Geschillen Openbaar Nut: achtergronden van de Geschillencommissie en beknopte statistiek van reeds gedane uitspraken

De geschillencommissie Openbaar Nut functioneert ruim 6 jaar. Tijd om de honderden geschillen eens te analyseren op een aantal kenmerken. Waar ging het geschil over? Wie kreeg gelijk? Waar hangt het gelijkkrijgen mee samen? Welke bedrijven en welke sectoren waren het meest betrokken? Hieronder geven we de feiten en speculeren we over verklaringen. Maar eerst zetten we de gang van zaken uiteen.



DRS. H. D. PERFORS
Werkzaam bij Consumentenbond
Lid van de Geschillencommissie Openbare Nutsbedrijven

Achtergronden en werkwijze van de Geschillencommissie Openbare Nutsbedrijven

1. *De achtergrond*

De particuliere verbruiker die een klacht heeft over een openbaar nutsbedrijf dat gas-, drinkwater-, warmte(stadverwarming) of elektriciteit levert, kan in de meeste gevallen een uitspraak vragen aan de Geschillencommissie Openbare Nutsbedrijven. Deze is in het leven geroepen door enerzijds de overkoepelende organisaties van deze openbare nutsbedrijven, te weten VEGIN (gasbedrijven) VEWIN (waterleidingbedrijven) en VEEN (elektriciteitsbedrijven), VESTIN (stadsverwarmingsbedrijven) en anderzijds de Consumentenbond.
De Geschillencommissie Openbare Nutsbedrijven werkt onder het dak van de Stichting Consumentenklachten. Alle binnen deze Stichting werkende geschillencommissies zijn door de overheid erkend en genieten overheidssubsidie. De regels die ze bij de geschillenbehandeling aanhouden zijn door de Consumentenbond en de desbetreffende branche tezamen opgesteld en goedgekeurd door het Ministerie van Economische Zaken. Het werk van de Geschillencommissie Openbare Nutsbedrijven kost geld. Gedeeltelijk van de overheid, gedeeltelijk van de vier brancheorganisaties en van de Consumentenbond. Van degene die een geschil voorlegt wordt een bijdrage gevraagd, namelijk *f* 45,–. Voor leden van de Consumentenbond is dat *f* 35,–. Wordt de consument door de Commissie in het gelijk gesteld, dan moet het openbaar nutsbedrijf hem die bijdrage vergoeden.

De commissie bestaat uit 3 leden, waarvan één is aangewezen door de vier brancheorganisaties samen, één door de Consumentenbond en met één onafhankelijke jurist(e) als voorzitter. Er zijn nu vier kamers.

2. *Na het ontstaan van een klacht*

Alvorens de zaak aan de Geschillencommissie voor te leggen, moet de consument altijd eerst zelf proberen met het openbaar nutsbedrijf tot overeenstemming te komen. Hij dient zich daartoe tijdig schriftelijk tot dit bedrijf te wenden. Uitgangspunt is een termijn van drie weken na het ontstaan van de klacht. Leidt dit niet tot overeenstemming, dan kan elk van de partijen het geschil aan de Geschillencommissie Openbare Nutsbedrijven voorleggen. Dat moet gebeuren binnen drie maanden nadat de zaak voor het eerst bij het openbaar nutsbedrijf op tafel werd gelegd. Heeft de klacht betrekking op een gemeentelijk openbaar nutsbedrijf, dan kunnen de leveringsvoorwaarden eisen dat er eerst een bezwaarschrift wordt ingediend bij het College van Burgemeester en Wethouders. De consument dient zich dan schriftelijk tot B&W te wenden binnen de in de leveringsvoorwaarden genoemde termijn. Wordt de klacht te laat bij de Commissie ingediend, en beroept het openbaar nutsbedrijf zich daarop, dan zal de Commissie zich beraden of de zaak al of niet in behandeling wordt genomen. Met name wanneer de Commissie meent dat de consument voor de te late indiening geen verwijt treft, zal zij de klacht wèl behandelen. Heeft het openbaar nutsbedrijf niet tijdig op eventuele te late indiening gewezen, dan wordt het geschil zonder meer behandeld.
Wie een geschil aan de Geschillencommissie wil voorleggen kan dat schriftelijk of telefonisch doen, waarna een vragenformulier wordt toegestuurd. Dit moet volledig worden ingevuld en ondertekend. Met de ondertekening ervan onderwerpt de consument zich aan de uitspraak van de Commissie. Op het formulier geeft de consument aan wat hij verlangt. (Het is ook mogelijk dat het bedrijf het geschil bij de Geschillencommissie aanhangig maakt. In dat geval krijgt toch de consument een vragenformulier in te vullen en zal de Commissie pas overgaan tot behandeling van de klacht als de consument bereid is zich te onderwerpen aan de uitspraak van de Commissie.)
Als het ingevulde en ondertekende vraagformulier bij de Geschillencommissie binnen is, het klachtengeld betaald is en het eventueel nog openstaande bedrag in depot is gestort, wordt een afschrift van het vragenformulier met kopieën van eventuele eerder tot de Commissie gerichte brieven aan de wederpartij toegestuurd. Deze kan gedurende een maand laten weten wat zijn standpunt is en de redenen daarvan. Ook dat moet weer schriftelijk gebeuren en degene die de zaak voorlegde krijgt een afschrift. Hij kan daarop nog gedurende twee weken reageren.
Na de schriftelijke ronde komt de zaak op de agenda van de Commissie. De zittingen worden gehouden in Den Haag, Eindhoven en Zwolle. Persoonlijke aanwezigheid ter zitting biedt de Commissie de mogelijkheid tot het stellen van nadere vragen, en partijen tot het geven van nader commentaar. Daarvoor wordt gewoonlijk drie kwartier uitgetrokken. Partijen zijn echter vrij om te komen of weg te blijven. Als zij komen is dat voor eigen rekening.

