieke functie van waterleidingbedrijven in belangrijke mate op dit gebruik gebaseerd is. Tegenwoordig wordt bijna al het 'drink'water gebruikt voor spoelwater. Ook in de industrie is het gebruiksschaal zeer divers. Afhankelijk van het gebruiksdoel zijn soms extra -chemische - zuiveringsstappen nodig, terwijl in veel andere gevallen de biologische zuivering overbodig is. Ook de kwaliteit van het grondwater dat door de landbouw wordt onttrokken is vaak hoger dan nodig.

### 2.3 Privatisering à la Hollandaise

In Nederland wordt met *privatisering* bedoeld: het overhevelen van een overheidstaak of een overheidsinstelling van het bereik van het publiekrecht naar het bereik van het privaatrecht.<sup>4</sup> Het punt van overdracht van eigendom of zeggenschap waardoor *private bedrijven* ontstaan, komt in deze definitie niet voor. De officiële motieven voor privatisering zijn: vergroting van de bestuurlijke -interne- efficiëntie; vermindering van het tekort van het overheidsbudget; versterking van de marktwerking. De geleidelijke overdracht van de aandelen van de overheid in geprivatiseerde bedrijven naar de financiële markten past in dit beleid. Uit de motivatie volgt dat de vergrote marktwerking en efficiëntie-verbetering alleen bedoeld zijn voor de *inputs* van de instellingen, met name voor de produktiefactor arbeid. Opvallend is dat niet het argument gehanteerd wordt dat vanuit het gezichtspunt van economische ordening het belangrijkste is: dat van externe of allocatieve efficiëntie. Competitie van bedrijven op de *outputmarkten* verhoogt de maatschappelijke welvaart en vormt de basis voor de economische ordening in Europa (zie de artikelen 85 en 86 van het EEG verdrag). Oneerlijke concurrentie op markten ten gevolge van steunverlening vanwege de overheid wordt voorts in artikel 92-94 bestreden, terwijl artikel 90 de gedragsregels beschrijft van staatsbedrijven of van bedrijven belast met een taak van algemeen economisch belang. Dit argument van allocatieve efficiëntie is wel gebruikt bij de privatisering van bedrijven die actief zijn op bestaande markten, zoals de PTT of de DSM. De vraag die hier onder andere gesteld moet worden is, of er een goed functionerende markt voor waterprodukten bestaat. Indien dat niet het geval is, kan echte privatisering, d.w.z. overdracht van bedrijven naar de financiële markt, niet zonder regulering. In de bijlage worden de ervaringen van andere landen beschreven, waaruit blijkt dat dit een hachelijke zaak is. Andere vormen, zoals 'contracting out', zijn wel op de outputmarkten gericht. In navolging van Andeweg zullen we de Nederlandse vorm van privatisering met *pseudo-privatisering* aanduiden, omdat de overheid uiteindelijk het bedrijfsbeleid bepaalt en niet de financiële markten.

### 3 Waargenomen trends en beleidspunten

#### 3.1 Ontwikkelingen die de missie betreffen

##### A. Beschikbaarheid:

De vraag naar water zal bij gelijkblijvend beleid niet afnemen, maar waarschijnlijk minder dan evenredig met de bevolkingsgroei toenemen. Naast de toenemende winning van grondwater voor drinkwater wordt het grondwaterpeil ook beïnvloed door factoren als stedenbouw, maatregelen m.b.t. af- en ontwatering, beregening door de landbouw en peilregulering. Dit betekent dat op termijn het aandeel van het grondwater in de winning van drinkwater kleiner moet worden en (kostbare) alternatieven zullen moeten worden ontwikkeld om in het nodige water te kunnen voorzien. Oppervlaktewater is in Nederland in voldoende mate beschikbaar, maar de kwaliteit hiervan is slecht, zodat de kosten van zuivering hoog zijn.

##### B. Kwaliteit:

Waterleidingbedrijven leveren aan huishoudens uitsluitend drinkwater, de hoogste waterkwaliteit dus. Het leveren van meerdere kwaliteiten wordt verhinderd door de hoge kosten hiervan, zoals bijvoorbeeld een tweede leidingnet voor water van spoelwaterkwaliteit. Indien dit wel mogelijk wordt, komt de verantwoordelijkheid voor goed drinkwater bij de huishoudens te liggen in plaats van bij de lokale overheid. Vanuit gebruikersoogpunt zal produktdifferentiatie pas werken bij een voldoende hoog prijsverschil tussen het hoogst gewaardeerde produkt -het huidige drinkwater- en de producten van lagere kwaliteit.

##### C. Kostprijs:

Het laaghouden van de waterprijs bij handhaving van hoge kwaliteit en vernieuwende diepte-investeringen is een gevolg van overheidsbeleid dat door de bedrijfstak getrouw als bedrijfsbeleid is overgenomen. De prijs van water wordt vooral bepaald door de kosten van transport en distributie; de zuiveringskosten vallen in het algemeen mee.<sup>5</sup> Overigens heeft een lage prijs van het water voor de overheid niet meer de hoogste prioriteit, gezien haar behoefte om financieringsbronnen voor infrastructurele investeringen te vinden. De huidige prijs voor water biedt ruime mogelijkheden voor prijsverhogende belastingen, hetgeen met de recent ingevoerde grondwaterbelasting in feite al is begonnen.<sup>6</sup>

#### 3.2 Ontwikkelingen die de organisatie van de bedrijfstak betreffen

##### • Schaalvergroting:

Het beleid van de overheid is de afgelopen jaren gericht op schaalvergroting. Er is sprake van schaalbaten, *economies of scale*, als vergroting van de omvang tot bezuinigingen of grotere doeltreffendheid leidt, zoals bij de aanleg van waterleidingnetten, bij het ontwikkelen van innovaties en bij het aanleggen van grote waterzuiveringsinstallaties. Een belangrijk argument voor schaalvergroting betreft de vorming van samenhangende hydrologische gebieden waarin de waterbronnen optimaal beheerd kunnen worden. Dit betekent dat externe effecten bij het winnen van grondwater geïnternaliseerd worden binnen eenzelfde beslissingseenheid, zodat deze beslissingen uit maatschappelijk oogpunt optimaal genomen kunnen worden. Bij gelijkblijvend overheidsbeleid zal de trend van vermindering van het aantal bedrijven van dertig tot ongeveer vijf, overeenkomend met het aantal hydrologische gebieden, doorzetten.

##### • Horizontale integratie:

Er is sprake van verbredingsbaten, *economies of scope*, als verbreding van de doeleinden en activiteiten van bedrijven tot grotere efficiëntie leidt. Gebleken is dat men verschillend denkt over deze uitbreiding van activiteiten. Als deze integratie uitsluitend bedoeld is vanwege het kostenbesparende effect, zoals de integratie van distributie met gas en electriciteit, dan wordt deze vorm door de bedrijfstak meestal negatief beoordeeld. Men vreest dat de watersector in die geïntegreerde bedrijven relatief onbelangrijk zal zijn, zodat uiteindelijk over de watervoorziening beslist wordt op basis van rendementsoverwegingen door bestuurders die geen affectie meer hebben met het produkt. Als deze integratie daarentegen verwante waterdoeleinden betreft, zoals afvalwaterzuivering, waterrecirculatie en waterwinning, dan wordt deze in het algemeen positief ontvangen. Als argument hiervoor geldt dat deze integratie de doeltreffendheid van het totale waterbeleid vergroot. De industrie daarentegen ziet bovengenoemde bezwaren van de bedrijfstak tegen de integratie met andere distributiebedrijven niet, omdat de industrie denkt haar wensen door onderhandelingen goed te kunnen realiseren. Ook ziet de industrie voordelen in verticale integratie met de afvalwaterzuivering (inzameling, transport en zuivering), maar niet met het passieve waterbeheer, dat een overheidstaak is en ook moet blijven.



- **Bedrijfsbeleid:**

De waterleidingbedrijven willen enerzijds de traditionele functie blijven uitoefenen en wijzen op de uitstekende en goedkope watervoorziening in Nederland. De hieruit volgende regionale schaal en afhankelijkheid van de regionale overheid wordt geaccepteerd. De verticaal geïntegreerde bedrijfstakorganisatie wordt algemeen belangrijk gevonden. Anderzijds willen zij zich voorbereiden op een toekomst waarin de bedrijven zich meer commercieel (en dus ook bovenregionaal) moeten opstellen ten aanzien van de wensen van de klant. Dit houdt in dat zij voor deze activiteiten politiek niet afgeschermd zullen worden en dat financiële kracht en omvang beslissend worden. De huidige structuur, noch de reorganisatieplannen voor de bedrijfstak worden geschikt geacht om een nieuw beleid te voeren.

### 3.3 Ontwikkelingen die de marktvraag betreffen

- **Huishoudens:**

Huishoudens vormden in het verleden en vormen nog steeds de grootste sector voor de waterleidingmaatschappijen. In 1960 werd 72% van het water geleverd aan de huishoudens, in 1994 is dit 57%. Huishoudens hebben vooral spoelwater nodig. Slechts 2% van het geleverde water wordt voor consumptie gebruikt. Indien water schaars wordt, is de vraag gerechtvaardigd of de levering van al het leidingwater op het niveau van drinkwaterkwaliteit economisch verantwoord is. Daarnaast blijkt dat de consument in toenemende mate het in vergelijking met leidingwater zeer dure (factor 500 a 1000 maal zo duur) flessenwater koopt! Dit gedrag maakt in principe een meer gevarieerd aanbod van waterproducten mogelijk. Overigens zijn en blijven de huishoudens voor hun behoefte aan water afhankelijk van de levering via het leidingnet. Dit impliceert dat de winstpotentie van de maatschappijen in de huishoudelijke sector zeer hoog is (zie ook paragraaf 4.1 en eindnoot 6).<sup>9</sup>

- **Grote industriële bedrijven:**

Anders dan de huishoudens beschikken de grote bedrijven in principe over mogelijkheden tot alternatieve waterwinning: grondwaterwinning, recirculatie van water en zuivering van oppervlaktewaterzuivering op maat, d.w.z. tot water van de benodigde kwaliteit. De waterleidingmaatschappijen hebben echter de mogelijkheid om als private ondernemingen de expertise en de systemen te leveren. Dit leidt tot nieuwe producten in het assortiment van de watermaatschappijen. Levering van complete watersystemen, al dan niet via (aparte) leidingen. Op deze markt van waterfaciliteiten zullen de waterbedrijven competitief moeten kunnen opereren.

