

Privatisering, ook in waterleidingland?

(Een verkenning van rechtsvormen van waterleidingbedrijven)

Inleiding

In de Nederlandse Staatscourant van 24 juni 1985, nr. 119, stond het volgende bericht:

'Minister Smit-Kroes wil Waterleidingbedrijf Flevoland aan lagere overheid overdragen.'

De ministerraad is vrijdag 21 juni 1985 akkoord gegaan met een voorstel van Minister Smit-Kroes (Verkeer en Waterstaat) de drinkwatervoorziening in Flevoland, die thans wordt verzorgd door de Rijksdienst voor de IJsselmeerpolders, te verzelfstandigen en over te dragen aan een door gemeenten en provincie op te richten



MR. J. B. ABRAHAMSE
adjunct-secretaris
van de VEWIN*

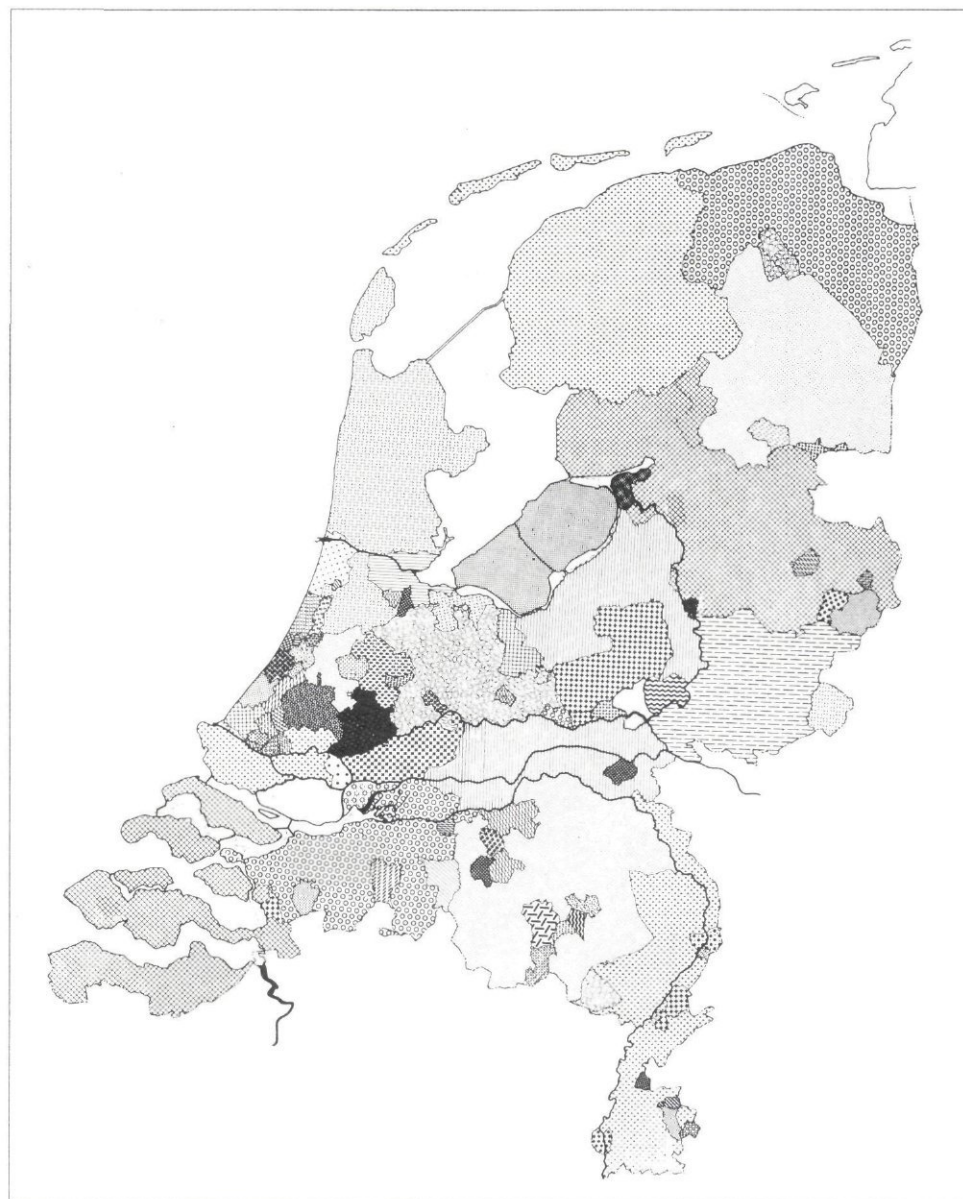
NV Flevolandse Drinkwater Maatschappij.
De streefdatum hiervoor is 1 januari 1986.

