

Verwatering en/of Verzilvering?

Publiek belang van de gemeentelijk
aandeelhouder in drinkwaterbedrijven

Eindscriptie Master of General Management
Academie voor Management
Radesingel 50
Postbus 7080
9701 JB GRONINGEN

Auteur : Johan Driessen
E-mail: jha.driessen@cable4u.nl
Datum : 25 mei 2006

Verwatering en/of Verzilvering?

Publiek belang van de gemeentelijk
aandeelhouder in drinkwaterbedrijven

Eindscriptie Master of General Management
Academie voor Management
Radesingel 50
Postbus 7080
9701 JB GRONINGEN

Auteur : Johan Driessen
E-mail: jha.driessen@cable4u.nl
Datum : 24 mei 2006

Voorwoord,

Deze eerste woorden van mijn eindscriptie schrijf ik op 1^e paasdag 2006. Ik was vandaag al vroeg op en heb allerlei verslagen van aandeelhoudersvergaderingen van drinkwaterbedrijven bestudeerd. Het lijkt saai kost voor zo'n dag, maar het thema van onderzoek is voor mij voldoende stimulerend om me door deze dagen heen te ploeteren. Dat thema is het publieke belang van drinkwaterbedrijven.

Voor mij is dat een verwonderpunt. In 1997 ben ik bij Waterleiding Maatschappij Overijssel (WMO) gaan werken. WMO is in 2002 gefuseerd met Waterbedrijf Gelderland en NUON-Water tot Vitens. In juni 2006 gaan de aandeelhouders van Vitens besluiten om verder te fuseren met de drinkwaterbedrijven van Hydron Midden-Nederland en Hydron Flevoland. In de drinkwatersector is de afgelopen 10 jaar veel veranderd. Er wordt veel bedrijfsmatiger gewerkt en er vindt continue schaalvergroting plaats door fusies. Hoe heeft zich het publieke belang hierbij ontwikkeld?

In de aanloop voor dit masteronderzoek ben ik in Cambridge geïnspireerd door de stokoude professor Robert Hinde, die vanuit een antropologisch standpunt in gaat op de bronnen van moraliteit. Hij beschrijft in zijn boek "Why Good is Good; The sources of Morality" de paradox tussen eigenbelang en gemeenschappelijk belang. Wat drijft de drinkwaterbedrijven?

Ik kijk uit naar de komende weken. Dan spreek ik met diverse bestuurders om mijn onderzoekshypothese te toetsen. Gebruiken gemeenten de drinkwaterbedrijven als melkkoe, of is het niet zo zwart-wit?

Belangstellenden in de bestudeerde verslagen van de Algemene vergadering van Aandeelhouders en in de verslagen van de interviews zullen deze niet in deze scriptie vinden, doch kunnen zich hiertoe tot mij wenden.

Inmiddels is het Hemelvaartsdag 2006. Het nawoord is geschreven en nu de laatste woorden voor het voorwoord. Rest mij iedereen te bedanken die mij heeft geholpen met dit onderzoek. In de eerste plaats de geïnterviewden. Speciale dank gaat uit naar Jan van den Berg en Rian Kloosterman. Beiden hebben mij altijd gesteund in de verschillende fasen van het mastertraject en hebben dit onderzoeksverslag van kritisch commentaar voorzien.

Het studeren en schrijven zit erop. Nu nog het mondelinge examen voor Master of General Management. Om me heen heerst al een examenkoorts, want Lotte en Karlijn doen deze weken examen voor de middelbare school. En dan is er altijd nog Agaath, die voor de rust en de regelmaat zorgt. Dat geeft vertrouwen.

Hattem, 24 mei 2006

Inhoudsopgave

Pagina

Hoofdstuk 1 PROBLEEMSTELLING	1
1.1 Ontwikkeling van de drinkwatervoorziening in Nederland	1
1.2 Overheidseigendom en bedrijfsresultaten	3
1.3 Onderzoeksdoel en onderzoeksvraag	5
1.4 Internationale context	6
1.5 Opbouw van het onderzoek	7
Hoofdstuk 2 LITERATUURONDERZOEK	8
2.1 Publieke belangen in de drinkwatervoorziening	8
2.2 Borging van de publieke belangen	9
2.2.1 Inleiding	9
2.2.2 Wet en Regelgeving	9
2.2.3 Aansturing door een politiek bestuurder	10
2.2.4 Borging door concurrentie in het publieke domein	11
2.2.5 Institutionele borging	12
2.3 Het aandeelhouderschap van de bedrijven	13
2.3.1 Inleiding	13
2.3.2 Subsidiariteitsprincipe	13
2.3.3 Afroming door de overheid	14
2.4 Hypothese	15
Hoofdstuk 3 ONDERZOEKSOPZET EN VERANTWOORDING	17
3.1 Onderzoeksopzet	17
3.2 Onderzoekseenheden	18
Hoofdstuk 4 RESULTATEN ONDERZOEK EN ANALYSE RESULTATEN	20
4.1 Analyse verslagen	20
4.1.1 Vertegenwoordiging	20
4.1.2 Publieke belangen	20
4.1.3 Aandeelhoudersbelangen	21
4.1.4 Borgingsmechanismen	22
4.1.5 Weging	23
4.2 Analyse interviews	23
4.2.1 Publieke belangen	23
4.2.2 Aandeelhoudersbelangen	24
4.2.3 Borgingsmechanismen	26
4.2.4 Weging	27
Hoofdstuk 5 CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN	28
5.1 Conclusies	28
5.2 Aanbevelingen	29
Nawoord	31
LITERATUUR	32

BIJLAGEN

Pagina

I	Definities en begrippen	35
II	Relevante passages uit het voorstel Drinkwaterwet	38
III	Stroomschema verzelfstandiging publiek belang	44
IV	Advertentie Vitens in april 2006	45
V	Overzicht geanalyseerde notulen aandeelhoudersvergaderingen	46
VI	Overzicht geïnterviewde personen	47
VII	Vragenlijst voor interviews	48

Hoofdstuk 1 PROBLEEMSTELLING

1.1 Ontwikkeling van de drinkwatervoorziening in Nederland

"Inefficiënte watersector pot geld op"

Kopte het Financiële Dagblad van 24 maart 2006. Het artikel verscheen naar aanleiding van een publicatie van Van Damme en Mulder in Economisch Statistische Berichten van dezelfde datum (Van Damme en Mulder 2006). Het huidige overheidsbeleid is volgens deze onderzoekers ontoereikend om de kostbare inefficiëntie van regionale monopolies terug te dringen. De onderzoekers dringen aan op prijsregulatie door de centrale overheid. Voor drinkwaterbedrijven is centrale prijsregulatie een ander borgingsmechanisme dan het huidige gehanteerde mechanisme van benchmarking en tariefvaststelling door de publieke aandeelhouders, de decentrale overheid van gemeenten en provincies.

Deze publicatie raakt de vraag die ik mij ook gesteld heb bij de start van het onderzoek, dat in dit verslag beschreven staat. De probleemstelling van mijn onderzoek richt zich op de rol van de overheid in de sturing van de drinkwatervoorziening van Nederland. Deze sturing is gebaseerd op publieke belangen, waarvan het tarief voor de gebonden klanten er één is.

Sinds ongeveer 150 jaar wordt drinkwater in Nederland via ondergrondse leidingen bij consumenten thuis geleverd. De eerste leidingsystemen werden in de grote steden aangelegd. De eerste stad waar in 1853 een waterleidingsysteem werd aangelegd was Amsterdam. Vele steden volgden spoedig. Aanvankelijk was de aanleg en exploitatie van dergelijke systemen particulier initiatief. De overheid bemoeide zich er in die tijd slechts mee als grondeigenaar. Vanaf het moment van aanleg steeg de vraag naar drinkwater gestaag.

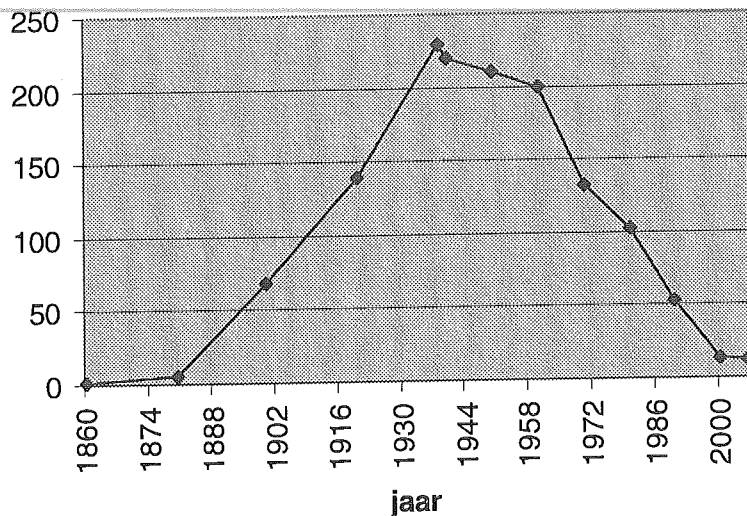
Omdat niet iedereen een aansluiting op het leidingnet kon betalen, waardoor besmettelijke ziekten als cholera in de grote steden voortwoekerden, besloten de gemeenten dat de waterleidingbedrijven in handen van de overheid moesten komen. Elke stad had een eigen gemeentelijk bedrijf.

Na de eerste wereldoorlog namen de provincies en de rijksoverheid het initiatief om ook drinkwaterleidingen op het platteland te realiseren. Samen met betreffende plattelandsgemeenten richtten de provincies ook hiervoor waterleidingbedrijven op, veelal als naamloze vennootschappen.

De drinkwatervraag steeg door de groeiende bevolking en welvaart gestaag. In de zeventiger jaren van de vorige eeuw was elke Nederlander aangesloten op het drinkwaternet. De gemeentelijke bedrijven waren vaak vervlochten met de gas- en elektriciteitsbedrijven tot gemeentelijke nutsbedrijven. In 1940 waren er ongeveer 200 waterleidingbedrijven in Nederland.

Vanaf 1950 trad er een proces van schaalvergroting op in de drinkwatersector, gestimuleerd door de Rijksoverheid. De gemeentelijke waterleidingbedrijven fuseerden successievelijk met de grote plattelandsbedrijven. Drijfveren voor deze schaalvergroting waren geldgebrek bij de toenmalige eigenaren, onvoldoende bronnen in het eigen gebied, de geringe kennis en de noodzaak van eigen waterlaboratoria.

aantal waterleidingbedrijven in Nederland



Figuur 1: Ontwikkeling van het aantal drinkwaterbedrijven in Nederland van 1860 tot 2006 (bron: VEWIN).

Op basis van deze drijfveren is in het beleidsplan Drink- en Industrierwatervoorziening van 1995 door de regering opgenomen te streven naar één drinkwaterbedrijf per provincie. In hoofdlijnen kan geconcludeerd worden dat dit streven inmiddels is bereikt. Het aantal drinkwaterleidingbedrijven in Nederland op 1 januari 2006 bedraagt dertien.

De schaalgrootte is niet gelijk. Het drinkwaterbedrijf Vitens bestrijkt de provincies Friesland, Overijssel, Gelderland en delen van Drenthe en Flevoland en heeft het voornemen in 2006 te fuseren met de drinkwaterbedrijven van Utrecht en Flevoland. In de provincie Zuid-Holland zijn drie drinkwaterbedrijven actief. Onder andere het bedrijf Evides dat ook de drinkwaterlevering in de provincie Zeeland verzorgt.



Figuur 2: Voorzieningsgebieden Nederlandse drinkwaterbedrijven (situatie 1 januari 2006, Bron: VEWIN).

1.2 Overheidseigendom en bedrijfsresultaten

Het leveren van drinkwater in Nederland is sinds 1961 geregeld via de Waterleidingwet. In 2003 is de Waterleidingwet aangevuld met bepalingen betreffende het eigendom van drinkwaterbedrijven. In de wet is opgenomen dat het eigendom van de drinkwaterbedrijven in overheidshanden moet blijven, de bedrijven kunnen dus niet worden geprivatiseerd. Overweging bij dit standpunt van de Tweede en Eerste Kamer waren:

- De volksgezondheid is in het geding indien geen betrouwbaar drinkwater geleverd wordt. De zorg voor de volksgezondheid is een overheidstaak.
- Waterleidingbedrijven hebben een natuurlijk monopolie, doordat het drinkwater via regionale netwerkinfrastructuur van bron tot kraan wordt gebracht.

In 2004 was het eigendom van deze waterbedrijven verdeeld over 328 gemeenten, 8 provincies en 3 overige organisaties (de energiebedrijven NUON NV, Delta NV en de BV Gemeenschappelijk Bezit Evides. In deze laatste organisatie zijn de gemeentelijke aandeelhouders van het voormalige Waterbedrijf Europoort verenigd).

Waternet is een stichting, een samenwerking tussen de gemeente Amsterdam en het Hoogheemraadschap Amstel, Gooi en Vecht. De twaalf overige drinkwaterbedrijven zijn structuurvennootschappen.

Onderstaande tabel 1 geeft inzicht in de structuur en financiële resultaten van de 13 bedrijven in 2004.