- **Agrarische sector:**

Deze sector heeft min of meer dezelfde mogelijkheden als de grote industriële bedrijven. Wel is de benodigde kwaliteit van het water binnen deze sector zeer divers. Van hoge kwaliteit bij direct gebruik binnen de voedselketen (bijv. spoelen melkapparatuur) tot regenwaterkwaliteit (beregening), overigens ook weer afhankelijk van de te beregenen gewassen (grasland, fruitteelt). Ook hier kan de watersector optreden als leverancier van systemen. Wel dient de landbouwsector zich te bezinnen over de effectiviteit van beregening. Gezien de lage of afwezige rentabiliteit van beregening van grasland kan hier besparing op het gebruik economisch voordeel opleveren, zeker bij een hogere prijs van water. Beregening is bij de akkerbouw of tuinbouw wel rendabel.

- **Klein zakelijke sector:**

Binnen deze sector wordt een groei van de afzet van water geleverd door de waterbedrijven verwacht van 292 miljoen m<sup>3</sup> in 1990 tot 623 miljoen m<sup>3</sup> in 2020 (VROM [1994]). Dit betekent dat het aandeel van deze sector in de afzet van de watermaatschappijen oploopt van 24% tot 31%. Het belang van deze sector voor waterlevering wordt daarmee steeds groter, terwijl in deze sector ook de afhankelijkheid van het leidingnet hoog is.

- **Wensen vanuit het bedrijfsleven:**

Op basis van onze interviews werden de volgende punten gespecificeerd:

- \* De bedrijfstak zou naast de drinkwatervoorziening ook andere watersoorten moeten (kunnen) gaan leveren. Wettelijke beletsels moeten worden weggenomen.
- \* De bedrijfstak zou ook de particuliere watervoorziening van bedrijven moeten kunnen overnemen en diensten op het gebied van waterhuishouding gaan aanbieden.
- \* Er dienen meerdere aanbieders op de markt actief te zijn (overheid geeft concessies af voor grondwaterwinning en levering aan huishoudens en bedrijven, zoals ook bij andere nutsvoorzieningen).

- **Verticale afsplitsing:**

Ingeval een bedrijfstak gekenmerkt wordt door noodzakelijk gebruik van een gemeenschappelijke infrastructuur, zoals een leidingnetwerk, waarvan de eigenaar exclusief gebruik opeist, dan kan deze eigenaar zich schuldig maken aan misbruik van monopoliekracht volgens de Amerikaanse en Europese jurisprudentie. In deze gevallen heeft de rechter "vertical devolution" opgelegd, welke splitsing van infrastructureel beheer en exploitatie inhoudt. Derde exploitanten wordt het recht van "third party access" tot een dergelijk netwerk toegekend. De doeltreffendheid van de gehele bedrijfstak wordt dus verhoogd indien onderdelen met strijdige verantwoordelijkheden of doeleinden gesplitst worden: functionele splitsing van activiteiten.

- **Overheidsbeleid:**

Aan het overheidsbeleid inzake de organisatie van de bedrijfstak watervoorziening en het uitzetten van richtlijnen inzake de waterhuishouding valt het een en ander af te dingen. Het beleid om de verantwoordelijkheid zoveel mogelijk naar de bedrijfstak zelf over te dragen brengt ook een ongewenste fragmentatie met zich mee. In het geval van de verdrogingsproblematiek bijvoorbeeld zien we dat de realisatie van landelijke doelstellingen "zeer onwaarschijnlijk" wordt geacht (RIVM [1993]), dat de toetsing daarvan zal plaatsvinden op basis van de onderling verschillende provinciale waterhuishoudingsplannen, terwijl de provinciale overheden op hun beurt meestal de analyse en uitwerking van de richtlijnen weer aan de waterschappen overlaten (LEI-DLO, [1994, bladz. 103]). Al met al wordt geconstateerd dat de oorspronkelijke hoge urgentie van overheidsbemoediging met de watervoorziening nu laag op de agenda staat, terwijl er nationaal gezien geen organisatie bestaat die een coördinerende rol kan afdwingen.

- **Europese gemeenschap:**

De basis voor de economische ordening in Europa is vrije mededinging voor alle ingezetenen op alle markten. Verschillende artikelen geven aan deze basisgedachte gestalte, zoals artikel 30 (vrijheid van goederenverkeer), artikel 37 (nationale monopolieposities), artikel 59 (vrijheid van dienstenverkeer) en artikel 85-89 (ondernemingsgedrag) van het EEG verdrag. De artikelen 90-94 bieden de mogelijkheid om afgeschermden markten open te breken en oneerlijke concurrentie op markten ten gevolge van steunverlening vanwege de overheid te bestrijden. De motivatie hiervoor is een economische welvaartsstelling welke aantoont dat goed functionerende markten allocatieve efficiëntie bewerkstelligen. Omdat niet alle goederen geschikt zijn om verhandeld te worden, worden in artikel 90 uitzonderingsmogelijkheden op de mededingingsregel gegeven voor de vervulling van een dienst van algemeen economisch belang. In de beschikking Navewa-Anseau<sup>7</sup> is door de Commissie bepaald dat waterleidingbedrijven die zijn opgericht met het oog op een regelmatige voorziening van drinkwater en ter bescherming van de volksgezondheid, ondernemingen zijn belast met het beheer van een dienst van algemeen economisch belang in de zin van artikel 90, lid 2 EG-Verdrag. Deze uitzonderingsclausule kan echter alleen van toepassing worden verklaard als het niet-toepassen de taakvervulling van de betrokken dienst zou verhinderen.<sup>8</sup> Bovendien moeten de gewraakte monopoliesituaties daadwerkelijk in strijd zijn met bovengenoemde artikelen van het EG-Verdrag.

De Commissie streeft ernaar de natuurlijke monopolies van de nutsbedrijven te doorbreken zodra technologische ontwikkelingen dit mogelijk maken. Ingeval een dergelijk natuurlijk monopolie veroorzaakt wordt door het gebruik van netwerken, wordt een economische en juridische scheiding opgelegd tussen het beheer van netwerken of infrastructuur en het gebruik ervan (Third Party Access). Richtlijnen in deze zin zijn door de Commissie uitgegeven. Deze worden voorbereid door Directoraat Generaal 4, terwijl voor de Energiesector Directoraat Generaal 11 en de Telecommunicatiesector Directoraat Generaal 13 is ingesteld. Ook voor het spoorwegvervoer is de Commissie met voorstellen gekomen om het beheer en de exploitatie te scheiden. Voor de drinkwatervoorzieningssector wordt voorlopig geen initiatief in deze zin verwacht. Wel is de richtlijn voor openbare aanbesteding ook voor deze sector van toepassing, terwijl de Commissie even overwogen heeft om de concessie voor de drinkwatervoorziening onder de openbare aanbestedingsprocedures te laten vallen. De Commissie kan reageren op klachten inzake overtreding van de mededingingsregels.

Onze conclusie is dat de Commissie geen competitie kan afdwingen voor de producten van de waterleidingsbedrijfstak omdat en zolang deze producten geen handelswaar zijn, dat wil zeggen, economische goederen waarvoor (in potentie) meerdere vragers en aanbieders op de markt zijn. De mate waarin waterproducten verhandelbaar zijn wordt technologisch bepaald, waarbij aan verschillende criteria, waaronder gezondheidscriteria, zal moeten worden voldaan. Aangezien momenteel de transportkosten het leeuwedeel van de prijs uitmaken, zijn de mogelijkheden voor alternatieve aanbieders, zelfs bij een eerlijke 'third party access', beperkt. Er is daarom amper sprake van een handelsbelemmering en van een handeling in strijd met het gemeenschapsverdrag. Zolang dit het geval is, kan de Nederlandse overheid tegenover de Commissie de drinkwatervoorziening, als verticaal georganiseerde bedrijfstak, tot dienst van algemeen economisch belang verklaren. De Nederlandse overheid kan echter ook taken of diensten in deze sector die wel verhandelbaar zijn, uitbesteden of overdragen aan private bedrijven, bijvoorbeeld door het verlenen van concessies. In deze gevallen zijn de mededingingsregels van de EG onverkort van toepassing.

### **3.4 Investeringsen**

Er zijn hoge investeringen noodzakelijk om de omzetting van grondwater naar oppervlaktewater mogelijk te maken, voor infiltratieprojecten en voor netwerkvernieuwing. Aangezien slechts 2% van het water als drinkwater wordt geconsumeerd, is het mogelijk dat een dubbel netwerk met verschil in waterkwaliteit ten gevolge van de lagere zuiveringskosten per saldo lagere kosten met zich meebrengt dan een enkelvoudig netwerk voor water van hoge kwaliteit. Eventuele privatisering vereist een goede solvabiliteit en rentabiliteit van de bedrijven die deze hoge investeringen moeten financieren. Dit zal een extra druk leggen op de noodzaak tot samenwerking of tot schaalvergroting, zowel regionaal als (inter)nationaal.

## 4 Beleidsanalyse

### 4.1 Economische analyse van de bedrijfstak watervoorziening

De bedrijfstak watervoorziening brengt het produkt *leidingwater* voort. Dit produkt is weliswaar een economisch goed dat wordt gevraagd en aangeboden, maar het is in economische zin geen *handelswaar*. Onder handelswaar verstaan we een economisch goed waarvoor in potentie meerdere (vele) vragers en aanbieders op de markt aanwezig zijn. De vragers beoordelen de kwaliteit/prijs-verhouding en beslissen op grond hiervan of zij kopen of niet. Iedere koper heeft zijn eigen opvatting over de 'beste' kwaliteit/prijs-verhouding, de zogenaamde consumenten-soevereiniteit. Terwijl sommigen een lage prijs wensen en daarbij lage kwaliteit op de koop toemen, hechten anderen aan hoge kwaliteit en zijn bereid de daarvoor gevraagde hoge prijs te betalen. Dit betekent dat er ook ruimte is voor produktdifferentiatie. Op de markt ontwikkelen de producenten deze produkten met verschillende prijs/kwaliteit verhouding en wedijveren om de gunst van de kopers.

De markt voor *waterprodukten* kent maar weinig produkten. Er bestaat bijvoorbeeld een goed functionerende deelmarkt voor flessenwater. Echter, leidingwater overheerst het aanbod. Maar omdat leidingwater geen handelswaar is, kan de markt voor leidingwater niet goed functioneren. Dit betekent dat er voor het produkt leidingwater prijsbeleid nodig is, opgelegd door de overheid of vrijwillig door de bedrijfstak op grond van hun missie. Zodra echter andere kwaliteit/prijs-verhoudingen ontwikkeld en aangeboden kunnen worden, die wellicht de hoge transport- en distributiekosten van water omzeilen of verlagen, zal de watermarkt beter kunnen gaan functioneren. Water zelf is immers, evenals olie of graan, in elke hoeveelheid te verpakken. Alternatieve 'verpakkingen' voor huishoudens zijn: flessenwater en wellicht waterrecirculatie of waterreservoirs. Als de bedrijfstak water als handelswaar wil ontwikkelen, dan zal zij technologische verbeteringen van de verpakking moeten gaan ontwerpen.