De minister wil een en ander nader uitwerken in samenwerking met de toekomstige eigenaren en de vertegenwoordigende organen van het personeel. Het is de bedoeling dat het personeel, dat thans in dienst is van de RIJP, 70 tot 80 personen, overgaat naar de nieuwe NV. De overnamesom van het bedrijf zal worden vastgesteld door een onafhankelijke deskundige. De betrokken lagere overheden hebben in principe ingestemd met de overdracht. Minister Smit-Kroes wil overgaan tot deze privatisering omdat de inrichtingsfase van de Flevopolders is afgelopen, Flevoland geheel gemeentelijk is ingedeeld en ook de provinciale indeling naar verwachting binnenkort zijn beslag zal krijgen*.

De vraag rijst of hier inderdaad sprake is van privatisering en zo ja, wat de redenen zijn voor de voorgenen maatregel. Het feit dat de inrichtingsfase van de Flevopolders vrijwel is afgelopen, kan daarvoor op zich wel een goede aanleiding vormen, maar kan geen reden zijn op zich. Een en ander vormde voor de auteur voldoende reden, zich te verdiepen in het verschijnsel *privatisering* en de eventuele toepassing daarvan in de bedrijfstak der openbare watervoorziening.

Wat is privatisering?

Privatisering behoort met deregulering en decentralisatie tot de zogenaamde *grote operaties* van het zittende kabinet, gericht op het bereiken van budgettaire besparingen, een betere bestuurlijke beheersing en een



Indeling van Nederland naar verzorgingsgebieden der waterleidingbedrijven. Toestand per 1-1-1985.

versterking van de marktsector. Aan de brief van de Minister van Financiën van 25 mei 1983 aan de Tweede Kamer over privatisering (Kamerstuk 17938, nr. 1) ontleen wij verder het volgende.

'Privatisering kan worden omschreven 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 worden onttrokken'. Concreet kunnen drie hoofdvormen van privatisering worden onderscheiden. De duidelijkste vorm van privatisering is het volledig afstoten van een overheidsvoorziening naar de marktsector (...). Bij een tweede hoofdvorm van privatisering blijft de Overheid wel de omvang van de voorziening

vaststellen. De planningsfunctie blijft in handen van de Overheid; de productie wordt uitbesteed aan een particulier bedrijf, terwijl doorgaans ook de financieringsfunctie bij de Overheid blijft.

Van een veel minder duidelijke vorm van privatisering is sprake als taken worden overgedragen aan verzelfstandigde organisaties met indirect overheidstoezicht. Voorbeelden daarvan zijn een staatsbedrijf, een stichting en een NV waarvan de aandelen in handen van de Overheid zijn. Vanuit privatiseringsoogpunt kan deze derde hoofdvorm van belang zijn, indien zij als middel wordt gehanteerd om een betere afweging tot stand te brengen tussen kosten en baten, bijvoorbeeld door gebruik te maken van budgetteringssystemen en capaciteitsplanning*.

* Dit artikel werd geschreven op persoonlijke titel.

Wat zijn de motieven voor privatisering?

Weer laten we de minister aan het woord: 'Een belangrijk motief voor privatisering is de wens dat afstoting, uitbesteding danwel verzelfstandiging tot budgettaire besparingen leidt. Daarbij kan het in de eerste plaats gaan om een vergroting van de effectiviteit door een betere afstemming van de voorzieningen in de collectieve sector op de behoeften. In de tweede plaats is de efficiency in het geding, omdat door privatisering een voorziening mogelijk tegen lagere kosten kan worden voortgebracht. Naast deze overwegingen is er het bestuurlijk motief, het oogmerk dat privatisering leidt tot afslanking en stroomlijning van het overheidsapparaat. Beide motieven liggen doorgaans in elkaars verlengde. In dit verband kan worden verwezen naar de beslissing van het kabinet om de personeelsformaties bij de Rijks-overheid met 2% per jaar te beperken'.

Onderwerpen van privatisering(sonderzoeken)

Het kabinet heeft een voorlopige selectie gemaakt van onderwerpen die zich in eerste instantie lenen voor mogelijke privatisering. Het zijn de volgende:

1. Tentoonstellingsopbouw;
2. Huisdrukkerijen en -binderijen bij (semi)overheidsdiensten;
3. Toneel, muziek, dans en rijksmusea;
4. Defensiebedrijven;
5. IJkwezen;
6. Dienst Waarborg;
7. Politie Technische Dienst;
8. Bosbeheer;
9. Academische Ziekenhuizen (opleidingsaspect);
10. Interne departementale opleidingen;
11. Dienst Stoomwezen;
12. Rijksautomobielcentrale;
13. Dienst Kadaster en Openbare Registers;
14. Organisatie-adviesfunctie bij departementen.

Het is overigens niet de bedoeling dat de privatiseringsinspanningen bij de Rijks-overheid beperkt zullen blijven tot deze onderwerpen.

'Het verwezenlijken van het privatiseringsstreven moet als een continu proces worden beschouwd. Nieuwe voorstellen voor onderzoek kunnen op gezette tijden worden verwacht', aldus de minister van Financiën. Vrij vertaald zou men kunnen zeggen: privatisering is in. Initiatieven die tot privatisering leiden zullen worden verwelkomd.