3. *Bevoegdheid*

De geschillencommissie behandelt alleen geschillen tussen een openbaar nutsbedrijf en een consument. Als de klant (beroepsmatig) een bedrijf is, is de commissie niet bevoegd. Ook is de commissie niet bevoegd te oordelen wanneer het financiële belang van de zaak het bedrag van *f* 5.000,– te boven gaat. Voorts niet wanneer ziekte of lichamelijk letsel iets met het geschil te maken heeft. De bevoegdheid is verder beperkt tot klachten over nutsbedrijven, die haar in hun leveringsvoorwaarden voor beslechting van geschillen aanwijzen.
De meeste bedrijven doen dat. Bij hoge uitzondering moet de Commissie zich ondanks deze bepaling in de voorwaarden toch onbevoegd verklaren, namelijk wanneer de leveringsvoorwaarden erg afwijken van de modelvoorwaarden die door de Consumentenbond en de hiervoor genoemde overkoepelende organisaties in onderling overleg zijn vastgesteld.
Geschillen met andere instanties die men in het spraakgebruik ook wel rekent tot de openbare nutsbedrijven, zoals Hoogheemraadschappen, kabeltelevisie-exploitanten, woningbouwverenigingen, de PTT en dergelijke, komen dus niet voor behandeling in aanmerking. Als de consument bijvooreeld een klacht heeft over de bijdrage voor kabeltelevisie die via de energierekening wordt geïncasseerd, dan kan hij die zaak niet via de Commissie oplossen.

4. *De uitspraak is een bindend advies*

De commissie baseert haar uitspraak op zowel het contract tussen nutsbedrijf en consument als ook op overwegingen van redelijkheid en billijkheid. Zij beslist bij meerderheid van stemmen.
Van een uitspraak van de Geschillencommissie is geen hoger beroep mogelijk. De enige mogelijkheid de uitspraak aan te vechten is bij de gewone rechter. Die zal echter slechts 'marginale toetsing' toepassen, dat wil zeggen zich beperken tot de vraag of de uitspraak zozeer ingaat tegen wat redelijk en billijk is, dat de ene partij de andere er niet te goeder trouw aan mag houden. Voor zo'n procedure is doorgaans een advokaat nodig.
Een uitspraak van de Geschillencommissie is een bindend advies, dat wil zeggen dat beide

partijen zich eraan moeten houden.
Een eventueel door de Commissie opgelegde schadevergoeding moet dus zonder meer worden uitbetaald.

Beknopte statistiek van de geschillen Openbaar Nut

Representativiteit en uitval: een deel voor het geheel?

De geschillencommissie Openbare Nutsbedrijven van de Stichting Consumentenklachten ging in 1981 van start. Inmiddels is over ruim 600 klachten een uitspraak gedaan in de vorm van een bindend advies.
Deze bindende adviezen geven als geheel genomen een duidelijk overzicht van de voornaamste punten van wrijving tussen consument en nutsbedrijven, althans voorzover de behandelde geschillen representatief zijn voor het ongetwijfeld veel grotere aantal geschillen dan niet bij de Geschillencommissie terecht komt of niet tot een bindend advies leidt.
Vast staat dat in de fase na het indienen van een klacht bij de commissie nogal wat zaken wegvallen voordat een bindend advies wordt uitgebracht.
In 1986 betrof deze uitval 184 klachten tegenover 262 in behandeling genomen klachten. Gemiddeld over alle jaren beloopt de totale uitval meer dan 60% van de in eerste instantie aangemelde klachten.
Aanvankelijk vormde de onbevoegdheid van de commissie de belangrijkste oorzaak van de uitval. Een verklarende factor daarbij was ongetwijfeld dat veel nutsbedrijven hun leveringsvoorwaarden nog niet hadden aangepast aan de modelvoorwaarden waarop de bevoegdheid van de Geschillencommissie stoelt.