Water dat door de agrarische sector en bedrijven uit de grond wordt opgepompt heeft geen distributie of transportkosten, maar is daardoor nog geen handelswaar. Als waterleidingbedrijven dit voor de bedrijven gaan doen, verkopen zij geen water, maar hun kennis en kunde om water op te pompen. Dit geldt ook voor waterzuivering, waterbesparing en waterrecirculatie. Al deze diensten, inclusief transport en distributie, duiden we aan met **waterbehandeling**. De meerwaarde welke de bedrijfstak aan de grondstof water toevoegt betreft de economische waarde van deze waterbehandeling. Waterbehandeling kan in principe tot handelswaar ontwikkeld worden, hoewel het meestal gecompliceerde handelswaar betreft. Zodra in potentie veel bedrijven deze waterbehandeling kunnen uitvoeren (aanbieders), terwijl er veel bedrijven zijn die waterprodukten nodig hebben en als vragers op de markt aanwezig zijn, is er sprake van handelswaar. Naarmate de waterbehandeling op verzoek (en op kosten) van de gebruikers gedifferentieerder wordt, zal ook de 'verpakking' van water gedifferentieerder worden.

Op dit moment toont de markt voor *waterbehandeling* een gevarieerd beeld. Voor sommige goederen of diensten op deze markt, zoals gebotteld water en zuiveringsdiensten, zijn meerdere bedrijven actief. Maar voor de belangrijkste diensten, i.c. watertransport en waterdistributie, is er geen markt, mede ten gevolge van het overheidsbeleid dat exclusieve rechten aan waterleidingbedrijven heeft toegekend. Zolang transport en distributie de hoofdmoot vormen van de kostprijs voor water en de 'verpakking' dus veel duurder is dan het gewenste eindprodukt, is het economisch verklaarbaar dat alleen water van de hoogste kwaliteit wordt aangeboden. Als we rekening houden met verschil in behoefte aan waterkwaliteit kunnen we concluderen dat er sprake is van waterverspilling in *hydrologische zin*, maar niet in *economische zin*.<sup>10</sup> Immers, kwaliteitsdifferentiatie welke besparing mogelijk maakt, is op dit moment te duur. De oorzaak is: de lage prijs van water van hoge kwaliteit. Is deze prijs de economisch juiste prijs? Juist vanwege het ontbreken van de marktwerking geeft de prijs van water niet de waardering van het water als economisch goed weer.

In Nederland is er ook *geen markt voor de grondstof water*, hetzij grondwater, hetzij oppervlaktewater. De prijs van deze grondstof wordt dan ook niet door de markt bepaald, maar door de eigenaar. In Nederland is dit de overheid. Een kernprobleem vormt het *prijsbeleid voor de grondstof water* van de overheid. De bronnen zijn in eigendom van de overheid gebleven, die deze tot nu toe in de praktijk gratis afstaat aan de maatschappijen. Daarnaast hebben de waterleidingmaatschappijen van de overheid een monopolie positie verworven met betrekking tot transport en distributie aan huishoudens, een vorm van waterbehandeling dus. Het publieke karakter van deze maatschappijen heeft ze tot nu toe weerhouden deze monopoliepositie uit te buiten. Immers, in het rapport 'Beleidsplan Drink- en Industriewatervoorziening' (VROM [1993]) is als centraal uitgangspunt geformuleerd: "De kosten voor de drinkwatervoorziening dienen maatschappelijk verantwoord te zijn en mogen geen belemmering zijn voor het verantwoord gebruik van drinkwater" (bladz. 83). Hieraan wordt toegevoegd: "De waterleidingmaatschappijen dienen te streven naar kostendekkende tarieven. Dit houdt mede in dat geen winst wordt nage-

streefd". De belangrijkste motivatie van dit uitgangspunt is dat water een belangrijke primaire levensbehoefte is. Overeenkomstig het bovenstaande wordt de prijs van het drinkwater aan huishoudens in sterke mate bepaald door de kostprijs van waterbehandeling en niet door monopolistische winstmaximalisatie.

Gezien echter de afhankelijke positie van de huishoudens -in één van de interviews werd gesproken van 'captive customers'- is een vergaande verhoging van de aan huishoudens berekende prijs mogelijk, zonder dat dit als een belemmering gaat optreden<sup>11</sup>. In feite wordt momenteel het water aan de huishoudens aangeboden voor een prijs die veel lager is dan de prijs die de huishoudens zo nodig bereid zijn om te betalen. Dankzij het vigerende overheidsbeleid is er sprake van een flink consumenten surplus: het verschil tussen de prijs die de consument (of bedrijf) wil betalen en de prijs die moet worden betaald. Economisch gezien is dit overheidsbeleid (Pareto)-efficiënt, onder de voorwaarde dat de maatschappelijke kosten van wateronttrekking geheel in de prijs zijn verdisconteerd<sup>12</sup>. Men kan het consumenten surplus als een negatieve belasting beschouwen, ter compensatie van andere belastingen. Maar de overheid kan dit surplus ook te gelde maken door:

- belasting te heffen op de grondstof water,
- door de concessies voor waterwinning te verkopen of te veilen, zodat de afnemers (eventueel gereguleerde) monopolieprijsen voor de grondstof grondwater moeten gaan betalen<sup>13</sup>.
- Een derde mogelijkheid om het surplus nu te gelde te maken is om de bronnen in eigendom te geven van de waterleidingbedrijven en deze over te dragen aan de financiële markten. Gezien de bovenaangeduide waarde zouden deze bedrijven daarmee een in potentie zeer aantrekkelijke onderneming worden voor private investeerders.

Een betere manier om met de publieke hulpbronnen om te gaan is om het gehele waterbeheer aan een infrastructureel orgaan toe te vertrouwen die concessies kan uitgeven voor specifieke vormen van exploitatie en met de opbrengsten de infrastructuur kan financieren. Een belangrijk argument hiervoor is dat de instandhouding van het onroerend goed (de waterbronnen) wordt gescheiden van de exploitatie (de waterbehandeling). Op deze wijze blijft de verantwoordelijkheid voor de continuïteit van waterbronnen bij de overheid (sterker nog dan bij de uitputbare gas- of oliebronnen), terwijl allerlei vormen van waterbehandeling en produktdifferentiatie in de private sector ontwikkeld kunnen worden.

## 4.2 Politiek-juridische analyse van privatiseringsmodellen

De relatie tussen de publieke sector en de private sector van een economie is aan voortdurende verandering onderhevig, dankzij de technologische en maatschappelijke ontwikkeling van behoeften en capaciteiten. Het begrip 'algemeen belang' kan niet eenduidig, eens en voor al, worden vastgesteld. In de 19e eeuw kon de economie nog worden opgedeeld in twee sectoren, de markt en de overheid, welke zich soeverein op eigen gebied beschouwden. In de 20e eeuw wordt de sterke interdependentie tussen beide sectoren erkend, hoewel beide sectoren volgens eigen principes georganiseerd zijn. Deze ontwikkeling is onvermijdelijk, alleen al omdat de nationale soevereiniteit over de publieke sector uitgehold wordt door economische integratie van de naties. *Privatisering* geeft de trend aan waarbij de verantwoordelijkheid over productie- en consumptiebeslissingen wordt overgedragen van de overheid naar private organen of individuen (zie noot 3). In het geval dat deze beslissingen uitsluitend private goederen betreffen, kan de markt de organisatie van deze beslissingen direct overnemen. Wanneer er sprake is van externe effecten of van andere marktgebreken, zal een extra marktorganisatie of regulering nodig zijn. Binnen de grenzen gesteld door de functionele eisen kan de institutionele uitwerking vele vormen aannemen.

De relatie tussen de publieke sector en de private sector van een economie wordt op korte termijn niet alleen door economische factoren bepaald. Politieke factoren en idealen beïnvloeden de institutionele werkelijkheid in hoge mate. Om die reden zijn er nogal wat *verschillen in privatiseringsvormen* tussen de landen in Europa. Omdat er ongetwijfeld convergentie zal optreden, is het in het belang van Nederland om haar eigen beleid in deze te ontwikkelen en te propageren. Historisch gezien is het Nederlandse beleid altijd erg pragmatisch geweest. Naar buiten toe werd vrijhandel gepropageerd, maar geen ander land ter wereld kent zoveel privaatrechtelijke samenwerkingsverbanden die mede door de overheid worden gebruikt als Nederland. Vanaf de Verenigde Oostindische Compagnie tot aan de verzuilde corporatieve samenleving zijn initiatieven in Nederland van private oorsprong geweest. Deze filosofie, welke wij het *Nederlandse model* noemen, heeft bewezen een sterke handelsnatie te kunnen voortbrengen en kan dus momenteel in Europa in een sterke behoefte voorzien. Andere landen hebben immers een sterke centralistische traditie (Frankrijk), of kennen een politieke traditie die samenwerking juist frusteert (Engeland). Met het Nederlandse model wordt dus niet de pseudo-privatisering bedoeld welke in paragraaf 2.3 is beschreven, maar een karakteristiek die redelijkerwijs aan Nederland kan worden toebedacht. Dit geldt overigens ook voor de andere landen-benamingen.

We onderscheiden vier modellen van privatisering. De modellen zijn prototypen en beschrijven niet precies de situatie in het hieronder genoemde land. Met name is in het Nederlandse model niet opgenomen dat de nationale overheid indirect een bijzonder grote rol speelt, zodat het model feitelijk een sterke centralisatie toelaat.

**A. Engels model:**

De motor van de privatisering is de eigendomsoverdracht van de bedrijven aan de financiële markten. Als de output van deze bedrijven geen handelswaar is, d.w.z., er bestaat geen geschikte produktmarkt, worden de kwaliteit/prijsverhoudingen van de produkten en de rentabiliteit bepaald door een onafhankelijke 'regulator'<sup>14</sup>. Het kernpunt van de Britse regulering bestaat uit het systeem van prijslimieten, genaamd 'RPI-X regulation', volgens de Retail Prices Index minus X% formule. Bijna vijftig bedrijven zijn aan dit type regulering onderworpen. Naarmate de outputmarkt slechter functioneert is de regulering gedetailleerder. De regulator moet bovendien, in plaats van de markt of van de overheid, als een soort scheidsrechter optreden tussen de partijen met tegengestelde belangen. Dit volgens het politieke adagium: privatisering plus regulering is socialisering.

**B. Nederlands model:**

De motor van de privatisering is de bevordering van de handel, dus de ontwikkeling van handelswaar. Als de output van bedrijven slecht verhandelbaar is, worden publieke projecten op privaat initiatief ontwikkeld welke aan produktontwikkeling en produktbehandeling doen. Als voorbeeld kan de bloemenbedrijfstak dienen, met als privaat ontwikkelde publieke projecten: de bloemenveiling en de kweek van bollen, maar ook de 'public-private partnerships'. De essentie is dat de publieke projecten door private instellingen (vennootschappen, stichtingen, verenigingen) als tussenschakel in de bedrijfskolom uitgevoerd worden om de private productie van verhandelbare goederen te bevorderen. Huidige overheidsbedrijven en taken met deze missie kunnen deze ook in geprivatiseerde vorm uitvoeren, indien de externe organisatie voldoende ontwikkeld en competitief is.