Privatisering in Flevoland

Bij het droogvallen van Oostelijk Flevoland was destijds besloten de drinkwatervoorziening voor dat gebied en verder droogvallende gebieden voorlopig te doen verzorgen door

de Rijksdienst voor de IJsselmeerpolders (RIJP).

Belangrijke argumenten daarvoor waren de aanwezigheid van voldoende zoet grondwater in Flevoland, dat eenvoudig tot drinkwater zou kunnen worden bereid en de wens om geen definitieve regelingen te treffen zolang er nog geen duidelijkheid bestond over de bestuurlijke (provinciale) indeling van Flevoland en de Markerwaard.

De door de RIJP verzorgde drinkwatervoorziening in Oostelijk en Zuidelijk Flevoland is inmiddels uitgegroeid tot de omvang van een, naar Nederlandse verhoudingen, middelgroot bedrijf. Door de groei van de steden Almere en Lelystad zal het bedrijf over enige jaren behoren tot de twintig grootste waterleidingbedrijven van Nederland.

Nu Flevoland gemeentelijk is ingedeeld en ook de vorming van een gelijknamige provincie concreet aan het worden is, was er voor het verantwoordelijke Ministerie van Verkeer en Waterstaat voldoende aanleiding plannen uit te werken voor een verzelfstandiging van de drinkwatervoorziening. Zoals uit de aanhef van dit artikel bleek is inmiddels de keuze, wat het kabinet betreft, gedaan.

Overigens zal de overdracht van de staatsbemoeiing met het bedrijf nog een wettelijke bekrachtiging nodig hebben.

De keuze voor de NV-vorm werd in de voorstellen als volgt gemotiveerd:

a. Voor een slagvaardig en zoveel mogelijk bedrijfsmatig functioneren van het bedrijf is een zekere afstand van de betrokken overheden tot de dagelijkse bedrijfsvoering gewenst.

b. Eén rechtsvorm voor de nutsbedrijven vergemakkelijkt de totstandkoming van reorganisaties en fusies van bedrijven (gelijke arbeidsvoorwaarden: afsplitsing op grond van de feitelijke eigendomsverhouding = aandelenpakket, bestuurlijke gelijkwaardigheid van fuserende bedrijven).

c. De samenwerking met de overige in Flevoland werkende nutsbedrijven (alle NV's) kan eenvoudig en op gelijkwaardige voet worden geïnvesteerd en uitgebreid, daar waar dit uit oogpunt van kostenbeheersing of consumentenbelang gewenst is.

d. Het bedrijf kan, onafhankelijk van de gemeentelijke en/of provinciale budgetten, worden beheerd. Investeringsbeslissingen zijn niet afhankelijk van de financiële ruimte bij de overheden, terwijl anderzijds de tariefstelling niet gebruikt kan worden als inkomstenbron van genoemde overheden.

e. De statuten kunnen alle waarborgen geven om op punten waar dit vanuit bestuurlijk oogpunt gewenst is, de beïnvloeding door de overheden te garanderen.

Rechtsvormen van waterleidingbedrijven in Nederland

Volgens gegevens van de Vereniging van Exploitanten van Waterleidingbedrijven in Nederland (VEWIN) zijn er per 1 januari 1985 88 drinkwaterdistribuerende bedrijven (niet meegerekend is een tweetal gespecialiseerde waterwinningbedrijven, te weten de NV Waterwinningsbedrijf Brabantse Biesbosch en de NV Watertransportmaatschappij Rijn-Kennemerland).

De vorenbedoelde distributiebedrijven (waarvan er 69 ook water produceren) hebben de volgende rechtsvormen:

– staatsbedrijf	1;
– provinciaal bedrijf	1;
– gemeentelijk bedrijf	58;
– gemeenschappelijke regeling	7;
– stichting	3;
– overheids NV	15;
– particuliere NV	3.

Is er in de twee jaren, die verstreken zijn na de aankondiging van de privatisering, van een toepassing van dit beleidsinstrument, ook bij de waterleidingbedrijven iets te bespeuren?

Voor zover het om gerealiseerde samenvoegingen gaat, is dat niet het geval. Zowel in 1983 als in 1984 werd een aantal (3 respectievelijk 4) gemeentelijke bedrijven samengevoegd tot een gemeenschappelijke regeling. Twee gemeentebedrijven werden overgenomen door een NV.

Hoe was het landelijke beeld tien jaar geleden, in 1975 derhalve en aan de vooravond van de wijziging van de Waterleidingwet op het stuk van de reorganisatie van de openbare drinkwatervoorziening?

De verdeling van de rechtsvorm was toen:

– staatsbedrijf	1;
– provinciaal bedrijf	1;
– gemeentelijk bedrijf	73;
– gemeenschappelijke regeling	5;
– stichting	4;
– overheids NV	17;
– particuliere NV	5.

Deze rechtsvormen waren verdeeld over 106 waterleidingbedrijven.