TABEL I – *Aantallen geschillen openbaar nut van klacht naar resultaat 1981-1986.*

Ingediend	1.666	100%
uitgevallen	995	60%
doorgezet	671	40%
nog in behandeling op 31-12-1986	137	8%
bindende adviezen	534	32%
waarvan:		
ongegrond	260	16%
deels ongegrond	133	8%
gegrond	141	8%

De meest voorkomende redenen voor uitval zijn respectievelijk:
– het niet betalen van klachtengeld, het niet terugzenden van het vragenformulier of het niet in depot storten van het betwiste bedrag.
– de commissie is niet bevoegd ondermeer omdat het geen consumentenklacht betreft of omdat de modelleveringsvoorwaarden niet van toepassing zijn.
– de partijen komen alsnog tot een oplossing.
De uitval wegens het niet doorzetten van de klacht door de consument (het eerste gedachtenstreepje hierboven) beloopt ongeveer een derde van alle uitval. Dit is zeer hoog te noemen in vergelijking tot andere geschillencommissies van de Stichting Consumentenklachten, waar de overeenkomstige uitval op een vijfde ligt. Een verklaring hiervoor kan zijn dat een relatief groot aantal consumenten zich tot juist deze commissie wendt, met de algemene klacht dat hij de vaste lasten, waaronder de energierekening, niet meer kan opbrengen. In dergelijke gevallen worden wel de gebruikelijke stukken gestuurd, maar vaak niet terugontvangen.

Een andere verklaring kan liggen in de regel dat bij commissie openbare nutsbedrijven het eventuele betwiste bedrag in depot moet worden gestort. Weliswaar kan de commissie in bijzondere gevallen een uitzondering maken, maar deze voorwaarde voor behandeling drukt zeer zwaar op de consument. De consument die een vordering betwist, ziet zich genoodzaakt toch alvast te betalen, want anders kan hij zijn recht niet halen bij de geschillencommissie. Soms ziet men dan liever af van die behandeling. In deze voor alle partijen onbevredigende situatie is in 1985 enige verbetering gebracht doordat de commissie sedertdien ontheffing van de depotvoorwaarde kan verlenen. Vanzelfsprekend mag de ontheffing niet gebruikt worden om chicaneus uitstel van betaling mogelijk te maken. Overigens stemt het nutsbedrijf (de wederpartij) in veel gevallen in met behandeling van het geschil zonder dat aan de depot-eis volledig is voldaan.

Uitspraken

De commissie spreekt in het bindend advies uit of een klacht gegrond, ten dele gegrond of ongegrond is. Als de commissie de klacht niet ontvankelijk acht, of zich niet bevoegd acht, komt er uiteraard geen bindend advies maar wel een verklaring waarin die opvatting degelijk wordt onderbouwd.
In tabel II zien we hoe het totaal van alle uitspraken uiteenvalt in vier soorten en tevens de samenhang met de sector van de nutsvoorzieningen waaruit de klachten voortkwamen. De sectoren water en elektriciteit leveren opvallend weinig en de sector stadsverwarming levert veel klachten op.
In vergelijking met andere geschillencommissies heeft de klager bij de geschillencommissie openbaar nut een grotere kans op een ongegrondverklaring van zijn klacht. Bij de andere ligt het percentage dat ongegrond wordt bevonden doorgaans beneden de 25% tegen bij openbaar nut op 45%.
Enige suggesties voor verklaringen wil ik de lezer niet onthouden. De eerste is dat het verweer van het nutsbedrijf blijkens de klachten-dossiers nogal eens laat op gang komt. Het ziet er naar uit dat de klant aanvankelijk, wanneer deze nog het meest voor overleg en overtuiging vatbaar is, niet afdoende reactie krijgt. De klant krijgt dan pas de reactie waarom was gevraagd, maar heeft zich inmiddels verhard in zijn standpunt. Menigmaal loopt het zo dat pas vlak voor of tijdens de zitting van de geschillencommissie door het bedrijf een uiteenzetting wordt gegeven die voor klager en commissieleden adequaat is. De buitenstaander krijgt dan het gevoel dat het geschil even goed in eerste instantie door de partijen onderling tot een oplossing gebracht had kunnen worden. Gewoonlijk moet het bedrijf dan slechts het klachtengeld van de consument vergoeden.
Een tweede verklarende factor kan zijn dat van het semi-overheidskarakter van nutsbedrijven nog immer een zeker vertrouwenwekkend aureool meebrengt. In veel gevallen is het oordeel van de commissie noodzakelijkerwijs mede gebaseerd op redelijke vermoedens en ambtelijke gegevens. Allicht dat dan overheidsbedrijven eerder het voordeel van de twijfel gegund wordt dan indien het particuliere bedrijven betreft, zoals bij de andere geschillencommissies.