**C. Frans model:**

De bedrijfstak bestaat uit overheidsbedrijven die de verantwoordelijkheid voor de watervoorziening hebben. Het beheer van de infrastructuur is afgezonderd van het eigendom. De interne bedrijfsvoering sluit wat de output betreft aan op de nationale belangen, terwijl de bedrijfsvoering inzake vermogensvoorziening en arbeidsvoorwaarden veelal op de nationale ambtelijke cultuur en werkwijze aansluit. Vanwege de grote concentratie en vervlechting met de andere sectoren is de financiële kracht van deze bedrijven bijzonder groot.<sup>15</sup>

**D. Belgisch model:**

De verantwoordelijkheid voor de drinkwatervoorziening is lokaal verankerd, maar deze wordt overgedragen aan intergemeentelijke maatschappijen, van publieke lichamen. In sommige gevallen nemen ook private bedrijven hieraan deel. De uitvoering is veelal uitbesteed aan private of gemengde bedrijven.<sup>16</sup>

### 4.3 Strategisch-bestuurlijke analyse en sociale dilemma's

De bedrijfstak watervoorziening kent momenteel diverse problemen die qua structuur en inherente dreiging, als sociale dilemma's kunnen worden gekwalificeerd. Sociale dilemma's worden per definitie door personen en/of instanties opgeroepen. Anders dan bij technische problemen is daarom een doorbreking van de bestaande situaties nodig om tot oplossingen te kunnen komen. Een sociaal dilemma kan worden gedefinieerd<sup>17</sup> als een situatie waarin:

- personen of instanties zo kunnen handelen dat daarmee (op korte termijn) hun eigen belang wordt gemaximaliseerd, terwijl die handelwijze negatieve consequenties heeft voor alle personen of instanties die daarbij betrokken zijn; en
- als alle betrokkenen in het eigen belang handelen er een situatie ontstaat die allen betreuren, omdat er (op langere termijn) betere uitkomsten zijn bij samenwerking.

Binnen de bedrijfstak watervoorziening herkennen we de volgende drie sociale dilemma's.

**• Hydrologische dilemma's:**

Dit type dilemma's wordt gecreëerd omdat concessiegebieden niet overeenkomen met de bestaande hydrologische gebieden. Zo kan het voorkomen dat concessiegebied A, concessiegebied B ontwatert. In het geval van een surplus aan grondstoffen is dit dilemma in feite afwezig. De trends met betrekking tot ontwatering en kwaliteitsverlies maken het echter als maar waarschijnlijker dat deze hydrologische dilemma's op nationaal en ook op internationaal niveau zullen gaan ontstaan. Een duidelijk verschil met het hierboven besproken dilemma is dat in dit geval de actoren niet in een soortgelijke positie verkeren. Beiden zijn echter afhankelijk van elkaar, actor A voor wat betreft de kwaliteit van het water dat van B afkomstig is; en actor B heeft A nodig voor de teruglevering van het "eigen" water. Ook al lijkt in dit geval actor A een zeker initieel voordeel te hebben, ook hier geldt dat op den duur samenwerking voordeliger is voor beiden.

- **Organisatorische dilemma's:**

Binnen de VEWIN kunnen we spreken van een dilemma met als actoren de leden van de vereniging, de waterleidingbedrijven. Een sterke VEWIN zou in tijden van onrust een voortrekkersrol kunnen vervullen. De voordelen van een krachtig samenwerkingsverband worden door elk van de leden onderschreven. Zo'n sterke VEWIN bestaat echter niet. De huidige VEWIN is een vereniging met leden die hun eigen belang in de onmiddellijke toekomst duidelijk voor ogen hebben. De praktijk laat zien dat vanwege 'onderlinge vergelijking' en 'impliciete competitie', fragmentatie en onduidelijkheid troef is, en dat het daadwerkelijke samenwerken wordt uitgesteld en/of onmogelijk wordt gemaakt. Samenwerken is geoorloofd en wordt getolereerd mits het niet direct ingrijpt in het eigen bedrijfspolitieke proces.

- **Persoonsgebonden dilemma's:**

Strategische allianties en fusies ontstaan niet spontaan. De voorbereidende onderhandelingen worden door verschillende personen met een geheel eigen scala aan bedrijfspolitieke en persoonlijke belangen gevoerd. Het prototypische dilemma zoals hierboven geschetst is aanwezig: samenwerken en schaalvergroting is beter op de lange termijn dan een continuering van de huidige kleinschaliger en onafhankelijk opererende organisaties. Het dilemma wordt echter versterkt doordat de actoren verschillende tijdsperspectieven hanteren en/of doordat zij hun eigen inbreng en status overschatten. Het tijdsperspectief kan afhangen van het aantal jaren dat de onderhandelaar nog geacht wordt leiding te geven aan de organisatie. Zo lijkt het in subjectief opzicht beter en gemakkelijker om een "eigen" bedrijf achter te laten dan een organisatie die een onderdeel vormt van een groter nog niet uitgekristalliseerd geheel. Zo ook lijkt het *verschil* tussen de aantallen aansluitpunten van de verschillende actoren een grotere rol te spelen dan het absolute aantal dat zij inbrengen. Kortom, persoonlijke belangen en subjectieve vertekeningen dragen ertoe bij dat de noodzakelijk samenwerking niet wordt gerealiseerd.

Sociale dilemma's hebben een 'fuik-karakter'. Als het mechanisme eenmaal in werking is wordt het steeds moeilijker om te keren. Dit geldt des te sterker als duidelijk wordt dat anderen kennelijk het eigen belang hebben laten prevaleren. Het is alsof het eerste lege blikje in een nog schone berm andere blikjes aantrekt. De vraag rijst of er wat aan te doen valt. Kan op vrijwillige basis het gedrag van de actoren zodanig worden beïnvloed dat het dilemma wordt opgeheven? Uit het onderzoek dat binnen de gedragswetenschappen is uitgevoerd naar oplossingen voor sociale dilemma's lijken de volgende twee technieken van belang voor de dilemma's binnen de bedrijfstak.

Een zeer beproefde techniek is het creëren van inzicht in de structuur en het fuik mechanisme van een sociaal dilemma. Als de actoren het dilemma echt begrijpen is de kans groot dat zij zonder daartoe gedwongen te worden de noodzakelijke samenwerking realiseren. Die samenwerking betekent niet dat er een 'overheidsmodel' moet komen. Die samenwerking is nodig omdat het uiteindelijk in ieders belang is dat er spoedig een duidelijke infrastructuur binnen de bedrijfstak ontstaat met afspraken over de regels van het spel. In dit kader is het formuleren van de huidige ontwikkelingen binnen de bedrijfstak als een sociaal dilemma feitelijk een deel van de oplossing.

Vervolgens is het noodzakelijk dat er duidelijkheid komt over de uitgangsposities, de belangen en het tijdsperspectief van de actoren. Met name het definiëren en synchroniseren van het tijdsperspectief is hierbij belangrijk. De accumulatie van negatieve consequenties die zich op lange termijn manifesteert wordt daarbij zichtbaar gemaakt en als het ware naar voren gehaald en wordt een integraal onderdeel van het huidige bedrijf.

## 5 Verschillende beleidsopties van de bedrijfstak

### 5.1 Herformulering missie

Op grond van bovengenoemde ontwikkelingen zou men de missie van de bedrijfstak water als volgt kunnen herformuleren:

A. **Beschikbaarheid:**

Voorzien in de vraag van huishoudens en bedrijven naar water van verschillende kwaliteit, waaronder drinkwater kwaliteit.

B. **Infrastructuur:**

Verbeteren en instandhouden van de hydrologische infrastructuur welke de garantie biedt voor de beschikbaarheid van water op lange termijn.

C. **Prijsbeleid:**

Water te ontwikkelen als handelswaar, waarvan de prijs bepaald wordt door de schaarsteverhoudingen -i.c., alternatieve kosten- en gedrukt wordt door competitie.<sup>18</sup> De intrinsieke waarde van de *waterbronnen* zichtbaar maken -door zowel de toekomstige baten als de infrastructurele lasten hieraan toe te rekenen- en deze als factorkosten in de exploitatie door te berekenen.

De vraag is op welke wijze aan deze missie gestalte kan worden gegeven. Hieronder worden in het kort een aantal beleidsopties aangegeven. Dez opties worden geëvalueerd door middel van een zogenoemd analytisch hiërarchisch proces, zoals ontwikkeld door Saaty [1980]. In een dergelijke analyse worden de verschillende aspecten op verschillende niveaus tegen elkaar afgewogen. In het onderhavige geval kunnen de verschillende opties worden geëvalueerd op basis van hydrologische, technische, economische, juridische en bestuurlijke overwegingen. De effecten van de verschillende opties op deze beleidsterreinen kunnen vervolgens weer worden vertaald naar de verschillende aspecten van de missie van de bedrijfstak: de beschikbaarheid, de kwaliteit en de kostprijs. Uiteindelijk kunnen aan de hand van deze uitkomsten de verschillende opties worden beoordeeld. Dit uiteindelijke oordeel hangt echter in sterke mate af van de preferenties van de beleidsbepaler. Deze moet namelijk de effecten met betrekking tot de verschillende gebieden tegen elkaar opwegen. Zou bijvoorbeeld een bepaalde optie een klein negatief effect hebben op de kwaliteit, maar een groot positief effect op de beschikbaarheid en kostprijs, dan nog kan deze optie worden afgewezen als de beleidsbepaler de kwaliteit van doorslaggevend belang vindt.

### 5.2 Continuering: de lokale overheden als beleidsbepalers

Uitgangspunt bij deze optie is dat de bedrijven in de bedrijfstak overheidsbedrijven blijven. Dit hoeft niet te betekenen dat ook de grootte van de bedrijven niet wijzigt. Integendeel, we mogen verwachten dat een (doorgaand) proces van schaalvergroting zal optreden. De bedrijven blijven echter in handen van de lokale (regionale) overheden. Als de bedrijfstak als geheel zich passief opstelt, dan zullen de bedrijven in de bedrijfstak hun eigen weg zoeken en met overheden, concurrenten en contractanten op basis van vrijwilligheid stappen ondernemen. Op termijn zullen de zwakke bedrijven worden overgenomen door de sterke bedrijven, zelfs als dit buitenlandse bedrijven blijken te zijn. Het is dus zaak om vroegtijdig keuzes te maken op basis van een goede afweging tussen de voordelen en de nadelen van schaalvergroting. Hierbij kunnen we de volgende motieven onderscheiden.