Bedrijf	Aantal aandeelhouders			Afzet	Financieel			
	Gemeenten	Provincies	Overig	Drinkwater (Mm ³)	Bedrijfsresultaat (M€)	Eigen Vermogen (M€)	Dividend uitkering (M€)	Solvabiliteit (%)
Waterbedrijf Groningen	26	1		47	1,6	24		31
WMD	11	1		31	2,6	28		25
Vitens	82	2	1	242	45,1	279	11	34
Hydron Flevoland	4			30	2,4	19		24
Hydron Midden Nederland	34	1		90	4,4	108		35
Oasen	36			47	3,4	51		24
Waternet*	1			92				
PWN		1		105	2,2	170		24
DZH	25			74	8,7	124		26
Evides			2	157	62,7	358	34	38
TWM	2			13	0,9	22		27
Brabant Water	59	1		162	27,1	194		29
WML	48	1		73	14,5	166		30
Totaal	328	8	3	1162	175,6	1533	45	

* In 2004 nog Waterbedrijf Amsterdam, een gemeentelijke dienst

Tabel 1. Kengetallen drinkwaterbedrijven in Nederland (Bron: Jaarverslagen 2004 van deze bedrijven).

De provincies Friesland, Flevoland, Zuid-Holland en Zeeland zijn niet rechtstreeks aandeelhouder in een drinkwaterbedrijf. Friesland en Zeeland zijn wel indirect aandeelhouder via respectievelijk NUON en Delta.

Niet alle gemeenten hebben aandelen in drinkwaterbedrijven; alle gemeenten in Friesland, een groot deel van de gemeenten in Noord-Holland en enkele gemeenten in Brabant en Gelderland hebben deze aandelen niet.

De diversiteit in het aandeelhouderschap is te herleiden naar de ontstaansgeschiedenis van de bedrijven. Er heeft geen centrale sturing hierin plaatsgevonden. Gemeentelijke nutsbedrijven zijn vaak in het geheel opgegaan in de energiebedrijven. Ook hebben gemeenten aandelen in het waterleidingbedrijf verkocht aan de provincie of aan het energiebedrijf.

Het opgebouwde eigen vermogen bedraagt inmiddels 1,5 miljard euro, er is een solvabiliteit van rond de 30% en enkele bedrijven keren dividend aan de aandeelhouders uit.

1.3 Onderzoeksdoel en onderzoeksvraag

De laatste jaren zijn er vragen gerezen over de waarde van het aandeelhouderschap van gemeenten in drinkwaterbedrijven. Ten gevolge van de voortschrijdende schaalvergroting is de invloed van de individuele aandeelhouder binnen een structuur-NV steeds kleiner geworden. Bij enkele fusies hebben gemeenten hun aandelen verkocht. De Friese gemeenten hebben bijvoorbeeld hun aandelen aan NUON verkocht toen Waterleidingmaatschappij Friesland fuseerde tot NUON-Water.

Door schaalvergroting, professionalisering en onder invloed van een sinds 1997 door de branchevereniging VEWIN uitgevoerde periodieke, vrijwillige benchmark zijn de bedrijfsresultaten steeds beter geworden. Rekening houdend met inflatie zijn de drinkwatertarieven sinds 1997 tot 2003 voor huishoudens gedaald met 6,7%. De solvabiliteit van de bedrijven is tussen 1997 en 2003 toegenomen van 14 naar 20% (VEWIN, 2004). Het totaal eigen vermogen bedraagt eind 2004 1,5 miljard euro.

Daarbij zijn een tweetal bedrijven overgegaan tot dividenduitkeringen heeft zijn intrede gedaan, gebaseerd op bedrijfsresultaten in plaats van een rentevergoeding gebaseerd op ingelegd kapitaal.

Deze ontwikkelingen geven aan dat er een sterke sturing bij de bedrijven is op de winstgevendheid en de waarde van het bedrijf. Deze sturing wordt in het algemeen gezien als het aandeelhoudersbelang (De Wit en Meijer, 2000a).

Nutsbedrijven zijn oorspronkelijk opgericht voor het maatschappelijk belang. De recente vastlegging van het publieke eigendom van drinkwaterbedrijven in wetgeving heeft dit uitgangspunt nogmaals bestendigd (zie paragraaf 2.1). In de Waterleidingwet is opgenomen dat publieke belangen in het geding zijn die een dusdanige karakteristiek hebben dat de bedrijven in publiek eigendom moeten blijven.

Er is een spanning ontstaan tussen twee perspectieven; het publieke belang en het aandeelhoudersbelang. De Wit en Meijer, 2000(a en b) geven aan dat een dergelijk schijnbaar tegengesteld belang gevolgen heeft voor het doel van de organisatie. Doel van het in dit verslag beschreven onderzoek is het vinden van de balans tussen beide perspectieven voor de strategische positionering van een drinkwaterbedrijf.

Het zoeken naar de balans leidt tot de onderzoeksvraag, toegespitst op de gemeentelijke aandeelhouder.

Hoe verhoudt zich het publieke belang van een gemeente met het aandeelhouderschap in een drinkwaterbedrijf?

Daarbij zijn vier subvragen te stellen:

- Welke publieke belangen heeft een gemeente in een drinkwaterbedrijf?
- Hoe worden deze belangen door een gemeente behartigd?
- Is er een relatie tussen het aandeelhouderschap en deze publieke belangen?
- Hoe worden deze dan met elkaar in verband gebracht?

1.4 Internationale context

Het onderzoek is van toepassing op de specifiek Nederlandse situatie. De inrichting van de drinkwatervoorziening in de omringende Europese landen is zeer verschillend, zie tabel 2.

Land	Eigendom netwerk	Ondernemingsvorm	Concurrentiemechanisme
Nederland	publiek	publiek (gedelegeerd in NV)	Vrijwillige benchmark,
België	publiek	publiek	Geen
Frankrijk	publiek	privaat	Concessie
Duitsland	publiek	publiek (direct en gedelegeerd)/privaat	Concessie
Engeland en Wales	privaat	privaat	Centraal tarieftoezicht

Tabel 2: Overzicht opzet drinkwatervoorziening in omringende Europese landen (Bron: Vewin).

Er is geen Europese regelgeving die de opzet van de drinkwatervoorziening harmoniseert. Wel is er een EU-Drinkwaterrichtlijn die normen geeft voor de drinkwaterkwaliteit. Daarnaast bestaat er Europese regelgeving met consequenties de inpassing van de bronnen, zoals de Kaderrichtlijn Water en de Europese Vogel- en Habitatrictlijn.

Veel Europese landen kennen een geïntegreerde waterketenbedrijven voor zowel de drinkwatervoorziening als de afvoer van water via de riolering en de communale afvalwaterzuivering.

De Nederlandse organisatie van de waterketen is uniek met zelfstandige drinkwaterbedrijven, rioleringen in handen van gemeenten en afvalwaterzuivering in eigendom en uitgevoerd door de waterschappen.

In Nederland is sinds 1 januari 2006 één waterketenbedrijf actief. Dat is het bedrijf Waternet, een samenwerking tussen de gemeente Amsterdam en het waterschap Amstel, Gooi en Vecht. Waternet levert het drinkwater, voert het rioolwater af en zuivert dit afvalwater voor het grondgebied van de gemeente Amsterdam.

Het in deze scriptie beschreven onderzoek richt zich niet op deze organisatievorm, maar op de twaalf drinkwaterbedrijven in Nederland, die georganiseerd zijn in naamloze vennootschappen.

1.5 Opbouw van dit rapport

In de voorgaande vier paragrafen is eerst een beeld geschetst van de ontwikkeling in de organisatie van de drinkwatervoorziening in Nederland. Daarna is kort stilgestaan bij het regeringsbesluit uit 2003 om de drinkwaterbedrijven niet te privatiseren, maar in eigendom te laten blijven van de (decentrale) overheid. Vervolgens is in paragraaf 1.3 de onderzoeksvraag gesteld voor deze scriptie, met daarbij een viertal subvragen. Hoofdstuk 1 is afgesloten met de een korte beschrijving van de internationale context, waaruit blijkt dat de onderzoeksvraag voor de specifiek Nederlandse situatie van toepassing is.

In het volgende hoofdstuk 2 zal op basis van literatuuronderzoek nader worden ingegaan op de overwegingen om op basis van geïdentificeerde publieke belangen (paragraaf 2.1) tot de zekerstelling te komen dat deze belangen door publiek eigendom het beste geborgd kunnen worden (paragraaf 2.2). Leidraad bij deze analyse is het rapport van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid getiteld "Het borgen van het publiek belang" (WRR, 2000). Paragraaf 2.3 gaat nader in op de economische ratio bij publieke belangenbehartiging. Leidraad bij deze analyse is het rapport van Teulings e.a. "De Calculus van het publieke belang" (Teulings, 2003). Hoofdstuk 2 wordt afgesloten met een hypothese over de onderzoeksvraag gebaseerd op de literatuuranalyses in de voorgaande paragrafen.

Deze hypothese is in dit onderzoek getoetst door middel van het bestuderen van verslagen van aandeelhoudersvergaderingen en door middel van interviews met een aantal betrokkenen. De opzet van dit kwalitatief toetsingsonderzoek komt in hoofdstuk 3 aan de orde.

Hoofdstuk 4 beschrijft de resultaten van de analyse van de verslagen in paragraaf 4.1. In paragraaf 4.2 worden de resultaten van de interviews beschreven. Beide paragrafen worden afgesloten met een korte toets van de hypothese.

Dit rapport wordt in hoofdstuk 5 afgesloten met conclusies en adviezen voor vervolgonderzoek. In het nawoord staan persoonlijke reflecties op de uitvoering en resultaten van dit werk.

In bijlage I worden een aantal centrale begrippen die gebruikt worden in deze scriptie nader gedefinieerd en, waar nodig, verklaard. Naar de overige bijlagen wordt in de tekst verwezen.

Hoofdstuk 2 LITERATUURONDERZOEK

2.1 Publieke belangen in de drinkwatervoorziening

In het rapport "Het Borgen van het Publieke Belang" (WRR, 2000) wordt onder een publiek belang verstaan: "het maatschappelijk belang dat de overheid zich aantrekt op grond van de overtuiging dat dit belang anders niet goed tot zijn recht komt." Dit aantrekken betekent dat de overheid het tot doelstelling van haar beleid maakt om dit belang te behartigen. Deze doelstelling is niet tijdelijk en de burgers mogen dit belang redelijkerwijs van de overheid gaan verwachten.

De WRR onderscheidt twee opeenvolgende vragen die beantwoord dienen te worden bij het voornemen tot privatisering van een bepaalde taak; de Wat-vraag en de Hoe-vraag. De Wat-vraag gaat in op de vraag aan welke belangen de overheid zich moet committeren, waarvoor het de eindverantwoordelijkheid dient te dragen. Deze vraag is in hoge mate normatief en dient dan ook door de politiek beantwoord te worden.

Het normatieve karakter van het begrip publiek belang is niet eenduidig. Publieke belangen zijn onderling concurrerend, relatief en dynamisch en niet eenvoudig eenduidig te operationaliseren. Dit heeft gevolgen voor de bescherming van deze belangen (Dicke en de Bruijn (2003)).

De Hoe-vraag gaat vervolgens in op de wijze waarop het overheidsbelang geborgd wordt, welke eisen worden aan de organisatie van dit belang gesteld? De Wat-vraag is niet alleen bepalend voor de Hoe-vraag, problemen bij de Hoe-vraag kunnen ook reden zijn de Wat-vraag te heroverwegen. Dit geldt des te meer omdat er bij de privatiseringsvraag van een bepaalde sector vaak meerdere publieke belangen spelen, die elk hun eigen afwegingen en eigen uitkomsten hebben.

Analyse van de Handelingen in de Tweede en Eerste Kamer bij de behandeling van het wetsvoorstel eigendom drinkwaterbedrijven levert de volgende (erkende) publieke belangen bij de drinkwatervoorziening op.

1. Drinkwater is een eerste levensbehoefte, de volksgezondheid is in het geding als de kwaliteit van het water te wensen overlaat.
2. Vanuit de aard van de infrastructuur is de drinkwatervoorziening een natuurlijk monopolie. Drinkwater dient onder redelijke voorwaarden, waaronder een redelijk tarief, voor iedereen ter beschikking te zijn.
3. Gegarandeerde productie en levering. Leveringszekerheid is van groot belang, ook op lange termijn en in noodgevallen.
4. Bevorderen van een veilig ontwerp, aanleg en gebruik van toestellen die zijn aangesloten op het drinkwaternet.
5. Bevorderen van een doelmatig en milieuhygiënisch watergebruik.
6. Bevorderen van een adequate kennisinfrastructuur en een hoog kennisniveau op het gebied van de openbare drinkwatervoorziening.
7. Bevorderen van een duurzaam beheer van de drinkwaterbronnen

Publieke belangen behoren zoveel mogelijk in de Wet vermeldt te zijn. De bovengenoemde belangen zijn opgenomen in het voorstel van de nieuwe drinkwaterwet (Ministerie van VROM, 2006). In het politieke debat zijn met name de eerste drie belangen veelvuldig en kamerbreed (van VVD tot SP) genoemd.