Een snelle vergelijking van beide lijsten leert dat de laatste 10 jaar concentratie van waterleidingbedrijven vooral heeft geleid tot vermindering van het aantal gemeentelijke bedrijven (–15), terwijl de overheids NV's en de particuliere NV's in aantal licht achteruit gingen (beide –2). Anderzijds zagen wij reeds dat er in de laatste twee jaar 2 gemeenschappelijke regelingen zijn bijgekomen. Van oprichting van of omzetting in NV's is geen sprake geweest, hoogstens van enkele gevallen van overname van kleine gemeentelijke bedrijven door overheids NV's.

Natuurlijk moet hierbij worden aangetekend, dat privatisering als bestuurlijk instrument eerst in 1983 als zodanig is aangewezen. Het is derhalve interessanter te onderzoeken of de naaste toekomst privatiseringseffecten zal vertonen en welke factoren daarvoor bepalend zijn, nu gesteld kan worden dat de reorganisatie van de waterleidingbedrijven langzaam maar zeker voortschrijdt.

Hierna volgt een verkenning van de twee rechtsvormen die algemeen heden ten dage het meest geschikt worden geacht voor toepassing als samenwerkingsvorm van bedrijven van gemeenten, danwel van bedrijven van gemeenten en van provincies: – de gemeenschappelijke regeling, vanuit de sfeer van het publiekrecht, en – de naamloze vennootschap, vanuit de sfeer van het privaatrecht.

Korte typering van de gemeenschappelijke regeling (GR)

De Wet gemeenschappelijke regelingen van 1950 (ingrijpend herzien met ingang van 1985) regelt in hoofdzaak de samenwerking tussen provincies, gemeenten en waterschappen.

De gebruikelijke bestuursorganen zijn: een algemeen bestuur, een dagelijks bestuur en de voorzitter.

Hun bevoegdheden worden in de regeling vastgelegd. Leden van een bestuursorgaan kunnen op velerlei wijzen worden aangewezen doch niet via rechtstreekse verkiezingen. Een lichaam met rechtspersoonlijkheid als bedoeld in de Wet kan belastingen heffen en verordeningen maken, als deze bevoegdheden zijn gedelegeerd door de desbetreffende gemeente of provincie. Het Provinciaal Bestuur oefent toezicht uit op regelingen tussen gemeenten; de Kroon doet dat als het gaat om regelingen tussen gemeenten en provincies. De reeds genoemde herziening van de Wet gemeenschappelijke regelingen (van 1983) gaat uit van een versterking van de sturende en plannende taak van de provincies.

Zo moeten provinciale staten hun provincies in samenwerkingsgebieden indelen, welke indeling in principe als richtlijn zal gelden voor alle samenwerkingsverbanden tussen gemeenten. De Wet gaat voorts uit van een grotere controle van de participanten zelf op de gemeenschappelijke regelingen om daarmee zelfstandigheid tegen te gaan. De bestuursleden krijgen een informatie- en verantwoordingsplicht naar hun achterban. Het samenwerkingsorgaan is aangewezen op bijdrage van de gemeenten behoudens inkomsten uit verleende diensten.

Het lijkt er voorts op dat de wetgever in kwestie weinig oog heeft gehad voor de als bedrijven opererende gemeenschappelijke regelingen. Verzoeken vanuit de VEWIN

en haar zusterorganisaties (VEEN, VEGIN) om een aantal praktische, bedrijfsgerichte, verbeteringen aan te brengen, werden niet gehonoreerd.

Korte typering van de naamloze vennootschap (NV)

De NV wordt beheerst door de bepalingen van boek 2 (Nieuw) Burgerlijk Wetboek (artikel 64 en volgende). De wettelijke definitie is: 'De Naamloze Vennootschap is een rechtspersoonlijkheid bezittende vennootschap met een in aandelen verdeeld maatschappelijk kapitaal, waarin ieder der vennoten voor één of meer overdraagbare aandelen deelneemt. De vennoten (aandeelhouders) zijn niet persoonlijk aansprakelijk voor hetgeen in naam van de vennootschap wordt verricht en niet gehouden boven het bedrag dat op hun aandelen behoort te worden gestort in de verliezen van de vennootschap bij te dragen'.

Voornaamste organen van de NV zijn de vergadering van aandeelhouders, de raad van commissarissen en de directie. De directie is belast met het besturen van de NV; commissarissen houden daarop toezicht en aandeelhouders hebben alle resterende bevoegdheden, in het bijzonder de wijziging van statuten, ontbinding van de vennootschap, goedkeuring van de jaarstukken en benoeming van directie en commissarissen. De NV-vorm is de oudste rechtsvorm in de openbare watervoorziening (al in 1853 bij de oprichting van de Amsterdamse Duinwatermaatschappij werd voor de NV-vorm gekozen).

Een bekende variant op de – gewone – NV is de zogenaamde structuur-NV. Typerend voor een structuur-NV is dat de raad van commissarissen zichzelf benoemt, alsmede dat zij de directie benoemt en de jaarrekening vaststelt. Met andere woorden de bevoegdheden van de aandeelhoudersvergadering worden drastisch verminderd.