Motieven vóór schaalvergroting:

- **Hydrologisch:**  
de bescherming van de waterbronnen betreft gebieden welke het concessiegebied van de huidige bedrijven vaak overschrijdt (betreft waterproductie).
- **Technisch:**  
het waterleidingnet vormt de basis voor een natuurlijk monopolie van watertransport, welk net in één hand moet blijven met de waterlevering vanwege de door de overheid gestelde kwaliteitseisen.
- **Economisch:**  
de financiering van grote investeringsprojecten is makkelijker en de overhead-kosten zijn lager.
- **Juridisch:**  
zolang de bedrijfstak geen handelswaar voortbrengt valt weinig te duchten van de Europese mededingingswetgeving die monopolievorming bestrijdt.
- **Bestuurlijk:**  
versterkt de beslissingsbevoegdheid; geen politieke besluitvorming nodig, dus 'ongewijzigd' beleid.



Motieven tegen schaalvergroting worden gevonden in het aantasten van de basis van de filosofie van semi-overheidsbedrijven vanwege de volgende ontwikkelingen:

1. **Vervreemding:**  
grotere afstand tussen bedrijfsbeleid en lokale overheden; de nationale overheid heeft dan eerder de mogelijkheid om door middel van belastingen het consumentensurplus af te romen.
2. **Verstarring en vervetting:**  
vanwege het ontbreken van een externe marktdiscipline zullen de economische nadelen van monopolie-situaties groter worden. Hierdoor ontstaat voor de klant het gevaar van gedwongen winkelnering (maar pas als de marge op de verkoopprijs van water (consumentensurplus) verdwenen is). Ook zullen er beperkingen gelden ten aanzien van commerciële bedrijfsvoering en produktontwikkeling.
3. **Overname:**  
als de overgang van semi-overheidsbedrijf naar particulier bedrijf bespreekbaar wordt (wanneer de potentiële winstcapaciteit niet door de overheid is afgetapt en de bedrijfswaarde niet anderszins is aangetast, bijvoorbeeld door technologische vernieuwingen), zal overname door financieel sterke buitenlandse bedrijven of door bedrijven buiten de watersector voor de hand liggen.

### 5.3 Privatisering: de markt als beleidsbepaler

In deze optie kunnen we onderscheid maken in de privatisering van de verschillende onderdelen van het waterbedrijf, nl. de *waterproductie*, *watertransport*, en *waterverkoop* c.q. *waterlevering*. Dit betekent dat binnen deze optie meerdere varianten aanwezig zijn. Vooralsnog beperken we ons tot de variant waarbij er één nationale productie en transport vennootschap wordt gevormd op basis van het privaatrecht, die al of niet gedeeltelijk in eigendom van de overheid is en al of niet deeltaken uitbesteedt door middel van dochtervennootschappen of contracten met derden: de *N.V. Water Nederland*. Dit hoeft dus niet te betekenen dat deze N.V. alle taken uitvoert. We kunnen ook denken aan een bedrijf dat alle waterbronnen in eigendom heeft en tevens zorgt voor een hoogwaardig leidingnet. De daadwerkelijke winning en levering kan echter door concurrerende private bedrijven worden uitgevoerd, die daartoe op basis van aanbesteding concessies kunnen verkrijgen. Met betrekking tot de verschillende beleidsterreinen kunnen bij deze optie de volgende kanttekeningen worden gemaakt:

- **Hydrologisch:**  
Een nationale centrale beslissingsbevoegdheid over de allocatie van de nationale schaarse bronnen.
- **Technisch:**  
Het beheer van bron tot tap is mogelijk.
- **Economisch:**  
Vormen van privatisering zijn onvermijdelijk om de bedrijfstak watervoorziening een rol op Europees niveau te laten spelen. Zonder privatisering zullen buitenlandse bedrijven marktsegmenten gaan overnemen. Dit nationale monopolie heeft echter een wankel economische basis. Omdat de produktmarkt nog niet ontwikkeld is, ontstaat een klassiek monopolie met alle nadelen van dien (inefficiëntie, vervetting, verstarring). Het kan alleen buiten de Europese mededingingswetgeving vallen, zolang het een taak van economisch nationaal belang uitoefent en de overheid de aandelen bezit. De vraag is hoelang dit zal duren. Als de overheid om financiële redenen haar aandelen verkoopt aan de financiële markten, dan kan het publieke belang, dat ongetwijfeld ten grondslag gelegen heeft aan de oprichting, alleen nog door regulering beschermd worden. Eventueel uitkopen van de grondstof voorraden (de waterbronnen) zal dan bijzonder kostbaar worden voor de overheid.
- **Juridisch:**  
Geen probleem zolang dit monopolie geen verhandelbare goederen produceert en in overheidshanden blijft.
- **Bestuurlijk:**  
Integratie van wateractiviteiten (drinkwater, riool- en afvalwater) wordt moeilijker door verschillen in bestuursvorm.

### 5.4 Structurering: grondstof-coöperatie met produkt-competitie

Onder deze optie verstaan we de situatie dat het beheer van de water-infrastructuur gescheiden wordt van de waterbehandeling en de waterexploitatie. Op basis van de samenhang in winnings- en afzetgebied worden de publieke en coöperatieve belangen betreffende de watervoorziening ondergebracht bij regionale organen, zoals waterschappen of overheidsbedrijven. Private bedrijven kunnen op basis van concessies water produceren, transporteren en distribueren. Deze bedrijven zullen aanvankelijk in eigendom van de overheid zijn, maar voeren hun eigen beleid met betrekking tot de ontwikkeling van nieuwe en verhandelbare waterprodukten en waterbehandeling. Door deze ontwikkelingen zal er voor steeds meer waterprodukten een markt ontstaan, waardoor eigendomsoverdracht van deze bedrijven naar de financiële markten zinvol wordt. Dit heeft ondermeer tot gevolg dat:

- **Hydrologisch:**  
Optimale aanpassing van beslissingsstructuur aan hydrologische gebieden: "waterspoor".
- **Technisch:**  
De ontwikkeling van nieuwe waterprodukten en van waterbehandeling kan worden gefinancierd door opslag op de waterprijs.
- **Economisch:**  
De economisch juiste prijs kan worden gevormd. In het bijzonder kan rekening wordt gehouden met de negatieve effecten van de drinkwaterwinning op de langere termijn. Op deze wijze wordt aan het produkt water de correcte prijs toegekend, inclusief de maatschappelijke kosten van deze externe effecten. De kosten van de infrastructurele projecten worden als opslag in de prijs van waterprodukten doorberekend (zie Ruys c.s., 1985). Een te sterke prijsstijging kan worden gecompenseerd door andere belastingen ten behoeve van het milieu te verminderen en deze milieu-kosten uit de waterprijs-opslag te betalen.
- **Juridisch:**  
Handelswaar valt onder de EG richtlijnen.
- Bestuurlijk  
Vraagt creativiteit en medewerking van alle betrokkenen.

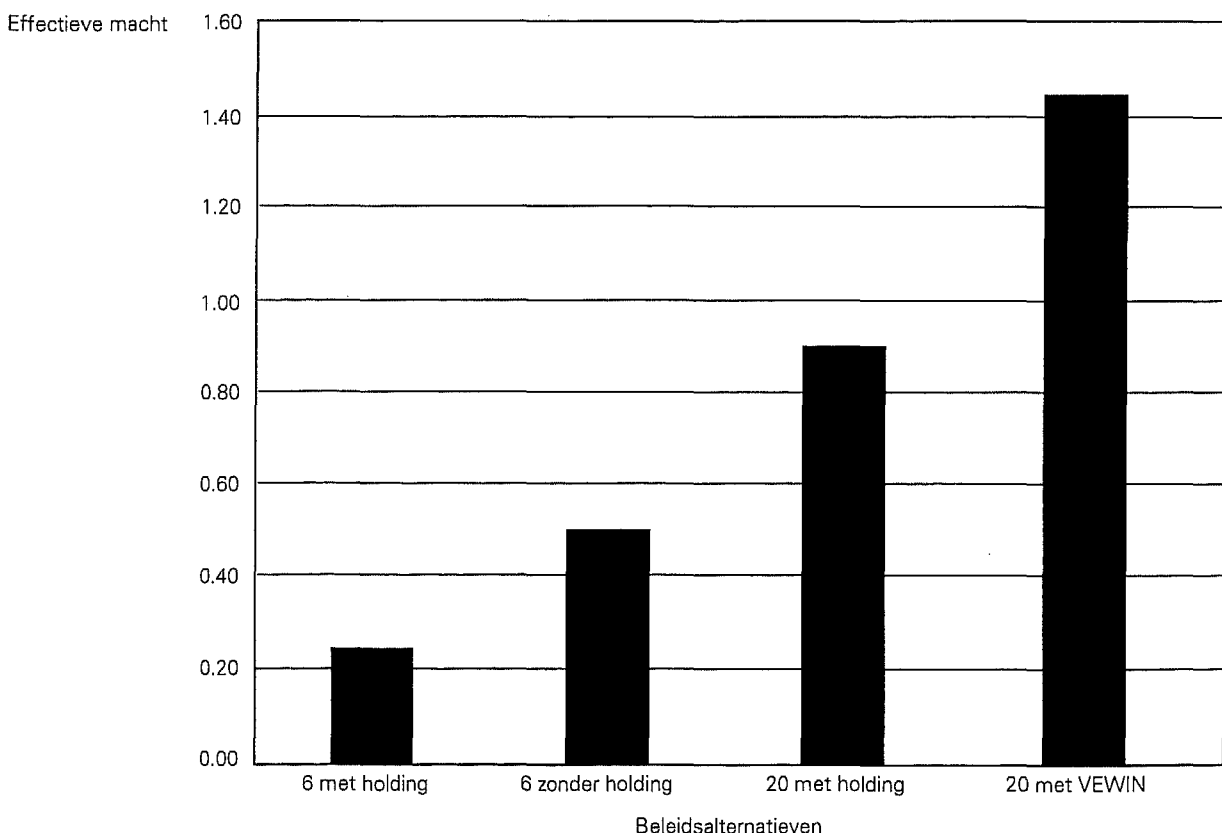
De onderzoeksgroep wil volstaan met het aangeven van bovengenoemde opties. Op basis van hun preferenties kunnen de bedrijven in de bedrijfstak hun afweging maken, bijv. door middel van het eerder genoemde analytische hiërarchische proces. Op het symposium zal hiervan een voorbeeld worden gegeven.