Toepassing van de definitie van publieke belangen door de WRR op bovenstaande

opsomming geeft aan dat met name de eerste drie belangen tot doel van de overheid gerekend kunnen worden. De overige belangen zijn meer maatschappelijke belangen die niet doorslaggevend zijn om de drinkwatervoorziening door de overheid uit te voeren.

2.2 Borging van de publieke belangen

2.2.1 Inleiding

De beantwoording van de Hoe-vraag gaat in op de wijze waarop het publieke belang het best geborgd kan worden. De WRR onderscheidt vier vormen van borging van publiek belang:

- Borging met concurrentie, met name een efficiënte uitvoering wordt geborgd.
- Borging met wetten en regels.
- Institutionele borging door het versterken van waarden en normen
- Aansturing door een politiek bestuurder.

De eerste drie mechanismen zijn van toepassing bij de uitvoering door private organisaties, de laatste drie bij een uitvoering door publieke organisaties. Een publiek belang dat slechts door één borgingsmechanisme wordt beschermd is kwetsbaar. In de navolgende vier paragrafen zullen alle vier bovengenoemde borgingsmechanismen, in weliswaar afwijkende volgorde, uitgewerkt en toegepast op de drinkwatersector worden.

2.2.2 Wet en Regelgeving

Het leveren van drinkwater in Nederland is sinds 1961 geregeld via de Waterleidingwet. In 2003 is de Waterleidingwet aangevuld met bepalingen betreffende het eigendom van drinkwaterbedrijven. De Tweede Kamerbeslissing uit 2003 is het antwoord op de Wat-vraag en een deel van de Hoe-vraag.

Overheidseigendom komt aan de orde als de contracten niet volledig kunnen zijn (Shleifer, 1998). De drinkwaterkwaliteit bijvoorbeeld kan gezien worden als een incompleet contract, omdat de gewenste kwaliteit niet goed omschreven kan worden. Er worden normen gesteld die niet overschreden mogen worden, doch het is in het belang van de consumenten deze normen zo ver mogelijk te onderschrijven, er is een streven naar schoon water.

De EU-Drinkwaterrichtlijn uit 1998 geeft de kwaliteitsnormen voor drinkwater, deze EU-richtlijn is in 2000 in de Waterleidingwet geïncorporeerd.

De minister van VROM heeft begin 2006 een concept vastgesteld voor een geheel herziene Drinkwaterwet ter vervanging van de waterleidingwet uit 1961. Dit wetsvoorstel is op 17 februari 2006 door het kabinet ter verdere behandeling aangeboden aan de Raad van State, vooruitlopend op een geplande behandeling in de Tweede Kamer in de tweede helft van 2006. In bijlage II zijn de relevante voorstellen tot wetsartikelen opgenomen.

De wet stelt dat drinkwaterbedrijven een maatschappelijk doel van algemeen belang nastreven. Daarbij geldt dat uitvoering op doelmatige wijze tegen maatschappelijk aanvaardbare kosten dient plaats te vinden. De tariefstelling en de aanwending van winst dienen in overeenstemming te zijn met het streven naar optimale kwaliteit, het waarborgen van de continuïteit van het bedrijf en de bescherming van de gebonden klant (Ministerie van VROM, 2006).

De publieke belangen in de drinkwatervoorziening zijn in het wetsvoorstel verankerd. Het voorstel geeft in de artikelen 7 en 8 aan wat de taken en verplichtingen zijn van de eigenaar van een drinkwaterbedrijf. In de artikelen 9, 10 en 11 worden regels gesteld over de zeggenschap over een drinkwaterbedrijf.

De borging van het publieke belang door wet- regelgeving wordt met het nieuwe wetsvoorstel als goed beoordeeld.

2.2.3 Aansturing door een politiek bestuurder

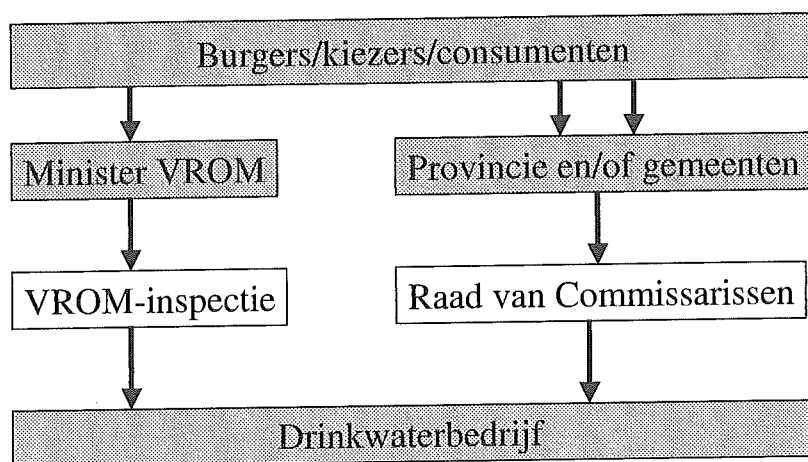
Een in veel beschreven fenomeen bij de besturing van organisaties is het agencyprobleem (oa. Eisenhardt, 1989 en Teulings, 2003). Het agencyprobleem betreft de interactie tussen een opdrachtgever (de principal) en een opdrachtnemer (de agent). Bij dergelijke interactie is er theoretisch sprake van inefficiëntie, waaraan in economisch opzicht kosten (transactiekosten) zijn verbonden omdat:

- Opdrachtgever en opdrachtnemer verschillende belangen nastreven.
- Er verschil is in informatie tussen opdrachtgever en opdrachtnemer.

Problemen tussen opdrachtgevers en opdrachtnemers zijn in de publieke sector complexer dan in de private sector. Er is bij de burgers weinig vertrouwen in de politiek. Het politieke bestuur zoals het college van Burgemeester en Wethouders is een soort middenmanagement tussen de kiezers aan de ene zijde en de uitvoerders van publieke taken aan de andere zijde. De problemen van meerdere opdrachtgevers, meerdere taken en meerdere hiërarchische lagen verklaren dat de overheid de reputatie heeft inefficiënt te zijn en publieke organisaties zo procedureel zijn ingesteld (Teulings, 2005 en Dixit, 2002).

Sommige drinkwaterbedrijven kennen één of enkele aandeelhouders, andere bedrijven kennen vele verschillende aandeelhouders (tabel 1). Een grootaandeelhouder kan meer invloed uitoefenen op de strategie en bedrijfsvoering dan een kleine aandeelhouder. Het agencyprobleem tussen de eigenaren en het bestuur van drinkwaterbedrijven wordt versterkt door schaalvergroting van de afgelopen decennia. De gemeente Winterswijk bijvoorbeeld was 15 jaar geleden nog enig aandeelhouder van het eigen waterbedrijf en is nu 1 van de 85 aandeelhouders in Vitens met 0,72% van het aantal aandelen.

Voor de aansturing van een drinkwaterbedrijf is het volgende schema opgesteld.



Figuur 3: Opdrachtgever – opdrachtnemerschap bij drinkwaterbedrijven

De minister van VROM heeft de VROM inspectie als toezichthouder aangesteld (artikel 41 wetsvoorstel, artikel 61 huidige waterleidingwet). Deze toezichthouder controleert het waterbedrijf met name op de drinkwaterkwaliteit en de leveringszekerheid. Daarnaast is een verplichte prestatievergelijking tussen de bedrijven in het wetsvoorstel opgenomen (paragraaf 2.2.4).

De decentrale overheden als eigenaren van de drinkwaterbedrijven hebben een Raad van Commissarissen als toezichthouder aangesteld die het bedrijfsbelang behartigt. De eigenaar van het drinkwaterbedrijf dient ervoor zorg te dragen dat het bedrijf doelmatig te werk gaat en een transparante en redelijke tariefstelling hanteert.

Een dergelijke toezichthoudende structuur vanuit de overheid is zwak, omdat het niet eenduidig is. Er zijn twee toezichthoudende lijnen voor de behartiging van publieke belangen. Daarbij komt dat met name de opdrachtgever – opdrachtnemerschap relatie tussen de aandeelhouders en de Raad van Commissarissen zwak is gezien de privaatrechtelijke rechtsvorm van een structuurvennootschap waarbij de commissarissen in principe “zonder last of ruggespraak” met de aandeelhouders opereren. Structuurvennootschappen zijn eigenlijk ongeschikt voor overheidsbedrijven, waarbij vanuit de aandeelhoudersrol de publieke belangen worden gediend (Tweede Kamer, 2001 en Van Delden en Veraart, 2001).

Geconcludeerd kan worden dat de borging van publieke belangen in de drinkwatervoorziening door de politiek bestuurder inadequaat is om redenen van:

- Opdrachtgever – opdrachtnemerschap inefficiëntie, het agencyprobleem.
- De organisatievorm in overheid NV's met vaak tientallen aandeelhouders.

2.2.4 Borging door concurrentie in het publieke domein

Concurrentie tussen overheidsbedrijven kan worden toegepast als een competitie met als doel van elkaar te leren. Hierbij staat niet de afrekening maar de vergelijking voorop. Deze vergelijking genereert informatie die gebruikt kan worden om efficiënter te werken. Het is overigens niet eenvoudig altijd goede indicatoren te vinden voor de vergelijking (WRR,2000).

In het wetsvoorstel is in artikel 36 een verplichte prestatievergelijking (benchmark) tussen de drinkwaterbedrijven opgenomen. Deze prestatievergelijking wordt nader ingevuld met een nog nader op te stellen Algemene Maatregel van Bestuur en heeft betrekking op vier in het wetsvoorstel genoemde indicatoren:

- kwaliteit van het geleverde water
- milieuaspecten van de drinkwatervoorziening
- klantenservice
- kostenefficiëntie

Deze prestatievergelijking heeft een tweeledig doel. Enerzijds het bevorderen van de verbetering van de prestaties van de drinkwaterbedrijven, anderzijds het bevorderen van de transparantie in de bedrijfsvoering.

De met de uitvoering te belasten instantie zendt de rapportage van de prestatievergelijking aan de Minister van VROM. Deze zendt het verslag vervolgens aan beide kamers van de Staten-Generaal en doet hiervan mededeling in de Staatscourant.

Sinds 1997 zijn door de drinkwaterbedrijven op vrijwillige basis reeds een aantal benchmarks uitgevoerd. Deze hebben een positief effect gehad op de tarieven voor bedrijven en huishoudens: rekening houdend met inflatie zijn de tarieven in de periode 1997-2003 gedaald met respectievelijk 5,8 en 6,7% (memorie van toelichting op wetsvoorstel Drinkwaterwet).

Dijkgraaf e.a. berekenden in 1997 een mogelijk efficiencyverbetering voor de drinkwatersector van 9 tot 15%. Dijkgraaf (2005) en Bockel (2004) concluderen dat het huidige toezicht door aandeelhouders, in combinatie met de vrijwillige benchmark, in 2003 reeds tot een efficiencywinst van 9% heeft geleid.

Bij beoordeling van dit mechanisme voor de borging van het publieke belang van de drinkwatervoorziening kan geconcludeerd worden dat het competitiedoel door onderlinge vergelijking in belangrijke mate bereikt is. Verdere consolidatie van het aantal drinkwaterbedrijven beperkt de (schijnbare) competitie.

Het tweede doel van de benchmark, het bevorderen van transparantie in de bedrijfsvoering, geeft mede invulling aan een vierde borgingsmechanisme, de institutionele borging.

2.2.5 Institutionele borging

Het was milieuminister De Boer die eens bij een brainstormsessie met haar ambtenaren tot haar schrik bemerkte dat deze ambtenaren het milieu meer trouw waren dan hun minister (referentie naar een interview met de minister in de Volkskrant 24 april 1999 in WRR 2000).

De waarden en normen binnen een organisatie vormen een belangrijke aanvulling in de beschikbare borgingsmechanismen. De medewerkers van de publieke dienst dienen achter de gestelde publieke belangen te staan om deze te kunnen behartigen. Het normatieve kader dat ten grondslag ligt aan de Wat-vraag is dan ook van toepassing bij deze Hoe-vraag. De normen en waarden van de politiek bestuurder en van het uitvoeringsapparaat moeten niet divergeren (WRR).

De nadruk op een meer bedrijfsmatige sturing heeft een gevaar in zich. Winsten in de vorm van "nieuw (publiek) ondernemerschap" kunnen ten koste gaan van waarden als responsiviteit, verantwoordelijkheid, dienstbaarheid en integriteit die de publieke sector een meerwaarde kunnen verschaffen. Indien de publieke normen en waarden worden ondergraven door de waarden en normen van de private sector, zullen de mogelijkheden van institutionele borging afnemen (WRR, blz 96).

Voor een goed ondernemingsbestuur is het daarom van belang dat de institutionele borging van de publieke belangen ook door de Raad van Commissarissen (RvC) in de aansturing van het management verinnerlijkt is. De taken en verantwoordelijkheden van een RvC zijn in het burgerlijk wetboek artikel 2:158 beschreven.

Naar aanleiding van recente beursfraudezaken (Enron, Ahold) is de goede uitvoering van het ondernemingsbestuur (corporate governance) door de commissie Tabaksblat herijkt. Deze commissie heeft een code opgesteld voor transparante werkwijze van beursgenoteerde ondernemingen. Deze code is ook door drinkwaterbedrijven in meer of mindere mate overgenomen. In jaarverslagen wordt bijvoorbeeld het salaris van de individuele bestuurders gepubliceerd.