De wettelijke (artikel 153 BW) criteria voor de structuur-NV zijn:

- geplaatste kapitaal + reserves bedragen meer dan f 20 miljoen;
- er is krachtens wettelijke verplichting een ondernemingsraad;
- er zijn als regel ten minste 100 werknemers bij de NV werkzaam.

Is een NV een structuur-NV geworden dan geldt de hiervoor gegeven typering van bevoegdheden van commissarissen, behoudens ministeriële (justitie) ontheffing.

Provinciewet en Gemeentewet

Wanneer we veronderstellen dat de drie kleine particuliere waterleiding-NV's, die er in Nederland nog zijn, in de (naaste?) toekomst zullen moeten verdwijnen, herhaalt

zich de vraag op welke wijze gemeenten en provincies in het kader van de voorgeschreven reorganisatie en schaalvergroting vorm zullen geven aan de door hen door fusie, oprichting of anderszins te vormen nieuwe bedrijven.

Uit praktische overwegingen volgen hierna enkele passages uit het door Krekel van der Woerd Wouterse BV in 1980 uitgebrachte rapport over de concentratie van nutsbedrijven, beter bekend als het CoCoNut-rapport (onderdeel 12. Deelbeschouwing wettelijke regelingen van rechtsvormen):

'De wetgever gaat uit van de publiekrechtelijke bestuursvorm, tenzij 'de privaatrechtelijke vorm voor de behartiging van het openbaar belang in verband met de aard van dat belang bijzonder aangewezen moet worden geacht' (artikel 234 Gemeentewet). De Provinciewet formuleert dit: 'Indien deze vorm van behartiging van het openbaar belang daarvoor bijzonder aangewezen moet worden geacht' (artikel 93). De Memorie van Toelichting verklaart, dat dit laatste artikel niet de woorden 'in verband met de aard van dat belang' bevat, omdat dat criterium niet voldoende recht doet wedervaren aan de wenselijkheid om met alle in het geding zijnde factoren rekening te houden. De wetgever erkent hiermee, dat er zeker redenen kunnen zijn om de privaatrechtelijke vorm te verkiezen.

De Memorie van Antwoord bij de behandeling van de wet geeft een verdere toelichting: 'Het zou te ver gaan het gebruik van de privaatrechtelijke vorm uit te sluiten in gevallen, waarin de publiekrechtelijke vorm wel mogelijk is, doch de andere vorm verre de voorkeur verdient'.

Uit de jurisprudentie blijkt, dat aangetoond dient te worden dat de privaatrechtelijke vorm voor de behartiging van het in het geding zijnde openbaar belang bijzonder aangewezen moet worden geacht'.

De hiervoor bedoelde jurisprudentie had weliswaar niet expliciet betrekking op de watervoorziening; er kan geen twijfel over bestaan dat het wettelijke regiem voor deze bedrijfstak onverkort van toepassing is. Dat betekent in feite dat gemeenten en provincies zich (moeten) realiseren dat zij bij de keuze tussen gemeenschappelijke regelingen en NV wettelijk gezien voorrang moeten geven aan de eerstgenoemde rechtsvorm, *tenzij* ze kunnen aantonen dat de NV-vorm voor de behartiging van de watervoorziening 'bijzonder aangewezen moet worden geacht'.

Zoals het CoCoNut-rapport aangeeft zijn een aantal criteria denkbaar die bepalend zijn voor de bedoelde keuze. In het bestek van dit

artikel moet ik mij beperken tot een opsomming van die criteria.

KKW onderscheidt:

a. *bedrijfsvoeringscriteria*

- besluitvaardigheid en wendbaarheid;
- bedrijfsdeskundigheid in het bestuur;
- arbeidsvoorwaarden;
- financiering;

b. *maatschappijcriteria*

- milieuproblematiek;
- afstemming op bestuurlijke taken;
- openheid, openbaarheid en democratische controle.

Aan de hand van die criteria komen de onderzoekers voor het op te richten 'Waterwinningbedrijf Westwater' tot de keuze van de gemeenschappelijke regeling. Voor de oprichting van een (horizontaal geïntegreerd) netbedrijf op provinciaal niveau worden beide rechtsvormen als geschikt aangedragen. Tenslotte valt de keuze voor een toekomstig, horizontaal geïntegreerd 'verbruikersbedrijf' weer op de gemeenschappelijke regeling.