De data van het onderzoek

Bij het secretariaat van de commissie wordt een systematische registratie uitgevoerd van de belangrijkste kenmerken van het geschil. Dat zijn onder meer onderwerp, inhoud van de klacht, inhoud van de uitspraak, de kamer, de aanwezigheid van de partijen, de al dan niet verleende rechtsbijstand. Deze registratie dient om ten behoeve van latere zittingen van de commissie snel eerdere afgehandelde geschillen terug te vinden. Bij dit onderzoek is zonder controle uitgegaan van de juistheid van de coderingen zoals die door dit secretariaat zijn aangebracht. Nagekomen geschillen zijn door mijzelf gecodeerd en toegevoegd. Daarnaast is gebruik gemaakt van de gegevens uit de jaarverslagen van de Stichting Consumentenklachten en van de teksten van de bindende adviezen.

Tabel II – *Uitslag van de geschillen in de 4 sectoren.*

	Gegrond	Deels gegrond	Ongegrond	Niet b&o	Totaal
Gas	69	43	146	21	279
Elektriciteit	21	28	49	8	106
Water	23	18	44	3	88
Warmte	13	18	21	2	54
Combinatie gas + elektriciteit	20	35	39	12	106
Totaal	146	142	299	46	633

Een derde verklaring mag in samenhang met de andere gezien worden: het hoge opkomstpercentage van de kant van het bedrijf bij de mondelinge behandeling. Daarover hieronder meer.
Tenslotte kan een mogelijke verklaring gelegen zijn in de verschillende aard van de klagersgroepen of van de leveranciers.

Rechtsbijstand
Hoewel de procedure bij de geschillencommissie zodanig is ingericht dat de partijen zonder hulp van derden hun zaak moet kunnen presenteren, is de mogelijkheid van rechtsbijstand opengelaten.
De geschillencommissie openbaar nut onderscheidt zich spectaculair van andere geschillencommissies in de mate waarin de consument zich laat bijstaan. Bij bijna een op de drie bindende adviezen blijkt de consument rechtsbijstand te hebben genoten. Doorgaans wordt die hulp via een rechtsbijstandverzekering of gratis via een bureau voor rechtshulp verkregen. Dit aspect van rechtsgang via de geschillencommissie openbaar nut relativeert sterk de oorspronkelijke opzet: een procedure die de consument zelf zonder hulp kan voeren.
Nog ernstiger raakt deze ambitie verstoord als we de uitslag van de procedure erbij betrekken:

Tabel III – *Het verband tussen rechtsbijstand voor de klager en de uitspraak.*

	Uitspraak van de commissie		
	(Deels) gegrond	Ongegrond	Totaal
Zonder bijstand	175	193	368
Met bijstand	68	38	106
Totaal	243	231	474
	Sterk significant		
		X2 = 9.07302	

Zoals de tabel laat zien is het aantal malen dat de klant in het bindend advies gelijk krijgt relatief veel hoger als er rechtsbijstand werd verleend. In statistische termen: er is een sterk significant verband tussen beide variabelen.
De bevinding kan enigszins worden geneutraliseerd door aan te nemen dat de rechtshulpverleners in zekere mate de kansrijke van de minder kansrijke zaken weten te filtreren. Voor de uitgangspositie van de klagende consument maakt dat echter niet zoveel verschil uit: om te beoordelen of zijn klacht voldoende kansrijk is om naar de geschillencommissie te stappen heeft hij wel degelijk de deskundigheid nodig die hij niet wordt verondersteld te hebben. Zonder deskundige hulp is het risico groter dat een zinloze procedure gevoerd wordt.
De achterliggende oorzaken van het hoge percentage en het relatieve succes van rechtsbijstand bij deze geschillencommissie verdienen een apart onderzoek, maar ook de wijze waarop de commissie haar oordeel vormt, vergt nadere studie. Hier volstaan we met enige opmerkingen van hypothesevormende strekking. Allereerst kan het zijn dat de overeenkomst tussen klant en nutsbedrijf onduidelijker en complexer is dan andere levering-overeenkomsten.
Een complicatie is dat in veel voorzieningsgebieden, de lokale overheid vanuit een publiekrechtelijke functie een bijrol speelt in de afhandeling van klachten over de (privaatrechtelijke) leveringsovereenkomst tussen klant en nutsbedrijf. Met name bij tariefveranderingen en de toepassingen van tarieven is de rolverdeling nogal eens onduidelijk. Daarnaast kunnen beleidswijzigingen genoemd worden terzake van bijvoorbeeld het bemeteringssysteem, de incassoprocedures, het afsluitbeleid. Die zijn nogal eens terug te voeren op opvattingen en beluiten van gemeenteraad of B&W.
Weliswaar hoeft de geschillencommissie zich niet uitsluitend te baseren op de leveringsvoorwaarden en kan ze ook naar redelijkheid en billijkheid oordelen, maar onder geschetste omstandigheden is de neiging daartoe niet groot. Immers, ook van het openbaar bestuur mag redelijkheid en billijkheid worden aangenomen en een nutsbedrijf is nu eenmaal niet geheel autonoom. Het spreekt vanzelf dat het bedrijf doorgaans een plausibele presentatie weet te geven van de toestand in de beleidskeuken en bovendien de juridische grondslag van het eigen bedrijfshandelen uitstekend kent.