Voor de interne medewerkers zijn gedragscodes opgesteld, inclusief klokkenluiderregelingen.

De transparante besturing van drinkwaterbedrijven gaat echter nog niet zo ver dat besluitenlijsten van de directie en Raad van Commissarissen en/of verslagen van aandeelhoudersvergaderingen openbaar gemaakt worden. Dit in tegenstelling tot vergelijkbare handelwijzen bij de overheid.

Geen van de drinkwaterbedrijven publiceren de agenda of verslagen van de Algemene vergadering van Aandeelhouders (AvA). In het kader van dit onderzoek is aan de 12 NV's gevraagd om inzage in de notulen van de AvA. Slechts drie bedrijven hebben deze inzage gegeven (zie ook hoofdstuk 4).

De benchmark dient naast de prestatievergelijking tussen bedrijven ook het doel om transparantie in het functioneren van de drinkwaterbedrijven te bevorderen. Voorzitter Deetman van de vereniging van Nederlandse Gemeenten stelt in een interview: “Juist die transparantie geeft ruimte voor debatten, bijvoorbeeld in gemeenteraden. Met openheid bereik je bij consumenten en instanties het gevoel dat het publieke belang gewaarborgd is.” (Vewin, 2004 b).

Geconcludeerd wordt dat weliswaar corporate governance codes zijn ingevoerd en publicatie van de benchmark plaats vindt, doch dat de openbaarheid van vergaderingen van aandeelhouders minder is dan het niveau van gemeenteraden en provinciale staten.

2.3 Het aandeelhouderschap van de bedrijven

2.3.1 Inleiding

Teulings e.a. (2003) presenteren in het rapport “De Calculus van het publieke belang” een benadering van het publieke belang vanuit economisch perspectief. De auteurs presenteren daarbij een afwegingsschema op welke wijze publieke belangen aangestuurd kunnen worden in mogelijke organisatievormen. Een bewerking van dit schema is in bijlage III opgenomen.

De overheid intervenueert in het spel van vraag en aanbod als er publieke belangen in het geding zijn. Publieke belangen zijn in het geding als een transactie tussen partijen externe effecten hebben op niet bij de transactie betrokken partijen. Er is dan sprake van marktfalen. De behartiging van publieke belangen is vanuit dit economisch perspectief niet veel anders dan het internaliseren van externe effecten met behulp van publiekrechtelijke dwang.

De Calculus van het publieke belang gaat uit van twee principes die toegepast kunnen worden in de benadering van het aandeelhouderschap van drinkwaterbedrijven. Dat zijn:

- Het subsidiariteitsprincipe. Beslissingen moeten worden genomen op het laagste niveau waar alle relevante externe effecten geïnternaliseerd kunnen worden (paragraaf 2.3.2).
- Een kosten-batenanalyse. De kosten die de verschillende overheden maken voor de behartiging van het publieke belang door het toepassen van publiekrechtelijke instrumenten dienen op te wegen tegen de voordelen voor deze overheden, veelal in de vorm van afroming door belastingheffing (paragraaf 2.3.3).

2.3.2 Subsidiariteitprincipe

Omdat het behartigen van publieke belangen met inefficiëntie gepaard gaat, dient het aantal hiërarchische lagen beperkt te blijven (zie ook paragraaf 2.2.3). Daarom kunnen publieke belangen het best worden behartigd door het laagst mogelijke niveau waarop de publieke belangen spelen en publiekrechtelijke dwang kan worden uitgeoefend. Dit wordt het subsidiariteitsprincipe genoemd. Dit principe minimaliseert de transactiekosten van politieke interventie.

In onderstaande tabel zijn door mij de publieke belangen verbonden met het overheidsniveau dat voor de behartiging van dit belang publiekrechtelijke instrumenten (bevoegd gezag voor de uitvoering van wet en regelgeving) ter beschikking heeft.

Veelal is in de statuten van de bedrijven bepaald dat de aandeelhouders advies- of instemmingsrecht hebben op de tarieven van drinkwaterbedrijven. Dit recht is ook in de tabel

opgenomen. Bij private-NV's zijn overigens dergelijke statutaire bepalingen in het algemeen niet aanwezig.

Publiek belang	Publiekrechtelijke interventie		
	Rijk	Provincie	Gemeente
1. 1 ^e levensbehoefte, volksgezondheid	Drinkwaterwet		
2. Redelijk tarief voor iedereen	Drinkwaterwet	<i>Statuten</i>	<i>Statuten</i>
3. Leveringszekerheid gegarandeerd	Drinkwaterwet		
4. Bevorderen veilige aansluitingen	Drinkwaterwet		
5. Bevorderen verantwoord watergebruik	Drinkwaterwet		
6. Bevorderen kennisinfrastructuur	Drinkwaterwet		
7. Bevorderen duurzaam bronnenbeheer	Drinkwaterwet	Grondwaterwet	

Tabel 3: Toepassing subsidiariteitsprincipe op publieke belangen in drinkwatervoorziening

In het wetsvoorstel Drinkwaterwet zijn zorgplichtartikelen opgenomen (art. 2 en 3), die behelzen dat alle overheidsniveaus verantwoordelijkheden en taken hebben voor de duurzame veiligstelling van de drinkwatervoorziening. Als eigenaar van de drinkwaterbedrijven zijn de decentrale overheden er aan gehouden dat de bedrijven in overheidshanden blijven, dat deze aan de wettelijke verplichtingen voldoen en dat zij doelmatig opereren. Hiermee hebben zij echter niet de publiekrechtelijke dwangmiddelen in handen.

Van Delden en Veraart (2001, 244) stellen dat het voor de hand zou liggen om het publieke aandeelhouderschap op provinciaal niveau te leggen. Dat zou beter aansluiten bij de werkgebieden van de waterbedrijven en tevens aansluiten bij wettelijke bevoegdheden van de provincie op het gebied van water (vergunningverlening voor grondwateronttrekking ten behoeve van de drinkwaterproductie).

Toepassing van het subsidiariteitsprincipe op de drinkwatervoorziening leert dat de provincie het laagste overheidsniveau is dat publiekrechtelijke dwang kan uitoefenen op een drinkwaterbedrijf.

Een gemeente is vanuit dit perspectief minder geschikt voor het behartigen van de publieke belangen. De bescherming van de bronnen via de Wet Ruimtelijke Ordening en de Wet Milieubeheer, waarvoor naast de provincie ook de gemeente bevoegdheden heeft, is een afgeleide van de vergunningverlening voor grondwateronttrekking via de Grondwaterwet.

2.3.3 Afroming door de overheid

Op drinkwater is de Ramsey-regel van toepassing. Deze regel luidt dat in een sector met een zeer inelastische vraag (zoals drinkwater) de consumenten niet gevoelig zijn voor prijsveranderingen. Teulings e.a. (2005, pp 56) stellen dat tussen de winstmaximerende monopolist en de belastingheffende overheid een nauwe verwantschap bestaat, beide zijn uit op een zo'n hoog mogelijk opbrengst, of die winst nu monopoliewinst of belastingwinst heet.

Overheidsaandeelhouders hebben een tegenstrijdig belang bij de vaststelling van de drinkwatertarieven.

Enerzijds dienen de overheidsaandeelhouders vanuit de behartiging van het publieke belang te sturen op zo laag mogelijke tarieven. De aandeelhouder is voor dit onderhandelingspel dan wel afhankelijk van de mate van binding aan de strategie en de beschikbare informatie. Op beide punten staat de aandeelhouder zwak. Het is ten eerste de vraag in hoeverre de gemeente of de provincie door de consument wordt afgerekend op zijn onderhandelingsresultaat. Ten

tweede is er informatiescheefheid, want de onderbouwende informatie voor de tariefstelling komt van het professionele drinkwaterbedrijf en is over het algemeen lastig te doorgronden (het agencyprobleem, zie paragraaf 2.2.3).

Anderzijds heeft de overheid een rol als aandeelhouder. Vanuit dit perspectief heeft de gemeente of de provincie belang heeft bij een hoge winstmarge van het drinkwaterbedrijf in verband met de opbouw van eigen vermogen en met een eventuele dividenduitkering.

In tabel 4 is een overzicht opgesteld van de belastingheffingen op het drinkwater, gebaseerd op de jaarrekening van Vitens. In dit overzicht is ook de winst (bedrijfsresultaat) van het bedrijf verwerkt.

Het benoemen van de toevoeging van het bedrijfsresultaat als belastingopbrengst wordt gemotiveerd uit het gegeven dat over het algemeen de solvabiliteitsratio van de drinkwaterbedrijven liggen op het door de bedrijven gewenste niveau.

Belastingopbrengsten (% van de bruto drinkwateromzet)	Rijk	Provincie/gemeenten
Grondwaterbelasting	12(%) ¹	
Grondwaterheffing		1(%) ¹
Ecotax + BTW	15 (%)	
Bedrijfsresultaat (vermogen + dividend)		12(%) ²
Totaal	27(%)	13(%)

¹ De afdracht voor het onttrekken van grondwater is niet van toepassing op bedrijven die drinkwater produceren uit oppervlaktewater.

² Gebaseerd op de dividenduitkering van Vitens in 2004 (Vitens, 2005)

Tabel 4: Indicatie afroaming van opbrengsten drinkwaterproductie door overheden.

Uit deze tabel blijkt dat een significant deel (15 – 40 %) van de omzet van drinkwaterbedrijven afgeroomd wordt door de overheid. De belangrijkste variabelen zijn de afdracht van grondwaterbelasting en het bedrijfsresultaat. De gemiddelde belastingafdracht, exclusief het bedrijfsresultaat, is tussen 1997 en 2003 gestegen van 15 naar 23% (Vewin, 2004a)

Geconcludeerd wordt dat de kosten-batenbalans voor de verschillende overheidsniveaus geen gelijke uitkomsten oplevert. Met name gemeenten, en in mindere mate provincies, lijken meer baten dan kosten aan het drinkwaterbedrijf te hebben. Het bedrijfsresultaat door toevoeging aan het eigen vermogen, die reeds op peil is, en eventueel dividend brengt deze onbalans aan.

2.4 Hypothese

De Wit en Meyer (2000a) behandelen de paradox in het doel van een organisatie tussen winstgevendheid en verantwoordelijkheid (profitability and responsibility). De te hanteren perspectieven hierbij zijn aandeelhouderswaarde en maatschappelijke waarde (shareholder value en stakeholder value).

Beide perspectieven kenmerken zich dus door een verschillend belang dat nagestreefd wordt. Bij het perspectief van winstgevendheid is dat een eenduidig belang, bij een perspectief van verantwoordelijkheid betreft het een afweging van verschillende maatschappelijke belangen die met elkaar in balans moeten zijn.

De Wit en Meyer geven aan dat beide diametrale gezichtspunten als these en antithese benaderd kunnen worden voor de strategische positionering van het doel van een organisatie.

De beide visies dienen samengevoegd te worden tot een synthese. De synthese is situatie-afhankelijk en dient voor elke probleemstelling vanuit de these en antithese bepaald te worden.

De overheid heeft, in tegenstelling tot private ondernemingen met een eenduidig aandeelhoudersbelang, te maken met vele belanghebbenden met sterk uiteenlopende belangen. Dit maakt het moeilijker de opdrachtnemers van de overheid verantwoordelijk te maken voor nauw omschreven heldere doelstellingen.

De overheid moet duidelijk maken wat publieke belangen zijn en wat niet, dan weten opdrachtnemers waar ze aan toe zijn en kunnen ze ter verantwoording worden geroepen, hetzelfde geldt voor toezichthouders. Als risicoaverse politici grote waarde hechten aan het bereiken van een slecht meetbaar publiek belang, dan zullen de prikkels voor andere doelstellingen noodgedwongen beperkt moeten blijven (Teulings 2003, blz 136).

Een verbod op het uitdelen van winst in maatschappelijke ondernemingen kan voorkomen dat deze ondernemingen zich slechts richt op het verminderen van de kosten waarvan de kwaliteit het slachtoffer wordt (Lit. referentie naar Glaeser en Shleifer, in Teulings, 2003). Zo'n restrictie kan met name wenselijk zijn wanneer de kwaliteit van de diensten moeilijk te beoordelen is door de consumenten of wanneer bepaalde externe effecten moeilijk contracteerbaar zijn door de overheid. Nadeel hiervan is dat er ingeleverd wordt op de prikkels voor innovatie en kostenreductie, een afruil tussen kostendoelmatigheid (produceren tegen de laagste kosten) versus allocatieve doelmatigheid (produceren wat de consument behoeft).

Bij het stellen van de onderzoeksvraag zijn vier drie subvragen gesteld.

- Welke publieke belangen heeft een gemeente in een drinkwaterbedrijf?
- Hoe worden die belangen door een gemeente behartigd?
- Is er een relatie tussen het aandeelhouderschap en deze publieke belangen?
- Hoe worden deze dan met elkaar in verband gebracht?

Het voorlopige antwoord (hypothese) op deze subvragen is dat de publieke belangen die primair door de gemeentelijke aandeelhouders in drinkwaterbedrijven behartigd moeten worden het sturen op een redelijk tarief is. Het Rijk stuurt middels wet- en regelgeving primair op de andere publieke belangen (zie tabel 3, paragraaf 2.3.2).