Opvatting Rijksoverheid

Blijkens de Memorie van Toelichting (paragraaf 10) bij de begroting van het Ministerie van Economische Zaken, kiest die minister, wat de energiedistributiebedrijven betreft, nadrukkelijk voor de NV-vorm. Daarvoor noemt hij de volgende – in het geval van Flevoland in hoofdzaak overgenomen – redenen:

- voor een slagvaardig en zoveel mogelijk bedrijfsmatig functioneren van energiedistributiebedrijven is een zekere afstand van de betrokken overheid tot de dagelijkse bedrijfsvoering gewenst. Bij de NV-vorm is deze afstand beter gewaarborgd dan bij publiekrechtelijke rechtsvormen;
- één rechtsvorm voor de distributiebedrijven vergemakkelijkt de totstandkoming van fusies en reorganisaties van de bedrijven; de NV-vorm maakt het in dat geval mogelijk om tot reorganisaties te komen waarbij het aandelenbezit verdeeld wordt, rekening houdend met de bestaande organisatiestructuur en de bestaande eigendomsverhoudingen;
- bij de NV-vorm voor alle bedrijven zijn gelijke arbeidsvoorwaarden in de vorm van een CAO voor de energiedistributie gemakkelijker te realiseren dan bij publiekrechtelijke rechtsvormen. Gelijke arbeidsvoorwaarden vergemakkelijken fusies en bevorderen de mogelijkheden voor loopbaanontwikkeling en de mobiliteit van het personeel hetgeen de efficiency van de energiedistributie als geheel ten goede komt;
- meerdere commissies die zich over reorganisatievraagstukken in de energie-sector gebogen hebben, hebben zich uitgesproken ten gunste van de NV-vorm (bijvoorbeeld Commissie Rietveld 1970,

Commissie Van Dam van Isselt 1971, Commissie Valk 1973).

De voor de watervoorziening verantwoorde lijke minister van VROM heeft op het stuk van de rechtsvorm geen opvallende uitspraken gedaan.

Voorspelbaar is dat hij binnen afzienbare termijn de gelegenheid zo niet de noodzaak zal krijgen gepresenteerd om in dit opzicht duidelijkheid te verstrekken. Immers bij tal van provinciale besturen staat op dit moment een reorganisatieplan voor de openbare drinkwatervoorziening op stapel. Deze plannen zullen blijkens artikel 23, lid 1 van de Waterleidingwet, de overgang impliceren op een *daartoe aangewezen rechtspersoon* van de bevoegdheid tot levering van drinkwater in een distributiegebied. De overgang komt tot stand op een door de minister te bepalen tijdstip.

Opvatting van de provinciale en gemeentelijke overheid

Een aantal *provinciale overheden* heeft de keuze NV of GR in feite al gedaan. In het merendeel van de gevallen gaat de voorkeur van Gedeputeerde Staten uit naar de NV-vorm.

Actueel is deze zaak onder andere in de provincie Zuid-Holland. Aan een nota van het desbetreffende provinciaal bestuur ontleen wij: 'Naar onze mening is de NV-vorm de meest aangewezen rechtsvorm voor de nieuwe bedrijven. De drinkwatervoorziening is een bedrijfsmatige overheids-taak en uit dien hoofde is het goed die rechtsvorm te kiezen die het bedrijfsmatig functioneren het best tot zijn recht laat komen. Bovendien is voor een slagvaardig beleid van de drinkwaterbedrijven enige afstand tussen de eigenaren van de bedrijven, in casu de gemeenten, en de dagelijkse bedrijfsvoering gewenst. Ook dat is bij een NV beter gewaarborgd. Ook vanuit het personeel wordt aangeraden voor de NV-vorm, omdat gelijke arbeidsvoorwaarden in de vorm van een CAO gemakkelijker zijn te bereiken dan bij publiekrechtelijke rechtsvormen. Binnen de NV kennen we nog de 'gewone' NV en de structuur-NV.

Bepalend voor het verschil tussen beide is het eigen vermogen en het aantal personeelsleden van de NV. Essentieel is dat statutair de democratisch/politieke controle op de bedrijfsvoering gewaarborgd blijft. Naar onze mening is het mogelijk die controle zodanig te regelen dat er feitelijk geen verschil is met de controle zoals die voortvloeit uit de Wet gemeenschappelijke regelingen. Hoe de stemmenverhouding binnen de NV zal worden geregeld (op basis van aansluitingen, m³ of anderszins) laten wij hier in het midden. Datzelfde doen wij met de vraag op welke wijze de eigendomsverhoudingen inhoud moet worden gegeven (moet iedere aandeel-

houder in een raad van commissarissen?). Dat is namelijk primair de verantwoordelijkheid van het nieuwe bedrijf'.

Het standpunt van de *gemeenten* is landelijk gezien niet geïnventariseerd. Gelet op de voorkeur die de Vereniging van Nederlandse Gemeenten recentelijk voor de publiekrechtelijke rechtsvorm van energiebedrijven, dus de GR, heeft uitgesproken, moet worden aangenomen dat een groot aantal gemeenten voor de watervoorziening een analoog standpunt zullen ontwikkelen. Regionale bezwaren tegen een aantal provinciale waterreorganisatieplannen wijzen ook in die richting. Voor de goede orde volgt een kort citaat uit de VNG-brief van 4 april 1985 aan de minister van Economische Zaken.

'Daarom wijzen wij de NV als enig zaligmakende rechtsvorm af. Onzes inziens is nimmer aangetoond, dat publiekrechtelijke distributiebedrijven minder slagvaardig of efficiënt zouden opereren dan privaatrechtelijke. De lagere overheden dienen de vrije keuze te hebben aan welke rechtsvorm zij voor de distributiebedrijven de voorkeur geven.