Ten tweede kan een verklarende rol spelen dat de toenemende aantallen consumenten met betalingsmoeilijkheden uit lagere inkomensgroepen de weg naar de gratis rechtshulp weten te bewandelen en soms uitdrukkelijk die weg op worden gestuurd. Vaak is de inschakeling van een advocaat geen vrije keus: consumenten met betalingsmoeilijkheden uit de lagere inkomensgroepen raken 'automatisch' in het rechtshulpcircuit. Bijzonder wrang zijn die zaken waarbij de Gemeentelijke Sociale Dienst en het Gemeentelijk Energiebedrijf hun tegengestelde belangen manifesteren rond het (al dan niet) van energie afsluiten van een (al dan niet vermeende) wanbetaler.

Tabel IV – *Het verband tussen presentie van de klager en de uitspraak.*

	Uitspraak van de commissie		
	(Deels) gegrond	Ongegrond	Totaal
Consument aanwezig	206	166	372
Consument afwezig	37	65	102
Totaal	243	231	474
	Zeer sterk significant		
		X2 = 11.69105	

Tabel V – *Het verband tussen presentie van het bedrijf en de uitspraak.*

	Uitspraak van de commissie		
	(Deels) gegrond	Ongegrond	Totaal
Bedrijf aanwezig	235	216	451
Bedrijf afwezig	8	15	23
Totaal	243	231	474
	Niet significant		

Aanwezigheid ter zitting
Gemiddeld is een hoog percentage klagers aanwezig op de zitting van deze en andere geschillencommissies. Van de kant van de nutsbedrijven is een opvallend hoog percentage present, wel 95% tegenover 40-65% aanwezigheid van de leverancier bij andere geschillencommissies.
Er is een sterk significant verband tussen de aanwezigheid van de consument bij de zitting en het al dan niet gegrond oordelen door de comissie. Dit onderstreept dat een consument er verstandig aan doet bij de zitting te verschijnen. Op het eerste gezicht lijkt het omgekeerde te gelden voor de bedrijven. Het aantal gevallen waarin het bedrijf niet bij de zitting aanwezig was, is echter te klein om die conclusie ook statistisch verantwoord te trekken: met andere woorden vooralsnog is de kans te groot dat het een toevallig resultaat is.

Inhoud van de geschillen
Wie wil weten waar het merendeel van de geschillen over gaat, krijgt via pers en publiciteit een verkeerd beeld.
Uitzonderlijke zaken baren nu eenmaal onevenredig opzien. Ook vakbladen belichten uiteraard selectief dat aspect wat de lezerskring aanspreekt.
Toch kan ook de doorsnee klager profiteren van de eerdere ervaringen. Het naar inhoud rubriceren van de meest voorkomende geschillen kan de klager enig idee geven over de uitzonderlijkheid van zijn zaak. Door vervolgens in de analyse te betrekken wat de mate van succes per rubriek was kunnen we inzicht krijgen in de neiging van de partijen om de eigen kansen te overschatten of onderschatten.
In tabel VI staan de tot nu tot uitgebrachte bindend adviezen gerubriceerd naar inhoud. Alleen rubrieken van zekere omvang zijn opgenomen. Sommige zaken zijn in meer dan een rubriek opgenomen. In de kolommen staan het aantal zaken en de verhouding waarin zaken gegrond en ongegrond werden bevonden door de geschillencommissie.
Klachten over het systeem van bemetering, de graaddagmethode, vastrecht en voorschotten hadden weinig succes. Ze werden in de begintijd van de commissie openbaar nut meer ingediend dan later. Bij herhaling onderschreef de commissie de graaddagmethode als een bevredigende schattings-