Prikkels voor financiële revenuen voor de decentrale aandeelhouders dienen beperkt te worden. De solvabiliteit van de bedrijven is reeds op een behoorlijk niveau; dividenduitkering geeft teveel een focus op aandeelhouderswaarde. Deze focus gaat ten koste van de publieke belangenbehartiging in het drinkwaterbedrijf.

Mijn hypothese, die ik middels een kwalitatief onderzoek zal toetsen, is dat gemeenten het aandeelhouderschap te veel als mogelijkheid zien om extra inkomsten te verwerven (monopoliewinsten afromen) en te weinig sturen op lage tarieven of andere publieke belangen.

Hoofdstuk 3 ONDERZOEKSOPZET EN VERANTWOORDING

3.1 Onderzoeksopzet

Op basis van literatuuronderzoek is in het vorige hoofdstuk een hypothese gesteld die een voorlopig antwoord geeft op de onderzoeksvraag.

De volgende stap is een empirisch onderzoek om deze hypothese te toetsen. De opzet van dit empirisch onderzoek wordt in dit hoofdstuk 3 beschreven, de resultaten komen in het volgende hoofdstuk 4 aan de orde.

Het empirisch onderzoek wordt benaderd als een toetsende onderzoeksvraag (Baarda, 2005). Er is een theorie en een hypothese, deze worden getoetst. Met andere woorden, klopt de hypothese met de werkelijkheid? Als dat niet het geval is zal de hypothese verworpen of aangepast moeten worden.

Bij de toetsing van mijn onderzoeksvraag wordt gebruik gemaakt van begrippen en labels. Onder begrip worden hierbij een groep van labels of onderwerpen verstaan. De labels zijn de onderwerpen waarop het empirisch onderzoek gefocust wordt.

Voor het empirisch onderzoek zijn de volgende begrippen en labels toegepast.

Begrip	Label
Publiek belang ↓	Kwaliteit Drinkwater
	Leveringszekerheid
	Tariefbepanking voor gebonden klanten
	Duurzaam Bronnenbeheer
Borgingsmechanismen ↑	Benchmark of ander concurrentiemechanisme
	Corporate governance
	Transparantie naar klanten
	Verwatering invloed aandeelhouder
Aandeelhoudersbelang	Deelnemingenbeleid
	Solvabiliteit, eigen vermogenspositie
	Dividend uitkering
	Verkoopbereidheid

Tabel 5: Overzicht van begrippen en labels gebruikt bij het empirisch onderzoek.

Voor de selectie van de labels bij het begrip publieke belangen kan geconstateerd worden dat een drietal genoemde belangen in paragraaf 2.1 in dit onderzoek niet terugkomen. Het zijn:

- Het bevorderen van veilige toestellen die op het net zijn aangesloten.
- Het bevorderen van doelmatig en milieuhygiënisch watergebruik.
- Het bevorderen van een adequate kennisinfrastructuur.

Deze keuze is gemaakt omdat deze belangen een meer afgeleid karakter hebben, niet primair van belang geacht worden, slecht meetbaar zijn en/of er geen specifieke publiekrechtelijke instrumenten vanuit de aandeelhouders tegenover staan.

Ook bij het begrip borgingsmechanisme heeft een selectie naar toetsbare labels plaatsgevonden. Het mechanisme van wet- en regelgeving verankert reeds de publieke belangen en is voorwaardenstellend. Het heeft geen invloed op de gesignaleerde paradox tussen het aandeelhouderschap en de publieke belangen van gemeenten. Het gebruik van de

(tot op heden vrijwillige) benchmark door de aandeelhouders kan middels empirisch onderzoek wel getoetst worden.

Het institutionele mechanisme leidt tot de labels corporate governance en transparantie naar klanten. Overige potentiële labels als dienstbaarheid, responsiviteit en integriteit van het bedrijf zijn slecht meetbaar en daarom buiten beschouwing gebleven voor dit onderzoek. Vanuit de aansturing door opdrachtgever – opdrachtnemerrelaties kan als label de relatieve invloed van aandeelhouders worden aangemerkt. In bovenstaande tabel is dit verwatering van aandeelhouderschap genoemd.

Voor de empirische toetsing is gekozen voor een kwalitatief onderzoek door middel van een niet gerichte, selecte steekproef. De steekproef is niet gericht omdat er geen duidelijke inhoudelijke of theoretische overwegingen ten grondslag liggen aan de keuze voor de onderzoekseenheden.

3.2 Onderzoekseenheden

Voor het empirisch onderzoek heb ik gekozen voor twee verschillende methoden van dataverzameling:

- Notulen van de Algemene vergadering van Aandeelhouders (AvA) van een tweetal bedrijven
- Open interviews met experts, commissarissen en aandeelhouders

Het was niet eenvoudig de notulen van vergaderingen van aandeelhouders te verkrijgen. Uiteindelijk is geput uit een verzameling van tien vergaderingen van het voormalig Waterbedrijf Gelderland, de laatste twee vergaderingen van Vitens en de laatste tien vergaderingen van Duinwaterbedrijf Zuid-Holland. In bijlage V is een overzicht van deze aandeelhoudersvergaderingen opgenomen.

Deze vergaderingen worden normaliter 2x/jaar gehouden, met als standaard onderwerp in de voorjaarsvergadering de vaststelling van de jaarrekening en in de najaarsvergadering de meerjarenbegroting en de tarieven voor het komend jaar.

De beschouwde periode van Waterbedrijf Gelderland tussen 1998 en 2001 was zeer dynamisch in verband met:

- De start van het bedrijf na de fusie per 1 januari 1997 tot Waterbedrijf Gelderland uit Waterleidingmaatschappij Oost Gelderland en Waterleidingmaatschappij Midden Gelderland.
- De fusiebesprekingen met Waterleiding Maatschappij Limburg en Waterleiding Maatschappij Oost-Brabant in 1999 tot Aquilex. Deze fusie is niet doorgegaan.
- De fusiebesprekingen in 2000 met Waterleiding Maatschappij Overijssel.
- Het vijandige bod van NUON begin 2000 op de aandelen van Waterbedrijf Gelderland.
- De afwegingen tussen zelfstandigheid, verkoop of fusie in 2000. Hiertoe is advies opgesteld door het bureau Anderson, Elffers en Felix (zie AEF, 2000).
- De voorbereidingen tot de fusie tussen Waterbedrijf Gelderland, Waterleidingmaatschappij Overijssel en NUON-Water tot Vitens begin 2002.
- De verkoop middels verloting van gemeentelijke aandelen aan de provincie Gelderland begin 2002.

De beschouwde periode van Vitens en DZH waren een stuk minder dynamisch. Ook de laatste vergadering van Vitens stond in het teken van een voorgenomen fusie met Hydron Flevoland en Hydron Midden-Nederland.

Duinwaterbedrijf Zuid-Holland heeft 25 gemeentelijke aandeelhouders; de gemeente Den Haag is met 39,3 % grootaandeelhouder. De provincie Zuid-Holland is geen aandeelhouder in dit bedrijf. DZH is voor het laatst in 1996 gefuseerd en kan organisatorisch, ten opzichte van Waterbedrijf Gelderland en Vitens, als een relatief stabiel bedrijf gekenschetst worden.

In bijlage VI is een overzicht van de geïnterviewden opgenomen. De selectie van de geïnterviewden is gebaseerd op bereidwilligheid voor deelname, kennis en ervaring met de drinkwatersector.

Er zijn twee commissarissen geïnterviewd; de heer Verwolf is dijkgraaf van waterschap Veluwe en sinds 2003 commissaris bij DZH, de heer Elfers is burgemeester van Dalfsen en sinds 2000 commissaris bij eerst Waterleiding Maatschappij Overijssel en later Vitens.

Zowel de analyse van notulen als de interviews zijn gericht geweest op de in tabel 5 van paragraaf 3.1 genoemde labels. In bijlage VII is de vragenlijst opgenomen die als richtsnoer gebruikt is bij de open interviews.

Hoofdstuk 4 RESULTATEN EMPIRISCH ONDERZOEK

4.1 Analyse verslagen

4.1.1 Vertegenwoordiging

In bijlage V is een overzicht van het aantal aandeelhouders en de aanwezigheid van de aandeelhouders tijdens AvA's van de verschillende bedrijven opgenomen. Hieruit zijn een aantal opmerkelijke constatering te doen:

- Het is bij DZH mogelijk een gemeente binnen een bepaalde regio te machtigen om een andere gemeente te vertegenwoordigen.
- Grootaandeelhouders als de gemeente Den Haag, provincies en NUON zijn altijd aanwezig. Deze grootaandeelhouders voeren ook frequent het woord.
- Eén wethouder van Den Haag is daarbij president commissaris van de vennootschap. De gemeente levert ook nog een tweede wethouder als commissaris. De gemeente Den Haag laat zich als grootaandeelhouder (39%) door een financieel deskundige ambtenaar vertegenwoordigen.
- De AvA's van DZH en Waterbedrijf Gelderland worden door circa 50% van de aandeelhouders bezocht (aanwezig aandelenpakket is wel groter, met name bij DZH). De aanwezigheid van gemeenten bij de AvA van Vitens is veel kleiner, circa 30%.
- De opkomst lijkt hoger te zijn als het spannend wordt. In de besluitvormende vergadering van Waterbedrijf Gelderland over het afwijzen van het bod van NUON om alle aandelen te kopen is slechts één aandeelhouder afwezig.

4.1.2 Publieke belangen

In de verslagen van de AvA's wordt zelden gesproken over leveringszekerheid. Eén keer (DZH, 22-11-2001) wordt er een vraag gesteld over de in rekening brengen aan het drinkwaterbedrijf van kosten bij onderbreking van de drinkwaterlevering.

Ook de kwaliteit van het geleverde water komt niet vaak aan de orde. Er wordt gesproken over de voortgang van de levering van onthard water in de Achterhoek. De gemeente Winterswijk wenst inzage in de kwaliteit van het geleverde water.

Ten aanzien van het publieke belang duurzaam bronnenbeheer zijn de gemeenten een stuk actiever, met name bij DZH. Er worden vragen gesteld over onder andere verdroging van natuurgebieden, vernatting van stedelijk gebied en recreatief medegebruik van de terreinen.

Ronduit actief zijn de aandeelhouders op het punt van het drinkwatertarief. Alle opmerkingen gaan erover dat de voorgestelde tariefstijgingen aan de hoge kant zijn. Er dient volgens de aandeelhouders meer bezuinigd te worden, of, de in de ogen van de aandeelhouders te hoge solvabiliteitsnorm, wordt ter discussie gesteld. Ondanks deze veelvuldige oppositie blijkt slechts éénmaal een aanpassing van het tarief (AvA Vitens 12-12-2005) voor te komen..

Daarnaast worden door aandeelhouders vragen gesteld over de volgende niet gelabelde maatschappelijke belangen:

- Personele en sociale aspecten bij reorganisaties.
- Maatschappelijk verantwoord ondernemen door internationale activiteiten.
- Samenwerking in de waterketen met gemeenten en waterschappen.

In verschillende vergaderingen is daarnaast gesproken over verstrengelde belangen van drinkwaterbedrijven en gemeenten. Te denken valt hierbij aan aansluitingen van brandkranen voor de bluswatervoorziening en het verleggen van drinkwaterleidingen in verband met wegreconstructies en dergelijke. De kosten die het drinkwaterbedrijf voor deze diensten maakt worden niet allemaal bij de gemeenten in rekening gebracht. In Zuid-Holland willen enkele gemeenten precario heffen voor het bezitten van leidingen in gemeentelijke grond.

4.1.3 Aandeelhoudersbelangen

Het aspect deelnemingenbeleid van gemeenten komt niet voor. In het kader van de mogelijke verkoop van aandelen Waterbedrijf Gelderland zijn door gemeenteraden of college's van B&W standpunten ingenomen. Regionaal werden de standpunten door de gemeenten wel voorbereid en via regionale vertegenwoordigers in de AvA verwoord. De provincie Gelderland wilde een gelijk aandeel als de provincie Overijssel in Vitens, dat was richtinggevend voor de omvang van het pakket aandelen dat de provincie Gelderland van gemeenten wilde kopen.

Waterbedrijf Gelderland had in 1998 al een solvabiliteitsdoel van 40% en een solvabiliteit van 36%. Verantwoording van dit doel vond plaats vanuit de strategie om ook marktactiviteiten te gaan ontwikkelen.

Vitens hanteert sinds 2006 de berekeningswijze conform IFRS (International Financial Reporting Standards; sinds 2005 verplicht voor beursgenoteerde bedrijven in de Europese Unie). De IFRS berekeningswijze wordt zeer complex gevonden. Vitens hanteert hierbij een veilige marge van 10% bovenop de norm van banken van 20% (AvA: 12-12-2005). Veelal vinden aandeelhouders de gehanteerde solvabiliteitsdoelen te hoog. Hier wordt blijkens de notulen veelvuldig over ingesproken. Aandeelhouders willen over het algemeen lagere tarieven en eventueel dividend.