Het standpunt, dat gemeenten ter zake van de distributie van gas, warmte en elektriciteit zouden moeten samenwerken in naamloze vennootschappen, verhoudt zich bovendien slecht met artikel 234 van de Gemeentewet en de jurisprudentie ten aanzien van dit artikel. De voorkeur voor de NV-vorm voor de distributiebedrijven wordt ondersteund met dezelfde argumenten, die zijn gehanteerd om de structuur-NV te kiezen voor de elektriciteitsproductiebedrijven (...). Bij een structuur-NV bepaalt de directie het beleid, houdt de Raad van Commissarissen slechts toezicht en wordt de Raad van Commissarissen aangevuld door coöptatie. De distributie van energie verdient democratischer controlemogelijkheden dan een structuur-NV biedt. Overigens ondersteunen wij het VEGIN-standpunt, dat indien in concrete situaties de keuze op de NV-vorm valt de gemeenten daarin de meerderheid van de aandelen dienen te bezitten'.

Opvatting van de waterleidingbedrijven

In de ledenvergadering van de VEWIN van 18 april 1985, speciaal gewijd aan de formulering van 'Uitgangspunten bij Reorganisatie', werd het volgende standpunt door het Bestuur verwoord en door de ledenvergadering goedgekeurd. 'In de eerder genoemde brief van 11 november 1980 verwoordt de VEWIN op de volgende wijze haar standpunt over de gewenste rechtsvorm (...): 'De openbare watervoorziening dient naar onze mening onderworpen te zijn aan een

goede democratische controle van de lokale overheid, zich uitstrekkende over de gehele bedrijfskolom.

De beslissingsbevoegdheid dient zo dicht mogelijk bij de burgerij te liggen, hetgeen pleit voor een bestuurlijke structuur, waarbij het zwaartepunt van de invloed ligt bij de gemeenten. Daar vele gemeenten te klein zijn voor een optimale exploitatie van een waterleidingbedrijf, zullen samenwerkingsverbanden van gemeenten en (desgewenst) met provincies ingesteld kunnen worden in de vorm van een gemeenschappelijke regeling of een NV.

Gezien de publieke functie die het nutsbedrijf vervult is de VEWIN ook thans van mening dat de exploitatie van een waterleidingbedrijf een taak is, die moet worden vervuld onder invloed en toezicht van het openbaar bestuur. Bij de reorganisatie van de energiesector wordt thans door de regering de NV-vorm gepropageerd, met in de statuten bepalingen die een goede behartiging van het algemeen belang waarborgen. De argumenten van de regering zijn:

- voor slagvaardig en zoveel mogelijk bedrijfsmatig functioneren is een zekere afstand van de betrokken overheid tot de dagelijkse bedrijfsvoering gewenst;
- de NV-vorm vergemakkelijkt fusies en reorganisaties;
- gelijkheid van arbeidsvoorwaarden via CAO is gemakkelijker te realiseren.

Op die gronden acht ook de VEWIN bij de reorganisatie van de waterleidingbedrijven de NV-vorm het nastreven waard, mits in de statuten voldaan wordt aan stringente voorwaarden inzake de invloed en het toezicht van het openbaar bestuur. Indien een keuzemogelijkheid bestaat geeft de VEWIN aan die rechtsvorm de voorkeur boven de gemeenschappelijke regeling.

Conclusie

Op dit moment is privatisering in waterleidingland niet duidelijk aanwijsbaar. Het publiekrechtelijk regiem (Provinciewet en Gemeentewet) brengt mee dat de GR de voorkeur krijgt; voordelen van de NV-vorm moeten worden aangetoond.

Toch zijn er tekenen die op een zekere kentering wijzen. Naast de door het Rijk voorgenomen privatisering van de watervoorziening in Flevoland hebben een aantal provincies en de VEWIN hun voorkeur voor de NV-vorm gemotiveerd. De recente keuze van de minister van Economische Zaken voor de NV-vorm voor energiebedrijven zal indirect ook zijn effect hebben op de vorming van waterleidingbedrijven in het kader van de reorganisatie. Uitgezien wordt naar een standpuntbepaling van zijn ambtscollega, de minister van VROM.

Stank

Onlangs verscheen het proefschrift van Dr. Ing. D. Eitner:

'Untersuchungen über Einsatz und Leistungsfähigkeit von Kompostfilteranlagen zur biologischen Abluftreinigung im Bereich von Kläranlagen unter besondere Berücksichtigung der Standzeit.'

Het is een vlot leesbaar boek (± 360 bladzijden) waarin door middel van literatuuronderzoek, een enquête en eigen onderzoek van de schrijver een verhelderend inzicht wordt gegeven in het gebruik en de werking van compostfilters bij het reinigen van stinkende gassen.

Het probleem van stankverspreiding door zuiveringsinrichtingen werd (en wordt?) nogal eens afgedaan met: 'een goed ontworpen en -beheerde zuiveringsinrichting stinkt niet'. Maar de klachten over stank verdubbelden in de periode 1960-1980 ongeveer per vijf jaar en iedereen zal instemmen met de stelling dat volledig reukloos afvalwater niet bestaat.