## 6 Politieke steun en haalbaarheid voor verschillende beleidsalternatieven

In het recente verleden is een aantal modellen ontwikkeld waarmee politieke besluitvorming kan worden gesimuleerd (Stokman, 1994, Bueno de Mesquita en Stokman, 1994). In deze modellen wordt voor elk hoofdpunt van besluitvorming nagegaan hoeveel steun aan de diverse beleidsalternatieven wordt gegeven door groepen die een stempel op de besluitvorming drukken. Voor elk van deze groepen wordt via interviews met experts nagegaan welke alternatief zij prefereren, wat hun potentiële gewicht in de besluitvorming is en hoeveel belang zij eraan hechten om de door hen geprefereerde uitkomst te realiseren. De combinatie van het potentiële gewicht en het belang van een groep bepaalt de *effectieve macht* die door die groep in de besluitvorming wordt uitgeoefend. Vervolgens wordt via computersimulatie nagegaan of groepen in staat zijn de voorkeuren van andere groepen uit te dagen en op grond daarvan een betere uitkomst van de besluitvorming te realiseren. Ook stellen deze modellen ons in staat na te gaan of politieke uitruil van standpunten tussen groepen te verwachten is en welk effect dat op de uitkomst van de beslissing zal hebben.

Voor de beslissingsanalyse over de toekomstige watervoorziening in Nederland zijn begin mei gegevens verzameld bij twee experts over drie besluiten.

Het eerste besluit betreft de *gewenste concentratie van waterleidingbedrijven in Nederland*. Op dit moment wordt de watervoorziening verzorgd door ongeveer 20 bedrijven die zich hebben georganiseerd in de VEWIN, een samenwerkingsverband met slechts zeer beperkte bevoegdheden. Een aantal groepen wenst een sterkere concentratie. Deze verdere concentratie kan worden verkregen via fusies van bedrijven en/of door het samenwerkingsverband uit te bouwen tot een orgaan met duidelijke bevoegdheden (vergelijkbaar met een holding). Uitgaande van de gewenste situatie over vijf jaar, is nagegaan hoeveel politieke steun aan de verschillende alternatieven wordt gegeven. Figuur 1 geeft op de verticale as aan hoeveel effectieve macht aan de alternatieven wordt gegeven. Het laat zien dat de huidige status quo van 20 bedrijven met een zwak samenwerkingsverband veruit de krachtigste steun verkrijgt. Die steun wordt vooral opgebouwd vanuit Economische Zaken, gemeenten die (mede)eigenaar van waterleidingbedrijven zijn, de energiesector, de vakbonden en die directeuren binnen de VEWIN die watervoorziening willen koppelen aan energielevering. Al deze groepen zijn voorstander van koppeling van watervoorziening aan energielevering. Zij denken dat beter te kunnen bereiken als de watervoorziening gefragmenteerd is. De provincies staan wel huiverig tegenover een al te vergaande concentratie maar willen wel de samenwerking versterken. Concentratie



Figuur 1: Gewenste concentratie waterleidingbedrijven

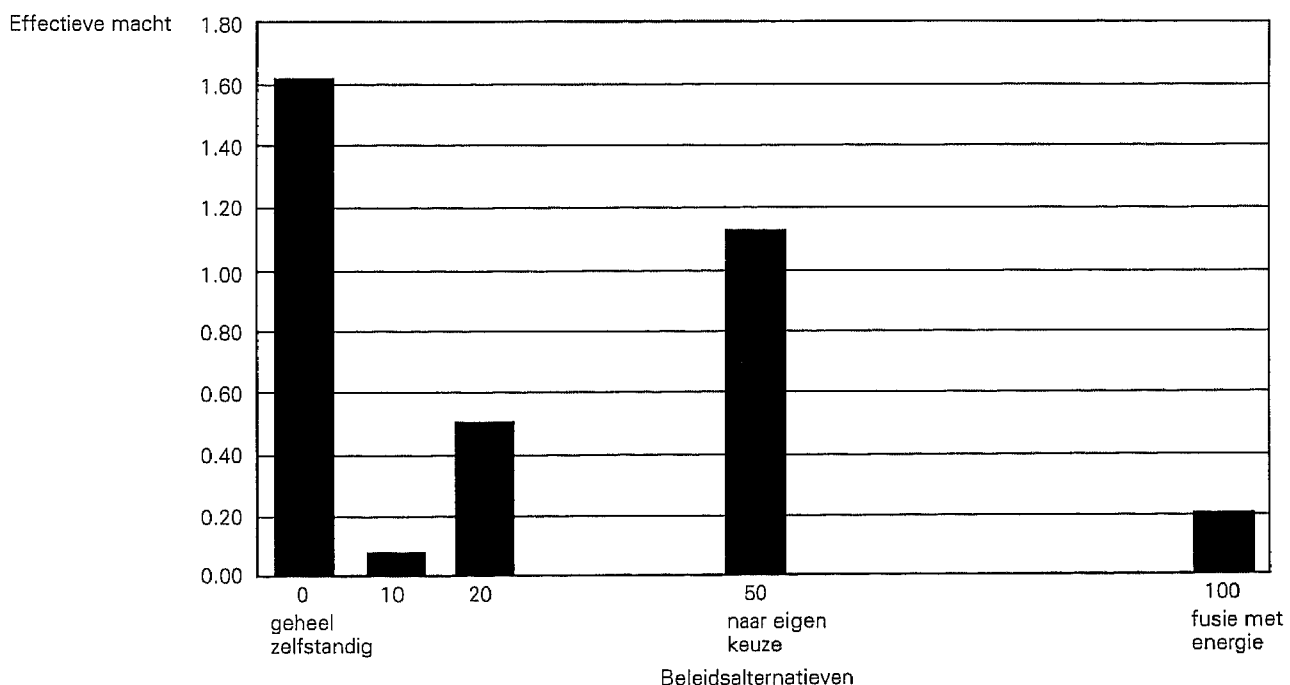
tot een zestal bedrijven wordt nagestreefd door de grote meerderheid van directeuren van waterleidingbedrijven en het Ministerie van VROM. Deze VEWIN directeuren zien hierin de beste garantie om de watervoorziening zelfstandig te houden, terwijl VROM vooral de milieubelangen op die manier wil waarborgen. VROM wenst daartoe zelfs een sterk samenwerkingsverband boven die zes bedrijven.

Wegens de grote steun voor de huidige status quo laat onze besluitvormingsanalyse zien dat er inderdaad eerst een tendens bestaat die status quo te handhaven. De meerderheid van de VEWIN directeuren weet echter haar standpunt voor 6 bedrijven te handhaven en uiteindelijk vrijwel alle andere groepen op dat standpunt van 6 bedrijven zonder sterke koepel te krijgen. Dit lukt echter niet met de minderheid van de VEWIN directeuren en de gemeenten. Deze twee groepen vertonen een steeds grotere bereid risico's te nemen om hun standpunt toch te realiseren. Dit betekent een fundamentele verdeeldheid binnen de VEWIN tussen twee groepen die niet bij elkaar komen. Het evenwicht op 6 bedrijven zonder holding blijft dan ook enigszins labiel.

Het tweede besluit betreft de vraag of de *watervoorziening geheel zelfstandig* moet blijven, geheel gefuseerd moet worden met energievoorziening of dat beide mogelijkheden naast elkaar moeten kunnen blijven bestaan (zie Figuur 2 voor de effectieve macht achter de verschillende alternatieven). Voorstander van een volledige fusie is slechts een minderheid van VEWIN directeuren. Deze staan lijnrecht tegenover de grote meerderheid van VEWIN directeuren die juist een zelfstandige organisatie van de watervoorziening wil afdwingen. Deze laatste groep wordt daarbij gesteund door het Ministerie van VROM (milieubelangen), de gemeenten, waterschappen en milieu-groeperingen. De overige groepen wensen beide mogelijkheden open te laten. Dit geldt m.n. voor het Ministerie van Economische Zaken en de energiesector zelf.

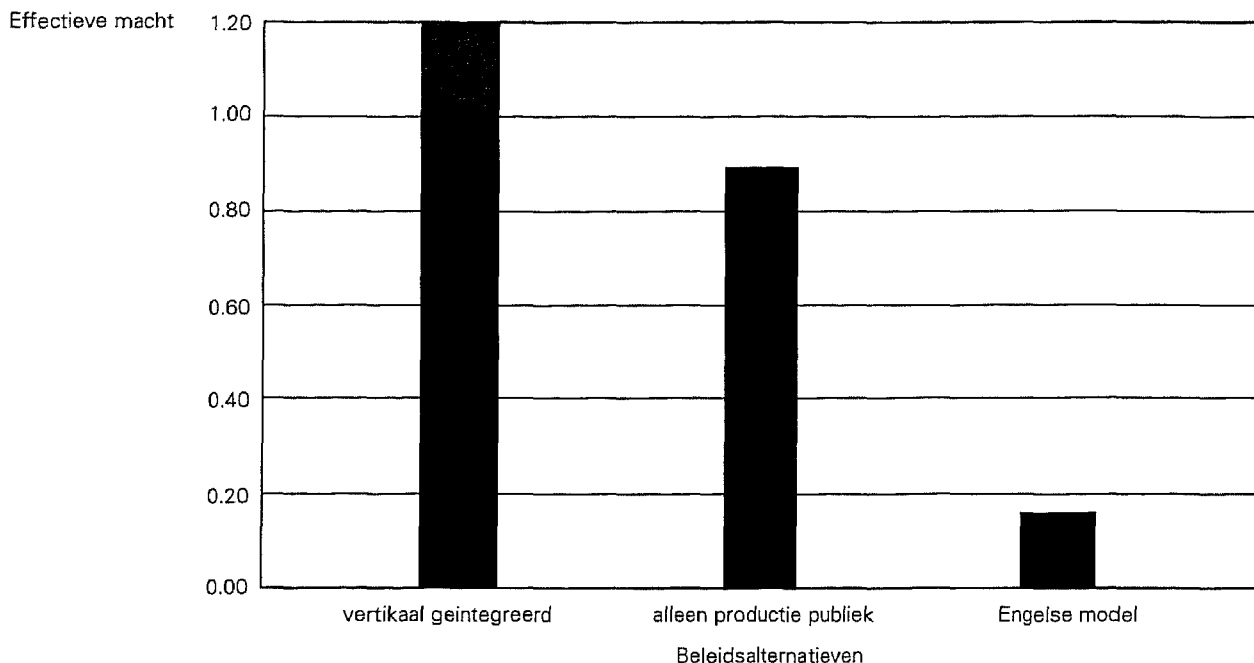
Wegens de grote effectieve macht achter een geheel zelfstandige watervoorziening lijkt dat standpunt in eerste instantie te winnen. Economische Zaken en de energiesector zijn echter in staat hun standpunt te handhaven. Dit leidt op termijn tot afbrokkeling van de steun voor de zelfstandige watervoorziening en tot een besluit waarbij beide vormen van watervoorziening naast elkaar zullen blijven bestaan.