Zowel Waterbedrijf Gelderland als DZH keerden/keren geen dividend uit. DZH wil hiertoe voor de toekomst wel ruimte verschaffen door de statuten aan te passen. Het beleid van DZH is voorlopig geen dividend uit te keren totdat het solvabiliteitsdoel van 30% is gehaald. Vitens heeft een dividenduitkering van maximaal het rendement op staatsobligaties met een looptijd van 10 jaar + 0,2 %. Vitens aandeelhouders willen dividenduitkeringen behouden bij een eventuele fusie met de Hydron-bedrijven.

De verkoopbereidheid van gemeentelijke aandelen heeft te maken met de waarde van het aandeel voor de koper en de aard van de koper. In overgrote meerderheid wilden de aandeelhouders in Waterbedrijf Gelderland niet verkopen aan NUON in verband met twijfels over de waarborging van de publieke belangen. Dit ondanks het feit dat NUON in 2001 nog volledig in overheidshanden was en 2x de intrinsieke waarde bood voor de aandelen. Een groter aantal gemeenten (23%) wilden wel aan de provincie Gelderland verkopen voor een aanzienlijk lager bedrag (iets boven de intrinsieke waarde).

4.1.4 Borgingsmechanismen

Resultaten van de vrijwillige benchmark worden op basis van een presentatie door de directie in de AvA's besproken. Er is weinig discussie over de benchmarkresultaten in de AvA's. Bij DZH wordt gesproken over eventueel centraal tarieftoezicht (regulator) als alternatief concurrentiemechanisme voor de benchmark. De wetgever geen aanleiding te geven voor centraal tarieftoezicht wordt als argument gebruikt voor het niet uitkeren van dividend. Wel wordt de openhartige uitspraak vermeld van de directie om enige tactische ruimte in de tarieven te laten voor het geval een eventuele regulator tot tariefdaling van DZH zou besluiten (21-11-2002).

De samenstelling van de Raad van Commissarissen en ook de verhouding tussen commissarissen en aandeelhouders zijn in AvA besproken. Ook worden de bezoldiging van de directie en vergoedingsregelingen voor commissarissen besproken. Over het algemeen wensen aandeelhouders een goede mix tussen politieke commissarissen en commissarissen uit het bedrijfsleven.

In de AvA van Vitens dd 12-12-2005 is gesproken over invloed van de AvA op het bedrijfsbeleid. De provincie Gelderland wenst een verzwakt structuurregime en meer invloed, maar stuitte op oppositie door de RvC. De gedeputeerde van Gelderland verzuchtte blijkens de notulen met de vraag in hoeverre Vitens de aandeelhouders nog serieus neemt.

Het directe klantbelang komt in de AvA's weinig aan de orde. Wel spreken gemeenten uit dat zij de vertegenwoordigers van de burgers zijn.

DZH heeft een verbruikersraad. De samenstelling van deze raad en de besprekpunten in vergaderingen van deze raad worden in het jaarverslag van DZH weergegeven. De verbruikersraad adviseert onder andere over de tarieven aan de Raad van Commissarissen. Eenmalig is een klant bij de AvA (21-11-2003) van DZH aanwezig, een vraag van deze klant over precario wordt buiten de vergadering behandeld.

De zorgen over verwatering van aandeelhouderschap komen met name naar voren bij discussies over fusies. Dergelijke zorgen leven in mindere mate bij de aandeelhouders van DZH. Wel stellen de aandeelhouders van DZH een eventuele fusie met Evides afhankelijk van het uitstappen van energiebedrijf Delta in Evides. Gemeentelijke aandeelhouders in Vitens zien nog weinig voordelen in een fusie met Hydron.

Gemeenten pleitten ten tijde van de fusiebijeenkomsten van Waterbedrijf Gelderland voor het overdragen van de aandelen richting provincie. De volgende retorische vraag wordt gesteld: "Wie wil er nu aan een bedrijf leiding geven waarin 70 aandeelhouders nog meer te zeggen hebben dan wij nu al hebben (Luesink, gemeente Zutphen; AvA 08-02-2001)".

Bij het tariefvoorstel voor 2006 in de AvA van Vitens bleek grootaandeelhouder NUON (36,1%) als enige van de 22 aanwezige aandeelhouder tegen een door de overige aanwezige aandeelhouders bepleitte reductie te zijn van het voorgestelde tarief voor 2005. Deze 36,1 % was meer dan de som van de aandelen van de overig aanwezige publieke aandeelhouders (30,8 %). Slechts door terug te vallen op statutaire regels is het amendement tot verlaging van het voorgestelde tarief aangenomen.

4.1.5 Weging

Uit de analyse van een beperkte set verslagen van AvA's blijken de volgende zaken:

- Gemeenten staan voor het publieke belang, met name een laag tarief voor de gebonden klanten. Gemeenten vinden de bereikte solvabiliteit over het algemeen aan de hoge kant
- Gemeenten komen ook op voor maatschappelijke belangen zoals het leveren van een bijdrage aan de verbetering van de internationale drinkwaterproblematiek
- Er zijn enkele verstrengelde belangen tussen gemeenten en drinkwaterbedrijf zoals de bluswatervoorziening die in de kosten-batenanalyse een rol spelen
- De invloed van de eigenaren (aandeelhouders) op het bedrijfsbeleid is gering. Grootaandeelhouders lijken meer invloed te hebben.
- NUON mengt zich niet in de discussies tijdens de AvA's van Vitens. NUON lijkt niet voor het publieke belang op te komen.

4.2 Analyse interviews

4.2.1 Publieke belangen

Door alle geïnterviewden wordt de drinkwaterkwaliteit en de leveringszekerheid als het meest belangrijke publieke belang gezien. Op de voet wordt dit belang gevolgd door een laag tarief en een goede service voor de gebonden consumenten. De burgers moeten op continue levering van betrouwbaar drinkwater kunnen vertrouwen. Indien hierin tekort geschoten wordt raakt de maatschappij ontwricht.

Alle geïnterviewden staan achter het besluit de drinkwatervoorziening niet te privatiseren en in overheidseigendom te houden.

De belangrijkste publieke taak van de decentrale overheid, als eigenaren van het bedrijf, is het toezien op het lage tarief voor de gebonden consumenten. Gemeenten wensen daarbij bescherming van de huishoudelijke consumenten ten opzichte van grootverbruikers van drinkwater. Bij de behandeling van het tarievenbeleid en de tariefvoorstellen in de AvA zijn gemeenten alert op de bescherming van de belangen van de individuele, gebonden consument.

De gemeenten zien zichzelf als vertegenwoordiger van de burgers. Als er langdurige kwaliteits- en leveringsproblemen zijn, wordt de gemeente door de burger hierop aangesproken. De gemeente heeft een belangrijke rol om de maatschappelijke effecten van deze eventuele leveringsproblemen te verzachten.

Van secundair publiek belang voor een gemeente is het duurzaam bronnenbeheer. Men is zich bewust van het feit dat met name het ruimtelijke ordenings- en milieubeschermingsbeleid voor de gebieden rondom de bronnen een relatie hebben met de geleverde drinkwaterkwaliteit. Genoemd zijn onder andere de bemestingsproblematiek en de verdroging van natuurgebieden.

Enkele respondenten noemden het optimaliseren van het beheer in ondergrondse leidingnetwerken als een gemeentelijk publiek belang. Daar waar geen ander water beschikbaar is kan het drinkwaternet gebruikt worden als bron van bluswater. Brandbestrijding is een gemeentelijke taak. Ook bij de optimalisatie in de waterketen (drinkwater-riolering-afvalwaterzuivering) zijn gemeentelijke belangen in het geding.

Alle respondenten gingen in op de bijdrage van de drinkwaterbedrijven in het (risicoloos) aanbieden van kennis ten behoeve van de verbetering van de drinkwatervoorziening in ontwikkelingsgebieden. Gemeenten vinden het belangrijk dat de Nederlandse drinkwaterkennis ook voor deze doeleinden wordt aangewend en zijn tevreden over de wijze waarop hier momenteel al invulling wordt gegeven door het drinkwaterbedrijf.

4.2.2 Aandeelhoudersbelangen

De reisafstand naar de AvA is voor de geïnterviewden geen reden om niet naar een dergelijke vergadering te gaan. Wel neemt de bereidheid af te verschijnen in verband met de slinkende invloed door de schaalvergroting en professionalisering. Enkele wethouders hebben wel de indruk dat de bereidheid om naar een AvA te gaan hoger ligt bij wethouders die al langere tijd wethouder zijn (meerdere raadsperiodes) dan bij recent benoemde wethouders.

Naast de inhoud van de vergadering is het netwerkmoment een reden naar een dergelijke vergadering te gaan. Ook de verantwoording naar de gemeenteraad en de burgers is een reden. De inspraak van Wethouder Ter Schure over de hoogte van de salarissen van de bestuurders in de AvA van Essent werd uitgezonden op televisie. Dat heeft hem veel waardering in de gemeente opgeleverd.

De respondenten zijn van mening dat een activistische opstelling tijdens een vergadering invloed heeft, de inbreng moet echter wel deskundig zijn.

Daarbij wordt wel aangemerkt dat de presentaties door de bedrijven zeer goed verzorgd zijn en dat het bedrijf zich ook steeds meer omringd door een uitdijende groep accountants en juristen. Men krijgt als aandeelhouder hierdoor het gevoel niet meer voldoende inhoudelijk opgewassen te zijn.

Zoals in de vorige paragraaf ook reeds benoemd vinden alle respondenten het een goede zaak de drinkwatervoorziening in publiek eigendom blijft. Het wordt door hen als een vreemde zaak gezien dat zowel de provincie Friesland als de Friese gemeenten geen aandelen in een drinkwaterbedrijf hebben. De gemeente Barneveld heeft de aandelen Waterbedrijf Gelderland verkocht omdat:

- het dividend in absolute zin weinig opleverde (in vergelijking met NUON-dividend).
- de gemeente kon het geld goed gebruiken voor een eenmalige investering in een gezondheidscentrum
- de kopende partij was een overheid, de provincie

Geen van de overige geïnterviewde gemeenten voelt er voor om de aandelen te kopen of te verkopen. Door het bezit van de aandelen heb je tenminste invloed en kun je verantwoording naar je burgers afleggen. Indien de aandelen verkocht zijn is het aanwenden van invloed een stuk lastiger, dan ben je in feite alleen maar klant.

De gemeente Dalfsen zou andere gemeenten mobiliseren om tot gezamenlijke koop van een aangeboden pakket over te gaan, indien dit pakket anders bij een niet-publieke partij dreigt terecht te komen.

Over het algemeen vinden de gemeenten echter dat de provincies in dergelijke situaties het voortouw moeten nemen. Die hebben meer geld en meer invloed. Het wordt als een goede zaak beschouwd dat de provincie Friesland overweegt een (deel van) het pakket aandelen te kopen van NUON in Vitens. Het ligt volgens de respondenten minder voor de hand dat de Friese gemeenten tot koop zullen overgaan.

Een andere gestelde vraag aan de geïnterviewden ging over de gewenste solvabiliteitspositie

van een drinkwaterbedrijf. Iedereen was het erover eens dat een drinkwaterbedrijf nagenoeg geen financiële risico's loopt, de inkomsten zijn verzekerd. Veraart: "Ik heb nog nooit zo'n platte statistiek gezien. Het is een hele stabiele sector, waarbij je bijna geen eigen vermogen nodig hebt. Oppotgedrag past daar niet bij. Een te hoog eigen vermogen is een indicatie van het agencyprobleem, het bedrijf houdt de winst liever dan om het aan de aandeelhouders te geven. Bovendien kan het oppotten leiden tot negatieve welvaartseffecten, omdat geïnvesteerd wordt in mindere rendabele projecten. Als je ondernemend wilt zijn moet je ergens anders gaan werken." Uffink: "In de gezondheidszorg is het solvabiliteitsniveau tussen de 5 en 10%. Wat is het risico van een drinkwaterbedrijf ook alweer? Er zit maatschappelijk geld in het bedrijf. Of je bent te duur in je product of je besteedt te weinig aan kwaliteit. Je moet je in de maatschappelijk context waarin je beweegt afvragen of je nog wel goed bezig bent. Ben je niet een bank aan het worden in plaats van een drinkwaterbedrijf."

Respondenten beargumenteerden de gestegen solvabiliteit in de jaren negentig uit de destijds dreigende privatisering en de nevenactiviteiten van de bedrijven op de private markt. Een solvabiliteit van 10 tot 25 % wordt voldoende geacht om voor gunstige rentetarieven geld te kunnen lenen. De vertegenwoordigers van zowel de VEWIN als de VNG onthouden zich van een mening hierover en laten het over aan de individuele partijen.

Enkelen vroegen zich af waarom de drinkwaterbedrijven geen geld kunnen lenen van de Waterschapsbank of de Bank Nederlandse Gemeenten.

De geïnterviewden geven aan dat het gewenste solvabiliteitsniveau meer een sectornorm geworden is, waaraan men elkaar de maat neemt, dan een norm noodzakelijk voor een goede financiering van investeringen door de kapitaalmarkt.

De antwoorden op de vraag over de wenselijkheid en het niveau van dividend uitkering blijken afhankelijk te zijn van het perspectief van waaruit men het aandeelhouderschap beziet. Het is dan ook een normatieve vraag in hoeverre dividend gewenst is.