Voorzieningen om de emissie van stank van zuiveringsinrichtingen te beheersen zijn daarom niet overbodig, zeker niet als het afvalwater in de omgeving van menselijke activiteiten wordt behandeld. Vaak wordt een compostfilter als meest geschikte voorziening gekozen. Zo'n filter bestaat uit vijf onderdelen: drainage, een luchtverdelingssysteem, grind, een laag compost en een beregeningsinstallatie.

Uit het *literatuuroverzicht* blijkt onder ander het volgende:

- compostfilters werken goed bij temperaturen van -20 tot 30°C , zelfs een tijdelijk pak sneeuw beïnvloedt de goede werking niet;
- het vochtgehalte in compostfilters wordt op 40-60% aanbevolen;
- de belasting van de compostfilters bedraagt $80-400\text{ m}^3/\text{m}^2/\text{uur}$;
- de stank (geureenheden) kan tot 99% worden verminderd;
- de investeringskosten (stand in 1981) liggen tussen 700 en 1.069 DM per m^2 filteroppervlakte en de exploitatiekosten (inclusief kapitaalslasten) bedragen 0,24 DM per 1.000 m^3 te behandelen lucht;
- als filtermateriaal wordt over het algemeen compost gebruikt, in mindere mate turf;
- een bijzondere oplossing wordt op de rioolwaterzuiveringsinrichting Duisburg-Kuckingen toegepast: een slibindikker en verschillende verzamelputten zijn met een rooster afgedekt en daarop is een dunne laag compost aangebracht. Het werkt doeltreffend.

De laatste jaren is er nogal wat aandacht besteed aan de reuk. De anatomische bouw van onze neus is goed bekend, wellicht verbaast het dat we met de zenuwdraden in onze neus ongeveer 16 miljoen verschillende geuren kunnen waarnemen. Toch is nog niet precies bekend welke biochemische processen

plaatsvinden tussen ruiken in onze neus en vaststellen van de geur in de hersenen.

Eitner gaat uit van de volgende definitie voor *geurwaarde* (aantal geureenheden); de geurwaarde van een te onderzoeken lucht is de noodzakelijke verdunningsverhouding tussen de te onderzoeken lucht en reukloze lucht, waarbij het mengsel door de helft van de testpersonen juist als geur wordt waargenomen.

Deze geurwaarde kan geweldig uiteenlopen:

– zandvangsters	:	130 – 160 geureenheden;
– voorbezinktanks	:	4 – 13.000 geureenheden;
– actief-slibtank	:	4 – 2.000 geureenheden;
– oxydatiebedden	:	20 – 6.000 geureenheden;
– indikker	:	800 – 7.300 geureenheden.

De geuren worden in de compost grotendeels biologisch afgebroken. De in de compost aanwezige verscheidenheid aan micro-organismen is bepalend voor de mate van afbraak. Deze afbraak verloopt in twee trappen: eerst absorptie van de geur in het water waarin de micro-organismen voorkomen en daarna micro-biologische oxydatie. Voorwaarde voor afbraak is dus, dat het stinkende gas in water opneembaar is en dat bacteriën het als voedsel kunnen gebruiken. Uit de enquête bij beheerders van 42 rioolwaterzuiveringsinstallaties (38 in Duitsland, 1 in Luxemburg en 3 in Nederland) is gebleken, dat zeer veel stinkende gassen zowel van industriële als van huishoudelijke herkomst op grote en kleine inrichtingen aan deze voorwaarden voldoen en dus afgebroken kunnen worden. Uit metingen is gebleken, dat dit na 5 jaar gebruik van de compost nog het geval kan zijn. De compost wordt langzaam gemineraliseerd, daardoor neemt de hoeveelheid organische stof in het bed langzaam af. Dit heeft een langzame vermindering van de activiteit tot gevolg.

Storingen kunnen optreden door:

- plaatselijke verdichting van de compost;
- toename van de filterweerstand;
- lekkage in de luchttoevoer.

Het vochtgehalte speelt een belangrijke rol, maar gebleken is, dat uitgedroogde compostbedden na bevochtiging binnen korte tijd weer goed functioneren.

Eitner stelde vast, dat allerlei stoffen als verzadigde koolwaterstoffen, halogene koolwaterstoffen, aromaten en allerlei andere verbindingen voor 60-100% kunnen worden afgebroken.

In zijn proefschrift noemt Eitner nog enkele openstaande vragen:

- verzamelen van meer gegevens om betrouwbaarheid statistisch te toetsen;
- welke resultaten worden bereikt bij hogere belastingen (meer dan $400\text{ m}^3/\text{m}^2/\text{uur}$);
- resultaten bij gebruikmaken van ander materiaal dan compost;
- welke kiembelasting heeft de lucht die uit de compostbedden komt. Afvalwater bevat pathogene kiemen. In welke mate worden die door de luchtbehandeling verwijderd?