Het derde besluit betreft de vraag of de *watervoorziening verticaal geïntegreerd* moet blijven (de huidige situatie). Denkbaar is dat alleen de productie van water publiekrechtelijk wordt georganiseerd, terwijl het transport en de distributie door private bedrijven of energiebedrijven wordt verzorgd (tegen mogelijk meer commerciële tarieven). Nog extremer zou de gehele watervoorziening via private bedrijven kunnen worden georganiseerd zoals in het Engelse model. Figuur 3 geeft de politieke steun achter de drie alternatieven. Het Engelse model krijgt geen binnenlandse steun, alleen steun vanuit de Europese Unie. VROM, de meerderheid van VEWIN directeuren, de provincies en de consumentenbond willen verticaal geïntegreerde watervoorziening. Economische Zaken, de energiesector, het Ministerie van VWS, de gemeentelijke (mede)eigenaren en de minderheid van VEWIN directeuren zien de scheiding tussen productie en levering van water als het meest aantrekkelijke alternatief. Dit heeft te maken met het feit dat de energiebedrijven eigenlijk alleen geïnteresseerd zijn in de levering van water, niet in de productie.



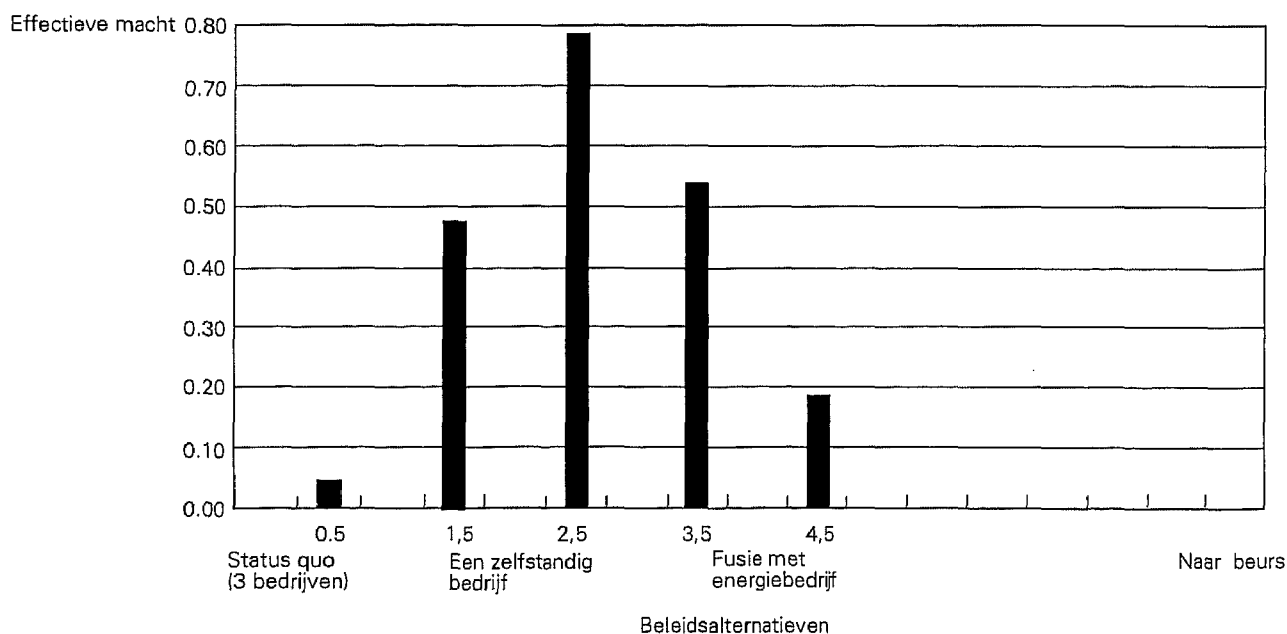
Figuur 2: Watervoorziening zelfstandig of fusie met energie

De besluitvormingsanalyse laat zien dat de groepen die verticaal geïntegreerde watervoorziening prefereren hun standpunt niet weten te handhaven. Alleen in eerste instantie wordt geïntegreerde watervoorziening door het model voorspeld, maar reeds snel ebt de voorkeur hiervoor weg. Uiteindelijk staan alle groepen een scheiding tussen productie en distributie voor.



Figuur 3: Vertikale integratie

Wanneer wij de drie besluiten aan elkaar koppelen en nagaan welke uitruilen van standpunten tussen groepen op basis van de huidige informatie en voorkeuren van betrokkenen te verwachten zijn, dan zien wij de volgende richting van een politiek compromis. De meerderheid van de VEWIN directeurs is bereid zich neer te leggen bij een watervoorziening die op basis van vrijwilligheid samen kan gaan met de energiebedrijven, mits de energiesector zich neerlegt bij een sterkere concentratie in de watervoorziening (6 bedrijven zonder holding). Daarnaast is VROM bereid de mogelijkheid tot samenwerking met energiebedrijven te steunen indien de energiesector bereid is de geïntegreerde watervoorziening te garanderen en deze niet te splitsen in een publiekrechtelijke productie en commerciële distributie.



Figuur 4: Toekomstige Gelderse watervoorziening

*De verschillende analyses overziend, concluderen wij dat over vijf jaar watervoorziening door 6 bedrijven waarschijnlijk is. Een aantal van deze bedrijven staat los van energiebedrijven, maar andere zijn gefuseerd met energiebedrijven. Geïntegreerde publiekrechtelijke watervoorziening van productie tot distributie blijft gehandhaafd.*

Omdat het fusieproces van 20 bedrijven naar 6 niet tot stand komt via één beslissing, maar via een aantal fusiebesprekingen, hebben wij één zo'n fusieproces nader geanalyseerd. Het betreft hier de *Gelderse watervoorziening* die op dit moment geschiedt vanuit drie bedrijven. Eén daarvan is geïntegreerd met een energiebedrijf (NUON), de andere twee (WMG en WOG) zijn zelfstandig. De WMG streeft een fusie naar één zelfstandig bedrijf na, de NUON wenst eveneens één bedrijf, maar wel geïntegreerd met energievoorziening, terwijl de WOG (als kleinste) de status quo wenst te handhaven. Dit laatste standpunt is echter onzeker geworden door de komst van een nieuwe directeur. De steun voor de alternatieven is in Figuur 4 samengevat. Eén zelfstandig waterleidingbedrijf heeft de grootste steun. Een substantiële minderheid wenst integratie met energie. Niemand wil een organisatie via een privaat bedrijf. Er is slechts zwakke steun voor de status quo.

De uitkomst van het fusieproces wordt sterk bepaald door de snelheid waarmee het besluit wordt genomen. Een snelle fusie leidt tot een zelfstandig waterleidingbedrijf. Het probleem is echter dat WMG en NUON elk hun eigen standpunt handhaven en niet tot elkaar komen. Het betekent dat de politiek een beslissing moet nemen over de fundamenteel verdeelde waterleidingbedrijven heen. Als deze politieke beslissing lang op zich laat wachten weet NUON steeds meer steun te verwerven voor de met energie geïntegreerde watervoorziening en komt uiteindelijk WMG geheel geïsoleerd te staan. De resultaten van dit specifieke fusieproces zijn geheel in lijn met de meer algemene besluitvormingsanalyse, waaruit een wegebbende steun voor geheel zelfstandige watervoorziening is te zien.

## Eindnoten

- <sup>1</sup> Op grond van provinciale verordeningen (Drinkwaterverordeningen) is het verboden een waterleidingbedrijf te exploiteren zonder vergunning van Gedeputeerde Staten. In een aantal provincies zijn deze verordeningen, nadat de reorganisatie van de provinciale drinkwatervoorziening was voltooid, vervallen. Bij de vaststelling van een provinciaal reorganisatieplan worden door de provincie rechtspersonen aangewezen die voor een bepaald gebied (het distributiegebied) de -exclusieve- bevoegdheid tot het leveren van drinkwater verkrijgen. De Minister van VROM bepaalt het tijdstip waarop die bevoegdheid van kracht wordt (Waterleidingwet, Stb.1994,832, artt. 21 t/m 23).
- <sup>2</sup> Bedoeld wordt de vergunning die door de provincie op grond van de Grondwaterwet wordt verleend.
- <sup>3</sup> Zoetwaterverbruik is het verbruik van zoet grondwater, drinkwater, halffabrikaat en zoet oppervlaktewater, het laatste exclusief het deel dat gebruikt wordt voor koeling. Zoet water bevat minder dan 300 mg chloride per liter. Drinkwater is water dat voldoet aan de vereisten van de Waterleidingwet, het Waterleidingbesluit en de aanbevelingen van de VEWIN en dat wordt gedistribueerd door het drinkwaterleidingnet. Halffabrikaat is voorgezuiverd oppervlaktewater dat via een leidingnet wordt gedistribueerd. Bron: Rapport "Onderzoek industrieel waterverbruik fase 2" van Krachtwerktuigen.
- <sup>4</sup> Zie Andeweg (1994), p.199. In Peters (1989) wordt het deelrapport 'Heroverweging Collectieve Uitgaven' van de minister van Financiën aangehaald, Tweede Kamer 16625, nr.8, waarin op pagina 20 'privatisering' gedefinieerd wordt als 'al die vormen van verzelfstandiging, waarbij door de overheid verrichte taken, hetzij onder een minder directe vorm van overheidsinvloed worden gesteld, hetzij geheel aan die overheidsinvloed wordt onttrokken'. Drie varianten worden daar aangegeven: verzelfstandiging, uitbesteding en afstoting, waarbij planning, productie en financiering in toenemende mate overgaan in particuliere handen.
- <sup>5</sup> De prijs van water voor huishoudens varieert van f 1,- per kubieke meter in Nijmegen, Eindhoven of Doorn, tot f 3,10 volgend jaar in Den Haag (vanwege de kostenoverschrijding van de aanleg van een nieuwe waterleiding uit Bergambacht). De gemiddelde waterprijs stijgt in 1996 van f 2,17 tot f 2,56 per kubieke meter. De gemiddelde zuiveringskosten zullen echter toenemen naarmate meer wordt overschakeld van grondwater naar oppervlakte water als grondstof voor het drinkwater.
- <sup>6</sup> Een verhoging van de waterprijs van waterleidingbedrijven met bijvoorbeeld f 0,0002 per liter, dat is 15 procent, levert f 10,— per persoon per jaar op, hetgeen voor Nederland een belastingopbrengst van tenminste f 140 miljoen per jaar zou betekenen. De Tweede Kamer heeft in 1994 een heffing van 34 cent per m<sup>3</sup> grondwater voor waterleidingbedrijven en van 17 cent voor particuliere waterwinning goedgekeurd, hetgeen in 1995 tot een extra opbrengst van ruim f 400 miljoen aan belastingen zal leiden, welke opbrengst bestemd is voor de algemene middelen.
- <sup>7</sup> Beschikking van de Commissie inzake een procedure op grond van artikel 85 van het EEG-verdrag, Pb. 1.167/39.15.06.1982. Aangehaald door Huisman [1995].
- <sup>8</sup> Bijvoorbeeld vanwege de gebrekkige financiële levensvatbaarheid van het bedrijf of het gevaar van 'cream skimming'.
- <sup>9</sup> Reeds in 1965 werd in het rapport van de centrale commissie voor drinkwater (SZV [1993]), de mogelijkheid van een aanleg van twee aparte leidingsystemen water van verschillende kwaliteit (weliswaar met name als scheiding tussen water voor de industrie en huishoudens) naar voren gebracht. Natuurlijk zijn hier hoge kosten aan verbonden. Echter bij vervanging van verouderde leidingen kan de vraag worden gesteld of de kosten van een dubbele leiding niet opwegen tegen zuivering van al het water tot drinkwaterkwaliteit. Als alternatief kan ook worden gedacht aan één leiding via welke water van mindere kwaliteit wordt geleverd, waarna binnen het huishouden op kleine schaal zuivering tot drinkwaterkwaliteit plaats vindt door middel van omgekeerde osmose: door middel van een systeem dat ongeveer f 1000 kost kan een gezin zichzelf van zuiver drinkwater voorzien. In beide gevallen blijven de huishoudens afhankelijk van waterlevering via het leidingnet.
- <sup>10</sup> Iets soortgelijks doet zich voor bij olie en aardgas. Omdat dit zo goedkoop is wordt het als verbrandingsgrondstof gebruikt, waardoor hoogwaardige chemische toepassingen verloren gaan.
- <sup>11</sup> Met betrekking tot de levering van water aan de industrie ligt de zaak anders. Door de mogelijkheden van eigen winning en het opzetten van complete systemen inclusief recycling is in deze markt een hoge prijselasticiteit niet uitgesloten. Indien de vergunning hiervoor aanwezig is, kunnen bedrijven grondwater aanboren voor 10 cent (exclusief belasting) per m<sup>3</sup>. Oppervlakte water kan worden gekocht voor ongeveer 75 cent per m<sup>3</sup>. Zelf water van drinkwaterkwaliteit produceren uit oppervlakte water of water recyclen kost tenminste 250 cent per m<sup>3</sup>. Drinkwaterkwaliteit is echter in veel gevallen niet nodig voor water voor industrieel gebruik. Voor bedrijven is de kostprijs van de alternatieve productie van water de economisch correcte prijs. Tenminste, exclusief de transport- en distributiekosten en ongeacht de externe effecten.
- <sup>12</sup> De onttrekking van met name grondwater heeft negatieve effecten op het milieu. Om tot een verantwoord gebruik te komen, dienen de maatschappelijke kosten hiervan in de prijs te worden verrekend. De Wet Milieubeheer maakt het mogelijk om deze negatieve effecten op het milieu in financiële zin te corrigeren door