Tabel VI – *Inhoud van het geschil.*

Betrof onder meer:	Uitspraak commissie (Deels) gegrond	Ongegrond	Totaal aantal	Verhouding gegrond/ongegrond
Voorlichting	35	10	45	3.5
Onzorgvuldig handelen	20	14	34	1.4
Systeem van bemetering, vastrecht, graadd., voorschriften, e.d.	18	29	47	0.6
Installatie	54	33	87	1.6
Eerste aansluiting	15	12	27	1.3
Toepassing tarieven	23	22	45	1.0
Voorschotten en waarborgsommen	9	15	24	0.6
Betaling- en incassokwesties	38	25	63	1.5
Vordering op derde/ander adres	21	5	26	4.2
Omvang verbruik in verband met:				
– meterstanden	31	31	62	1.0
– functioneren meter	51	77	128	0.7
– herberekening, navordering, schatting e.d.	58	38	96	1.5
– diverse oorzaken	32	52	84	0.6
Afsluiten, in het bijzonder:				
– rechtmatigheid	45	12	57	3.8
– kosten	13	6	19	2.2
Verhuiskwesties	21	14	35	1.5

wijze ingeval een betrouwbare meting van gas of warmteverbruik ontbreekt. Andere systeemkritiek kon van de zijde van het bedrijf nog al eens doorslaggevend verdedigd worden met een beroep op efficiënte bedrijfsvoering in het algemeen belang.

Het grootste aantal *klachten* heeft betrekking op *het functioneren van de verbruiksmeters.* Tevergeefs in de meeste gevallen! Niet genoeg kan in de voorlichting worden benadrukt dat de commissie het meter-is-meter-principe hanteert dat wil zeggen zolang niet bewezen is dat de meter fout aanwijst, neemt men aan dat hij goed aanwijst. Dat bewijs kan o.m. geleverd worden door herijken van de meter. Dat kost geld (50 tot 500 gulden) en wie ongelijk krijgt draait voor de kosten op. Het komt nogal eens voor dat consumenten hun verbruik niet kunnen verklaren en daardoor gaan twijfelen aan het functioneren van de meter. In het algemeen is aan te bevelen meer concrete aanwijzigingen te zoeken alvorens de oorzaak aan de meter toe te schrijven. Ruwe vergelijkingen zijn waardeloos. Weliswaar voldoet een hoog percentage van de meters niet aan de officiële eisen (van circa 4% afwijking) maar in het dagelijks gebruik laat zich een afwijking van zelfs 15 of 20% niet zomaar vaststellen.

De nota is al helemaal nutteloos als aanwijzing van een defect aan de meter: prijs, periode, weersomstandigheden, leefomstandigheden etc. zijn veranderlijk en doorkruisen de vergelijking. Voor gasgebruik kan (het verloop in) het verbruik per graaddag enig houvast geven. Ook de commissie gebruikt dit gegeven dikwijls als vergelijkingsmaatstaf.

De consument zit hier in een zwakke positie omdat hem weinig (goedkope) middelen ten dienste staan. De onderzoeksinstituten testen systematisch de gemiddelde prestaties van de diverse typen meters in het net. Ook het ijkwezen beschikt over de onderzoekresultaten. Met die kennis zouden consumenten een beetje beter kunnen schatten hoe groot de kans is dat hun wantrouwen in de meter bevestigd wordt in een test (op kosten van ongelijk). Helaas houdt men die gegevens voor de consumenten geheim.

In een beperkt aantal gevallen heeft de commissie in het bindend advies afgeweken van de meterstanden van een goedgekeurde meter.

Bij uitzonderlijk hoog gemeten waterverbruik wat niet feitelijk verbruikt is maar vermoedelijk verloren is gegaan, wordt vaak de lijn gevolgd die bij waterbedrijven in zwang is: het 50-50 verdelen van de verloren geraakte hoeveelheid.

Het komt nogal eens voor dat pas na geruime tijd twijfel ontstaat over het juist aangeven van een meter. Ondermeer bij een meterwisseling of een navordering. In die gevallen handhaaft de commissie het recht van de gebruiker om de meter op kosten van ongelijk te laten onderzoeken. Blijkt de meter dan niet meer voor onderzoek beschikbaar te zijn dan geniet de consument daarvan het voordeel van de twijfel.

Dan wordt veelal een schadevergoeding vastgesteld of een reductie op het verbruik toegepast.

Geschillen over de omvang van het verbruik hebben vaak te maken met *twijfel over de meterstanden.* Die standen zijn dan oncontroleerbaar voor commissie of voor de consumenten in de administratie van het bedrijf terechtgekomen. Ook verkeerde opgave door de consument of verkeerd noteren door de meteropnemer levert menig geschil op. Gebruikers en bedrijf dienen zorgvuldig hiermee om te gaan. Dat houdt onder meer in: wederzijds informeren, bij twijfel tussenstanden opnemen, wederzijds controleren en gelegenheid geven voor controle bij meterwisseling en verhuizingen, beide de standen noteren en zo spoedig mogelijk vergelijken. Wie onzorgvuldigheid verweten kan worden is al gauw verliezer van het geschil.