De VNG sluit zich aan bij het gestelde in het Deelnemingenbeleid Rijksoverheid (Tweede Kamer 2001). De Tweede Kamer stelde zich hierbij op het standpunt dat een deelneming in een overheids-NV gelijkgesteld dient te worden aan een deelneming in een private vennootschap.

De meeste andere geïnterviewden bezien het dividendbeleid vanuit het perspectief van het publieke belang. Van den Berg: "Door het uitkeren van dividend ben je de aandeelhouders eigenlijk verkeerd aan het opvoeden. De aandeelhouders gaan zich op dit financiële resultaat richten en maken zich er afhankelijk van."

De gemeenten blijken deze inkomsten ook structureel in de begroting op te nemen, hoewel deze bijdragen relatief gezien een gering aandeel (<< 1%) vormen in de gemeentebegroting. Elfers: "Gemeenten zijn niet afhankelijk van deze dividenden, het verlicht wel je financiële positie. Zuiver redenerend moet het direct ten goede komen van de consument in lagere tarieven."

Wethouders vinden het eenvoudiger aan burgers uit te leggen dat drinkwatertarieven omlaag gaan, omdat afgezien wordt van dividend, waardoor de OZB iets moet stijgen, dan om uit te leggen dat de OZB iets lager kan zijn in verband met het dividend van de nutsbedrijven.

4.2.3 Borgingsmechanismen

Ook zijn vragen gesteld aan de geïnterviewden over de labels verbonden aan het begrip borgingsmechanisme. De labels klanten, benchmark, corporate governance en verwatering invloed worden beschreven.

Alleen de heer Verwolf heeft, als commissaris bij DZH, direct ervaring met het functioneren van een verbruikersraad. Overigen kennen het bestaan van klantenraden bij andere bedrijven. Over het algemeen zijn de geïnterviewden van mening dat een dergelijke raad een functie kan hebben, zeker ten gevolge van de steeds grotere afstand tussen bedrijf en klant. De effectiviteit is echter wel sterk afhankelijk van de positie die het bedrijf een dergelijke raad geeft. Enkele respondenten stelden dat een dergelijke raad al gauw “window dressing” wordt. Je moet daarbij goede, betrokken mensen kunnen vinden voor zo’n klantenraad, dat is niet eenvoudig. Het bedrijf moet zichtbaar wat doen met de adviezen. Verwolf geeft aan dat hij als commissaris altijd de verslagen van de verbruikersraad DZH leest en dit mee neemt in zijn opstelling richting directie.

De benchmark van de drinkwaterbedrijven wordt door alle respondenten gewaardeerd. Veraart: “De sector heeft een mooie benchmark in vergelijking met andere sectoren. Bijna tragisch dat het ondergraven wordt door de schaalvergroting. De energiesector vind ik veel minder transparant.” Verwolf: “Perfect instrument. Het is wel teleurstellend dat een aantal bedrijven niet meedoen.”

De benchmark en de stukken voor de AvA worden (kort) besproken in het college van B&W en ter kennisneming bij de stukken voor de gemeenteraadsleden gevoegd. Debatten in gemeenteraden over de benchmarkresultaten, zoals Deetman suggereert (paragraaf 2.2.5), worden niet gevoerd. In commissievergaderingen koppelen sommige wethouders informatie terug.

Als competitie-instrument fungeert de benchmark volgens de respondenten goed. Ter Schure: “Je ziet wel dat de bedrijven de voor hen goede scores eruit pikken om mee naar buiten te treden. De bedrijven kunnen wat actiever en vollediger zijn in het presenteren van de resultaten. Je moet ook dat lef hebben als je wat minder scoort.”

De geïnterviewden waren unaniem van mening dat het een goede zaak is dat de laatste jaren commissarissen afkomstig uit het bedrijfsleven in de RvC zijn benoemd. Echter iedereen tekent daarbij aan dat een gelijke mix van commissarissen afkomstig uit de private en uit de publieke sector zeer gewenst is. Burgering: “In de RvC zouden ook één of twee commissarissen namens de consumenten kunnen zitten.”

Het publieke domein moet met kwaliteit in de RvC vertegenwoordigd blijven. Uffink: “niet meer autoritair zoals in het verleden, maar met autoriteit”. Het is belangrijk dat commissarissen met politiek-bestuurlijke feeling in de RvC zitting hebben. Veraart: “Kwaliteit is noodzakelijk om te kunnen interveniëren als de directie in een tunneldenken terecht komt, vaak zie je juist een versterking van het tunneldenken door de RvC.”

Alle geïnterviewden, uitgezonderd de vertegenwoordiger van de VNG, zijn van mening dat de AvA openbaar zou moeten zijn. Insprekers zouden toegelaten moeten kunnen worden. De verslagen zouden door de bedrijven op de internetsite geplaatst kunnen worden. De verslagen van de AvA worden indirect aan de gemeenteraadsleden ter beschikking gesteld.

4.2.4 Weging

Net als op basis van de beoordeling van verslagen van aandeelhoudersvergaderingen kan ook op basis van de interviews een afweging worden gemaakt over de verhouding tussen het publieke belang en het aandeelhouderschap van gemeenten in drinkwaterbedrijven.

De volgende conclusies kunnen hieruit getrokken worden:

- De geïnterviewden vinden allen het overheidseigendom noodzakelijk en zijn eensgezind over de voornaamste in het geding zijnde publieke belangen. Langdurige problemen met de drinkwaterkwaliteit en de levering hebben een maatschappelijke ontwrichting tot gevolg. Gemeenten hebben een taak deze ontwrichting te beperken.
- De aandeelhoudersbelangen als financiële waarde en dividend zijn niet zo belangrijk. Gemeenten zijn aandeelhouder in een naamloze vennootschap, dat is historisch gegroeid. De huidige solvabiliteit wordt als meer dan voldoende beschouwd. Dividend is wel makkelijk, maar niet noodzakelijk. Voorstanders van dividenuitkering sluiten zich aan bij het deelnemingenbeleid van de Rijksoverheid. Tegenstanders vinden dat dit geld rechtstreeks ten goede moet komen aan de gebonden klanten door lagere tarieven te hanteren. De verkoopbereidheid is gering, omdat hiermee ook afstand wordt gedaan als vertegenwoordiger van de gebonden klanten in de gemeente. Bij eventuele verkoop zijn volgens de geïnterviewden het eerst de provincies als kopende partij in beeld.
- De borgingsmechanismen van het publieke belang kunnen verbeterd worden. Veraart noemde de drinkwaterbedrijven autarkisch (niet op samenwerking gerichte, gesloten economieën). Er dient voldoende politiek-bestuurlijke feeling in de bedrijven te blijven door een juiste mix in de RvC. Klantenraden kunnen een positieve bijdrage hieraan leveren, mits dergelijke raden voldoende invloed op het bedrijfsbeleid verwerven. De benchmark van de drinkwaterbedrijven wordt door gemeenten nauwelijks besproken. Transparantie naar de burgers wordt hiermee niet bereikt. De openbaarheid van aandeelhoudersvergaderingen en het actief publiceren van de verslagen zijn middelen om van een autarkische cultuur naar een meer politiek-bestuurlijke cultuur, passend bij een publiek bedrijf, te komen.

Hoofdstuk 5 CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

5.1 Conclusies

De onderzoeksvraag is gesteld hoe het publieke belang en het aandeelhouderschap van een gemeente zich verhouden in een drinkwaterbedrijf. De beantwoording van deze vraag heeft op twee manieren plaatsgevonden.

Allereerst is een literatuurstudie uitgevoerd, op basis waarvan een voorlopig antwoord als hypothese is gegeven. Vervolgens is door middel van analyse van een twintigtal verslagen van Algemene vergaderingen van Aandeelhouders en door een tiental interviews deze hypothese getoetst.

Publieke belangen zijn maatschappelijke belangen die de overheid tot doel van het eigen handelen maakt, in de overtuiging dat het anders niet goed tot zijn recht komt. Voor de drinkwatervoorziening zijn deze belangen voornamelijk:

- drinkwaterkwaliteit
- leveringszekerheid
- redelijk tarief

Deze belangen zijn door de politiek benoemd en vastgelegd in de drinkwaterwet. Naast wet- en regelgeving kunnen deze belangen ook goed geborgd worden door prestatievergelijking (benchmark) van drinkwaterbedrijven en door institutionele mechanismen, zoals een transparante bedrijfsvoering en eenduidigheid van waarden en normen tussen de politiek en het drinkwaterbedrijf.

De benchmark van de drinkwaterbedrijven functioneert goed, er is veel efficiëntiewinst behaald de afgelopen jaren. Het competitieve element van de benchmark wordt ondermijnd door het slinkende aantal drinkwaterbedrijven in Nederland.

Institutionele borgingsmechanismen zijn moeilijk meetbaar. Er is een risico dat de waarden en normen van de private sector de publieke waarden en normen ondergraven. Corporate governance codes zijn ingevoerd, de benchmark wordt gepubliceerd, maar openheid van bestuur, zoals bij overheden gebruikelijk, is zeer beperkt.

Door de organisatievorm van de drinkwaterbedrijven in overheids-NV's is de politieke aansturing slecht mogelijk. Overheids NV's zijn in het algemeen geen goede constructies voor beleidsdeelnemingen, dat geldt ook voor drinkwaterbedrijven. Er zijn vaak veel publieke aandeelhouders die geen goede publiekrechtelijke instrumenten hebben om het bedrijf op de publieke belangen te sturen. Overheidseigendom is dus geen garantie voor de waarborging van publieke belangen. Dit geldt des te meer indien energiebedrijven eigenaar van een drinkwaterbedrijf zijn.

De publieke bedrijven zijn door schaalvergroting en professionalisering op grote afstand komen te staan van de eigenaren, gemeenten en/of provincies. De bedrijven vertonen autarkische neigingen. Er lijkt een groot agencyprobleem aanwezig, met name bij de bedrijven met vele gemeentelijke aandeelhouders.

Uit de algemene, primaire literatuur en specifieke, secundaire literatuur is afgeleid dat de ook de overheid op de inelastische drinkwatermarkt de neiging heeft veel bedrijfswinst af te romen. Deze neiging wordt bevestigd door de bedrijfsresultaten van de afgelopen jaren. De efficiëntiewinst is niet alleen ten goede gekomen van de klanten, ook de solvabiliteit is de laatste jaren aanzienlijk gestegen. Enkele bedrijven zijn daarbij overgegaan tot het uitkeren van dividend.

De gehanteerde hypothese in dit onderzoek is dan ook dat de gemeenten, en in mindere mate de provincies, meer waarde hebben gegeven aan het aandeelhouderschap dan aan het publieke belang. Er worden door een gemeente weinig kosten gemaakt voor de behartiging van het publieke belang, de gemeente heeft geen publiekrechtelijke instrumenten om dit belang af te dwingen. Een gemeente hoeft weinig kosten te maken om;

- de volksgezondheidseffecten ten gevolge van een slechte drinkwaterkwaliteit,
 - schade door een onderbroken drinkwaterlevering of
 - bijstandsuitkeringen ten gevolge van te hoge drinkwatertarieven
- te compenseren. Wel heeft een gemeente baten in de vorm van dividend en indirect door de waardeopbouw van het eigen vermogen.

De kosten-batenbalans is niet meer in evenwicht, er wordt teveel afgeroomd als baten.

Na uitvoering van het empirisch onderzoek kan geconcludeerd worden dat de hypothese verworpen zou kunnen worden. De gemeentelijke aandeelhouders gaan weliswaar uit van het publieke belang en stellen vraagtekens bij de opbouw van een groot eigen vermogen. Deze intentie van de gemeenten leidt tot verwerping van de hypothese.

Desondanks leren de ontwikkelingen van de afgelopen jaren dat er gemeenten zijn die de aandelen in drinkwaterbedrijven willen verkopen en de uitkering van dividend niet afkeuren. Dividenuitkering heeft in 2002 de intrede gedaan in de sector. Momenteel zijn er in allerlei bedrijven discussies om tot dividenuitkering over te gaan. Er zijn daarnaast geen indicaties om de solvabiliteit te stabiliseren of te gaan afbouwen. Deze feiten leiden daarom juist niet tot verwerping van de hypothese.

Deze nuancering heeft te maken met de aard van het empirisch onderzoek, het was kwalitatief en er is gebruik gemaakt van een selecte steekproef.

De definitieve conclusie tot verwerpen van de hypothese kan getrokken worden bij concrete acties tot stabilisatie en krimp van de solvabiliteit en het afwijzen van dividend.

Er is dus zowel verwatering van het publieke aandeelhouderschap door het agencyprobleem als verzilvering van het aandeelhouderschap van gemeenten in drinkwaterbedrijven. Verwatering en verzilvering lijken hand in hand te gaan.

5.2 Aanbevelingen

In dit onderzoek zijn twee theoretische invalshoeken voor de borging van het publieke belang (de bestuurskundige invalshoek van het WRR-rapport en de economische invalshoek van Teulings e.a.) gecombineerd en vervolgens in de vraagstelling verbonden met de theorie van De Wit en Meijer over de strategische paradoxen voor de bepaling van het doel van een organisatie. Een ingewikkelde constructie.