middel van het opleggen van te betalen schadevergoedingen. Deze vergoedingen worden wel in de waterprijs verdisconteerd.

- <sup>13</sup> De waarde van een dergelijke concessie is aanzienlijk. Indien de prijs van de grondstof grondwater op *f* 2,— per m<sup>3</sup> zou worden bepaald, hetgeen een prijsverdubbeling inhoudt, dan is de totale waarde van de aan bedrijfstak verleende concessies gelijk aan de contante waarde van *f* 2.400.000.000 per jaar. Deze waarde per jaar is gelijk aan de huidige jaaromzet van de waterleidingbedrijven. Ter ondersteuning van deze prijsstelling kan dienen dat het bedrijf Oslo Energi uit Noorwegen bereid zacht water van laag zoutgehalte uit de fjorden in plastic zakken van 300.000 m<sup>3</sup> hier aan te willen leveren voor *f* 1,50 per m<sup>3</sup> (Bron: Krachtwerktuigen, Nieuwsbrief juli 1994). De transportkosten van water in Nederland bedragen ongeveer 1 cent per m<sup>3</sup> per km. De bovengenoemde prijs van *f* 2,- per m<sup>3</sup> is dus lager dan de internationale opportuniteitskosten van de grondstof water van lagere kwaliteit. Indien internationaal transport vanuit Nederland technisch tot de mogelijkheden gaat behoren, zou Nederland zelfs een exporteur van water kunnen worden, op welk moment het hanteren van een juiste waterprijs van essentieel belang is.
- <sup>14</sup> Een goede beschrijving van het analytische kader van regulering en van de Britse ervaring, ook voor de watervoorzieningsbedrijfstak, is te vinden in Armstrong e.a. [1994].
- <sup>15</sup> De Franse S.A. Lyonnaise des Eaux wil een Brits waterleidingbedrijf overnemen. Hiervan is een 'notificatie' verschenen in het Publicatieblad, het officiële blad van de EU, in februari 1995, terwijl een 'beschikking' binnenkort verwacht wordt. Zo'n beschikking heeft rechtskracht omdat deze het bedrijf vrijwaart van acties in de richting van het Europese Hof.
- <sup>16</sup> De revolutionaire decreten van 1789 betreffende hygiëne en openbare salubrité gaven de verantwoordelijkheid van de waterdistributie aan gemeenten. In 1907 werden intergemeentelijke organen toegestaan. In 1913 werd de Société Nationale de Distribution de l'Eau opgericht om de watervoorziening te garanderen in gemeenten welke om financiële redenen niet het initiatief daartoe namen. Deze maatschappij is na 1980 gesplitst in een "Vlaamse Maatschappij voor Watervoorziening" en een "Société Wallonne de Distribution d'Eau". In Brussel verzorgt de "Compagnie Intercommunale Bruxelloise des Eaux", CIBE, een publieke intercommunale, de watervoorziening. De VMW telt 8 intercommunes uit 176 gemeenten met totaal 2,4 miljoen inwoners; de SWDE 20 intercommunes uit 184 gemeenten met 1,5 miljoen inwoners. Deze intercommunes verzorgen productie en/of distributie. Distributie is soms ondergebracht bij een aparte distributie-intercommune. In 1988 is de eerste gemengde intercommune opgericht, waaraan ook private bedrijven deelnemen, i.c. S.A. AQUINTER, een dochter van TRACTEBEL en de Franse S.A. "Lyonnaise des Eaux". AQUINTER financiert en beheert de investeringen en heeft de exploitatie en onderhoud opgedragen aan CIBE. In 1990 en 1993 zijn wederom gemengde intercommunes opgericht. Daarnaast zijn er gemeentelijke diensten of meer zelfstandige gemeentelijke bedrijven belast met de watervoorziening. Tenslotte zijn er concessie-overeenkomsten of bijzondere overeenkomsten tussen gemeenten en private bedrijven. Hieruit blijkt dat de gemeenten nog steeds een belangrijke rol spelen, waarbij de rol van grote private bedrijven belangrijker wordt vanwege o.a. de enorme investeringen die te verwachten zijn. Al met al bestaat er een grote verscheidenheid in België. Bron: Evrard [1993].
- <sup>17</sup> Een formele speltheoretische definiëring wordt gegeven in Liebrand [1983].
- <sup>18</sup> Dit impliceert ingrijpende vernieuwingen, zowel technologisch op het gebied van transport, distributie en/of recirculatie, als organisatorisch op het niveau van de bedrijfstak.



## Referenties

- Achttienribbe, G.E. (1993), "Privatisering van de drinkwatervoorziening, een redelijk alternatief?", *H<sub>2</sub>O*, 25, 746-752.
- Andeweg, Rudy B. (1994), "Privatization in the Netherlands: the result of a decade", in: V. Wright, ed., *Privatization in Western Europe: Pressures, Problems and Paradoxes*, Pinter Publishers, London, pp. 198-214.
- Armstrong, M., S. Cowan and J. Vickers (1994), *Regulatory Reform*, The MIT Press, London.
- Bueno de Mesquita, B., and F.N. Stokman (1994), eds., *European Community Decision Making. Models, Applications, and Comparisons*, Yale University Press, New Haven.
- CRMH (1993), *Advies over het beleidsplan drink- en industriewatervoorziening*; Den Haag, Centrale Raad voor Milieuhygiëne.
- Eureau (1993), *Management Systems of Drinking Water Production and Distribution Services in the EC Member States in 1992*, Brussels: Eureau.
- Evrard, Olivier (1993), "Le secteur de la distribution de l'eau en Belgique", Working paper 93/11, Université de Liège et CIRIEC.
- Frederiksen, Harald D. (1992), *Water Resource Institutions. Some Principles and Practices*, World Bank Technical Paper #191, Washington.
- Huisman, H.M. (1995), "Nederlandse waterleidingbedrijven als monopolisten in het Europees recht", *H<sub>2</sub>O*, 25, 748-750.
- LEI-DLO (1994), *Landbouw, milieu en economie: editie 1994*, Landbouw Economisch Instituut, Den Haag.
- Liebrand, W.B.G. (1983), "A classification of social dilemma games, *Simulation and Games*, 14-2, pp. 123-138
- Peters, J.A.F. (1989), "Privatisering bezien vanuit een ander juridisch perspectief" *TvO*, 5, nr. 8, p 148-151 en 175-179.
- Peters, J.A.F. (1992), "Piercing the private veil. Over het gebruik van privaatrechtelijke rechtspersonen door de overheid", *Weekblad voor privaatrecht, notariaat en registratie*, 123, 978-984.
- Richardson, Jeremy J. (1994), "The politics and practice of privatization in Britain", in: V. Wright, ed., *Privatization in Western Europe: Pressures, Problems and Paradoxes*, Pinter Publishers, London, pp. 57-82.
- RIVM (1993), *Nationale Milieuverkenning 3 1993-2015*, Samson H.D. Tjeenk Willink b.v., Alphen aan den Rijn.
- Ruys, P.H.M., en P.J. van den Heuvel (1985), *Structurele Ontwikkeling van het Openbaar Vervoer, Organisatie en Financiering op langere termijn*, Rapport in opdracht van de K.N.V.T.O. en de N.S., Tilburg: E.I.T., 1-65.
- Saaty, T.S., (1980), *The Analytic Hierarchy Process*, New-York, McGraw-Hill.
- Stokman, F.N. (1994), "Besluitvormingsmodellen binnen beleidsnetwerken" in: *Methoden van invloedsanalyse*, red. L.W.J.C. Huberts en J. Kleinnijenhuis, Boom, Amsterdam, 165-187.
- SZV (1967), *De toekomstige drinkwatervoorziening in Nederland*, rapport van de centrale commissie voor drinkwatervoorziening 1965, in opdracht van minister van Sociale Zaken en Volksgezondheid, Staatsdrukkerij, 's-Gravenhage, 1967.
- Thiry, B., et J. Vandamme (1995), red., *Les entreprises publiques dans l'Union Européenne: entre concurrence et intérêt général*, Série Études de Droit des Communautés Européennes, vol IV, Éditions Pedone, Paris.
- VEWIN (1994), *Vewin 2000: taken van de VEWIN op weg naar 2000*, november 1994.
- VROM (1993), *Beleidsplan Drink- en Industriewatervoorziening*, Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, Den Haag.
- VROM (1994), *Drinkwater in Nederland*, Brochure Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, Den Haag.
- WRR (1994), *Duurzame risico's: een blijvend gegeven*, WRR-Rapport 44, Sdu uitgeverij, Den Haag.