Klachten in verband met het verbruik ontstonden vaak naar aanleiding van *een navordering of een herberekening.* In deze subcategorie kregen consumenten wél vaak het gelijk aan hun kant. Achteraf, veelal na de jaarafrekening, werd nog een afrekening bij de consument bezorgd. Soms is dat terecht, maar de commissie stelt dan hoge eisen aan de uitleg en voorlichting van het bedrijf, de zorgvuldigheid die betracht werd en wordt en de goedgunstigheid bij schattingen.

Een laatste categorie geschillen waar consumenten er meestal niet in slagen gelijk te krijgen betreft *(de hoogte van) de voorschotten en de waarborgsommen.*

De consument mag trachten het bedrijf aannemelijk te maken dat het voorschotbedrag te hoog is en het bedrijf mag dat niet zo maar negeren. Echter de hoofdregel is dat het bedrijf de hoogte vaststelt. Voor waarborgsommen geldt iets dergelijks: het bedrijf kan beslissen dat een waarborgsom verlangd is maar dat mag niet zomaar. Groepsgewijs de gebruikers een waarborgsom laten betalen is discriminatie en mag dus niet.

Vervolgens kijken we naar de categoriën geschillen waar consumenten meestal gelijk kregen van de geschillencommissie.

Meest in het oog springend zijn die zaken waar de *voorlichting* in het geding was. Hieruit mag blijken hoe serieus de commissie de voorlichting van de bedrijven neemt.

Of het nu foldermateriaal of telefonische offertes of toelichting aan de balie betreft: het is niet vrijblijvend. De klant mag er op bouwen dat de bedrijfsvoorlichting juist is en bindend voor het bedrijf. Pas als ook de klant steken laat vallen, valt de beslissing van de commissie wel eens anders uit.

Bijzonder duidelijk was de commissie ook in zaken met een *vordering op een klant terzake van een schuld op een oud (of op een ander) adres.* De stelregel is dat er dan twee aparte leveringsovereenkomsten bestaan en dat de vorderingen dus niet zonder meer met elkaar verband houden. In veel gevallen loopt de zaak zo hoog op dat met afsluiting op het ene adres in verband met een vordering op het andere adres gedreigd wordt. Onrechtmatig, oordeelde de commissie tot nu toe steeds. Voor de burgerlijke rechter pakte het nogal eens anders uit.

Minder duidelijk zijn vooralsnog de lijnen die de commissie trekt bij de wederzijdse rechten en plichten als het gaat om de minder conventioneel samengestelde huishoudens als woongroepen, krakers en wat dies meer zij. Nogal eens blijkt er een verschil tussen de feitelijke situatie en de administratieve situatie. Voor de kosten van feitelijke

levering laat de commissie gewoonlijk de feitelijke verbruiker opdraaien. Maar als die er niet (vindbaar) is, is vaak een ander voor het verbruik aansprakelijk.
Overigens werden klagers over de *afsluiting* ook nogal eens in het gelijk gesteld indien het nutsbedrijf onzorgvuldigheid kon worden verweten. Afsluiten is immers een uiterste middel dat niet gebruikt mag worden als louter incassomiddel. Bijvoorbeeld: afsluiten bij strenge vorst kan niet, de kosten van de afsluiting en heraansluiting mogen niet een veelvoud zijn van de achterstallige betaling. Ook maakt het uit of de wanbetaling incidenteel of herhaaldelijk voorkomt.
De procedure die tot afsluiting voert, moet zorgvuldig zijn: een duidelijke in-gebrekestelling, redelijke termijnen, een niet onnodig dure afsluittechniek, niet bij extreme kou, etcetera. Afsluiting mag niet gebruikt worden om een geschil naar een oplossing te forceren als dat geschil door de geschillencommissie kan worden beslecht. Dit alles neemt niet weg dat voor het nutsbedrijf afsluiting soms de enige weg is om te voorkomen dat er onbetaald geleverd wordt.

Uitslag per bedrijf

Het is bekend dat niet alle nutsbedrijven qua populariteit even hoog scoren bij hun klantenkring. De vraag is of de geschillen zoals men die aan de commissie ter beoordeling voorlegt dit beeld bevestigen. Van de in eerste instantie bij de Stichting Consumentenklachten aangemelde klachten is niet bekend tegen welk bedrijf de klachten zijn gericht. Van de geschillen waarover bindend advies wordt uitgebracht wel.
De stichting stelt zich op het standpunt dat hierover alleen geanonimiseerd mag worden gepubliceerd. Het onderstaande is daardoor alleen controleerbaar voor insiders.
Wij hebben de gegevens van de bedrijven die vaker dan vijfmaal betrokken waren in een bindend advies nader bekeken. De 31 bedrijven tezamen namen 367 zaken voor hun rekening. Frappant is de selecte groep topscorers. Slechts 9 bedrijven waren vaker dan tienmaal betrokken. Die 9 bedrijven waren samen goed voor 229 zaken, meer dan een derde van het totaal!
Hoewel de allergrootste GEB's in de bovenste gelederen prijken zijn er ook die opvallend laag scoren. Het zoeken naar objectieve externe factoren zoals regio, bedrijfsgrootte of sector die de grote verschillen tussen de bedrijven kunnen verklaren was vergeefs. Wellicht komen interne factoren meer in aanmerking: het ene bedrijf voert een andere klachtenpolitiek dan het andere: de één handelt zoveel mogelijk zelf af, de ander stuurt sneller door naar de onpartijdige geschillencommissie. Van enkele bedrijven in de topgroep is echter bekend dat dat de verklaring niet is.

Kalkarme oppervlaktewateren zuurder dan zure regen

De Nijmeegse bioloog drs. J. A. A. R. Schuurkes, die op 27 november aan de KU Nijmegen is gepromoveerd op het proefschrift 'Acidification of surface waters by atmospheric deposition', is de eerste promovendus die een wetenschappelijke onderbouwing geeft van de invloed van zure regen op de waterkwaliteit en de gevolgen daarvan voor waterplanten. Het onderzoek werd verricht in opdracht van het Ministerie van VROM. De dissertatie beschrijft verschillende chemische aspecten van de invloed van zure regen op kalkarme oppervlaktewateren in Nederland. Daarnaast gaat de studie in op de gevolgen hiervan voor de waterplanten.
Reeds vanaf 1983 houden onderzoekers van het Nijmeegse Laboratorium voor Aquatische Oecologie zich bezig met diverse aspecten van de zure-regenproblematiek. Toen vermoedde men al dat ammoniak een belangrijke factor zou zijn in het vervuilingsproces. Immers de sterkst aangetaste wateren bevonden zich in gebieden met veel bio-industrie. Neerslagmetingen toonden aan dat in het Peelgebied de hoeveelheid ammonium en sulfaat circa anderhalf tot viermaal hoger was dan op het eiland Terschelling. In een gebied met veel bio-industrie bleek het oppervlaktewater circa 62 kilo stikstof in de vorm van ammoniak en ammoniumzuur via neerslag te ontvangen.

De invloed van zure regen met ammonium en sulfaat werd door de promovendus op laboratoriumschaal nagebootst. De resultaten maken duidelijk dat de aanwezigheid van ammoniak en ammoniumverbindingen in de zure regen in gebieden met intensieve veehouderijen, de belangrijkste oorzaak is van de grote veranderingen in de water- en bodemkwaliteit. De omzetting van ammonium in water en bodem versnelt het verzuringsproces en leidt ertoe dat het water veel zuurder wordt dan op grond van de hoeveelheid zuur in de regen mag worden verwacht. Ammonium blijkt als verzurende stof veel belangrijker dan het zuur in de regen op zich. De waterverzuring in Nederland is dan ook veel ernstiger dan in bijvoorbeeld de Scandinavische landen.
In het verzuurde water wordt het ammonium vrijwel niet meer omgezet en hoopt zich op. Die verzuring zorgt voor een opmerkelijk fenomeen, namelijk voedselverrijking (eutrofiëring) van het water. Typische waterplanten van de oorspronkelijke arme milieus kwijnen langzaam weg, en worden tegelijkertijd overwoekerd door snelgroeiende stikstofminnende soorten als veenmossen en knolrus.

Voor één van de meest opmerkelijke experimenten werd een kas van circa 250 m^2 gebouwd, waarin in grote vijverbakken kalkarme venmilieus werden ingericht. Gedurende twee jaar beregenden onderzoekers en studenten deze systemen met verschillende typen kunstmatig bereid regenwater. Op basis van de waargenomen veranderingen in waterkwaliteit en waterplanten werden ten behoeve van het overheidsbeleid grenswaarden vastgesteld voor de belasting van dit watertype met zuur en stikstof.
De huidige aanvoer van verzurende stikstof- en zwavelverbindingen is te hoog en zal in de meest kwetsbare gebieden op grote schaal een verdere achteruitgang van de reeds verarmde wateren veroorzaken. De momenteel voorgestelde reductie van stikstofdepositie vanuit de lucht blijkt op grond van dit onderzoek onvoldoende te zijn voor het voortbestaan van de levensgemeenschappen van kalk- en voedselarme geïsoleerde oppervlaktewateren in Nederland. 'Voor het behoud van dit gevoelige type oppervlaktewateren lijkt een vermindering van de ammoniakuitstoot op korte termijn de meest zinvolle maatregel', aldus de promovendus.