Vervolgonderzoek voor publieke organisaties zou gericht kunnen zijn op de toepasbaarheid van de Calculus op overheids-NV's. Het gebruik van publiekrechtelijke instrumenten om publieke belangen af te dwingen in een overheids-NV is juridisch niet afwijkend van een private NV.

De toepassing van de borgingsmechanismen uit het WRR rapport, de Calculus van het publieke belang en de hantering van strategische paradoxen kan ook behulpzaam zijn in andere marktordeningsvraagstukken, zoals bij woningbouwcorporaties en elektriciteitsbedrijven.

De agencyproblematiek tussen het bedrijf en de aandeelhouder kan in de theorie van de strategische paradoxen verder uitgewerkt worden. De paradoxale spanning tussen

verantwoording en verantwoordelijkheid ebt weg indien het agencyprobleem toeneemt. Verwatering (maatschappelijke waarde) leidt in de paradox tussen tot meer focus op verzilvering (aandeelhouderswaarde).

Er is echter geen reden om de drinkwatervoorziening in een andere organisatievorm te wijzigen, bijvoorbeeld als zelfstandig bestuursorgaan of agentschap. Er zijn geen significante problemen in Nederland met de borging van de drinkwaterkwaliteit en de leveringszekerheid. Door schaalvergroting is het gemeentelijk belang in drinkwaterbedrijven verwaterd. De provincies dienen, ondersteund door het subsidiariteitsprincipe, het aandeelhouderschap over te nemen en de bedrijven bij de les te houden, de spanning terug te brengen. De in dit rapport beschreven theoretische principes kunnen gebruikt worden bij de vaststelling van de nieuwe drinkwaterwet.

De drinkwatertarieven zijn de afgelopen jaren met minder dan de inflatie gestegen. Door voortgaande efficiëntieverbeteringen hebben ook de bedrijven zelf en de eigenaren hiervan een graantje meegepikt. De politiek-economische discussie dient gevoerd te worden wat een voldoende solvabiliteit voor een drinkwaterbedrijf is en in hoeverre dividenduitkering wenselijk is gezien het publieke belang. Dit aspect dient tevens betrokken te worden bij een eventuele herziening van het Deelnemingenbeleid Rijksoverheid.

Er blijken nog een aantal latente belangen tussen drinkwaterbedrijf en gemeenten aanwezig te zijn. Het gaat hierbij bijvoorbeeld om het gebruik van het drinkwaternet voor de bluswatervoorziening. Hierover is in het voorstel Drinkwaterwet niets opgenomen. Aanbevolen wordt aan dit publiek belang in het wetsvoorstel meer aandacht te besteden.

De institutionele borging van het publieke belang in drinkwaterbedrijven dient versterkt te worden. De focus in de paradox tussen verantwoordelijkheid van de overheid en verantwoording naar de overheid en burgers is verschoven naar verantwoording. De burger/klant dient daarbij invloed te krijgen op het bedrijfsbeleid. Dit kan statutair geborgd worden. Gedacht wordt aan:

- Openbaarheid van AvA, een vergelijkbare constructie met vergaderingen van gemeenteraden, provinciale staten of het algemeen bestuur van een waterschap is denkbaar. Dit kan een drive zijn voor bestuurders om de vergaderingen te bezoeken en zich daarin actief op te stellen.
- Publicatie van verslagen van de AvA op internet zodat burgers/klanten de discussies kennen en bestuurders er op kunnen aanspreken .
- De instelling van klanten- of verbruikersraden, die een vergelijkbare positie als ondernemingsraden kunnen innemen.
- Het benoemen van een commissaris op voordracht van de klanten, vergelijkbaar met een commissaris namens de huurders in woningbouwstichtingen.

Nawoord

Met veel enthousiasme en energie heb ik de afgelopen maanden dit onderzoek uitgevoerd. Het behandelde vraagstuk is zeer actueel gebleken. Een geheel herzien voorstel voor een Drinkwaterwet is in februari 2006 door het kabinet vastgesteld. In maart 2006 verscheen het artikel van Van Damme en Mulder in Economisch Statistische Berichten.

Voordat de uiteindelijke onderzoeksvraag vastgesteld was, heb ik met alternatieve vragen geworsteld. Die alternatieven behelsden de verhouding tussen het eigenbelang van een drinkwaterbedrijf en het gemeenschappelijke belang.

Achteraf bezien verwonder ik me erover dat mijn slotconclusie over verwatering van invloed ten gevolge van de agencyproblematiek misschien toch weer neer komt op de verhouding tussen eigenbelang van het bedrijf en het gemeenschappelijke, publieke belang.

De interviews voor dit onderzoek vonden plaats in de maand april. In maart 2006 zijn gemeenteraadsverkiezingen geweest, waarbij veel wethouderzetels door anderen zijn ingenomen. Enerzijds was dit moment lastig om geschikte kandidaten voor de interviews te vinden, anderzijds gaf dit weer aan dat een wethouder financiën ook maar tijdelijk als vertegenwoordiger naar de AvA van een drinkwaterbedrijf afgevaardigd wordt. Een bijkomende factor in de agencyproblematiek.

De wetenschap komt het meest vooruit door falsificatie van de hypothese. Dat is niet helemaal gelukt. Ik was verrast door de betrokkenheid van de gemeentelijke aandeelhouder voor het publieke belang. De gemeenten zijn trots op het drinkwaterbedrijf. Men komt op voor het publieke belang en men vindt het een goede zaak dat er veel kennisoverdracht is ter verbetering van de drinkwatervoorziening in de derde wereld, zonder dat er risico's gelopen worden voor de gebonden Nederlandse klant.

Liberalisering, privatisering maar ook nationalisering is aan de orde van de dag. De nieuwe Boliviaanse president wil de oliemaatschappijen in Bolivia nationaliseren om welvaart te brengen voor alle inwoners van het land.

Die fase is voor de drinkwatervoorziening in Nederland 100 jaar geleden gepasseerd. Wij hebben nu een hoog welvaartsniveau. In Nederland hebben we het tegenwoordig veel over privatisering en liberalisering. De normatieve vraag resteert tot hoever de privatisering moet doorgaan teneinde het bereikte welvaartsniveau voor iedereen te behouden, er zijn grenzen.

Amerikaanse burgemeesters willen waterbedrijf terugkopen van RWE

Verschillende Amerikaanse burgemeesters hebben de Duitse watergigant RWE gevraagd hun Amerikaanse watertak American Water aan hen te verkopen. De gemeenten willen een goede prijs betalen en zullen alle voorzieningen opknappen en goed onderhouden. De burgemeesters zijn bang dat investeerders van buitenaf dit zullen nalaten, als ze American Water in handen zouden krijgen. Verwacht wordt dat RWE de aandelen van het waterbedrijf eind 2007 op de beurs gaat verkopen. (WaterForum Online, 20 april 2006).

Dit onderzoek heeft mij veel kennis opgeleverd. In discussies over bijvoorbeeld de publieke omroep, de splitsing van energiebedrijven en de interventies van de politiek op de dienstroosters van de NS heb ik een meer beargumenteerde mening.

Ik solliciteerde vorige maand naar een commissariaat namens de huurders in een woningbouwcorporatie. Naar inmiddels gebleken is met succes!

Literatuur:

Andersson Elffers Felix, (2000). Klare Wijn! Onderzoek naar de toekomst van Waterbedrijf Gelderland. AEF, Utrecht, november 2000.

Baarda, D.B., M.P.M. de Goede en J. Teunissen (2005). Basisboek kwalitatief onderzoek. Handleiding voor het opzetten en uitvoeren van kwalitatief onderzoek. Tweede, geheel herziene druk. Wolters-Noordhoff, b.v. Groningen/Houten. ISBN 90-207-3179-3

Bijkerk, Werner, Joost Poort en Addy Schuurman (2003). Publieke belangen in private handen. Nyfer, Breukelen. Hoonte, Bosch en Keuning, Utrecht. ISBN 90-76443-65-3.

Bockel, J. van, en M.S. de Vries (2005). Besluitvorming over privatisering in de Tweede Kamer. Beleidswetenschap, 19^e jaargang, nr. 3, pp 3-19.

Bockel, M. van, en D. de Vroomen. Waken over het publieke belang van drinkwater. Het financiële dagblad, 07-10-2004.

Bruijn, J.A., E. ten Heuvelhof en M. van Twist (2004). Calculeren voorbij de calculus. Identificeren van publieke belangen in het politiek-bestuurlijke debat. Essay over de Calculus van het publieke belang. Kenniscentrum voor ordeningsvraagstukken, Den Haag.

Damme, E.E.C. van en K.J. Mulder (2006). Transparant en eerlijk geprijsd water. Economisch Statistische Berichten, 24 maart 2006. pp 134-136.

Delden, P.J. en M. Veraart (2001). Publieke dienstverlening in de markt. Business Contact, Amsterdam/Antwerpen. ISBN 9025495583.

Dicke, W.M. en J.A. De Bruijn (2003). De borging van publieke belangen in de nutssectoren. Bestuurswetenschappen 2003, nr 6. pp 474-493.

Dijkgraaf, E. en M. Varkevisser (2004). Kosten en baten van toezicht op de doelmatigheid van drinkwaterbedrijven. OCFEB research memorandum 0404. Erasmus Universiteit Rotterdam.

Dijkgraaf, E., S.A. van der Geest en M. Varkevisser (2005). Efficiëntie boven water. Economisch Statistische berichten, afl. 4451, 28-01-2005, pp 34-35.

Dixit, A. (2002). Incentives and Organizations in the Public Sector. An interpretative review. The Journal of Human Resources, 2002 nr 37, p. 696-727.

Eerste Kamer der Staten Generaal (2004). Behandeling wetsvoorstel Wijziging van de Waterleidingwet (eigendom waterleidingbedrijven)(28339). Handelingen, 7 september 2004, EK 39 2167-2176.

Eisenhardt, K.M. (1989). Agency theory: An Assessment and Review, Academy of Management Review, Vol. 14, pp. 57-94.

Kabinet der Koningin (2000). Publieke belangen en marktordening. Liberalisering en privatisering in netwerksectoren. Kamerstukken II 1999-2000, 27018, nr.1. Den Haag.

Ministerie van VROM (2006). Concepttekst Drinkwaterwet, inclusief memorie van toelichting. RMC-versie 09012006. Ministerie van VROM, Den Haag.

Mulder, K.J. (2005). Efficiëntie in de waterketen. Hoe het waterbeheer voor de consument goedkoper kan... Masterscriptie. Universiteit van Tilburg.

Nooteboom, Bart (1998). Management van partnerships. Over allianties tussen bedrijven. Academic Service. Schoonhoven. ISBN 90-5261-241-2

Nooteboom, B., (1993). Firm size effects on transaction costs. Small business economics, 5, p 283-295.

Scanlon, J., A. Cassar en N. Nemes (2004). Water as a human right? IUCN Environmental Policy and Law. Nr 51. IUCN, The World Conservation Union. IUCN Publication service unit. Cambridge UK. ISBN 2-8317-0785-4.

Shleifer, A (1998). State versus Private Ownership. Journal of Economic Perspectives, vol. 12, no. 4. 1998. pp 133-150.

Teulings, C.N., A.L. Bovenberg en H.P. van Dalen (2003). De calculus van het publieke belang. Rapport geschreven in opdracht van het Ministerie van Economische Zaken en het Ministerie van Financiën.

Teulings, C.N., A.L. Bovenberg en H.P. van Dalen (2004). Privatisering of de kunst van het loslaten. Economisch Statistische Berichten, vol. 89, nr 4424 pp 28-32.

Teulings, C.N., A.L. Bovenberg en H.P. van Dalen (2005). De cirkel van goede intenties. De economie van het publieke belang. Amsterdam University Press, Amsterdam 2005. ISBN 9053568174.

Theeuwes, J (2004). Een kritische beschouwing van de Calculus van het Publieke Belang. Essay over de Calculus van het publieke belang. Kenniscentrum voor orderingsvraagstukken, Den Haag.

Tweede Kamer der Staten Generaal (2001). Deelnemingenbeleid Rijksoverheid. Tweede Kamer, vergaderjaar 2001-2002, 28 165 nr.2.

Tweede Kamer der Staten Generaal (2003a). Behandeling wetsvoorstel Wijziging van de Waterleidingwet (eigendom waterleidingbedrijven)(28339). Handelingen TK 91, 10 september 2003, 5212-5224.

Tweede Kamer der Staten Generaal (2003b). Behandeling wetsvoorstel Wijziging van de Waterleidingwet (eigendom waterleidingbedrijven)(28339). Handelingen TK 31, 2 december 2003, 2186-2189.

VEWIN (2004 a). Water in Zicht 2003. Bedrijfsvergelijking in de drinkwatersector. Vereniging van Waterbedrijven in Nederland (VEWIN) en Accenture. Vewin, Rijswijk, nr. 2004/38/6243.

VEWIN (2004 b). Toezicht bij decentrale overheden houden. Transparantie benchmark verankert publieke belang. Waterspiegel, 7^{de} jaargang, nummer 6. November 2004.

Vitens (2005). Jaarverslag 2004. Vitens NV, Apeldoorn.

VNG (2006). Reactie op concept-Drinkwaterwet. Brief aan de staatssecretaris van VROM. Vereniging van Nederlandse Gemeenten, kenmerk MARZ/U200516024.

Versteegh, J.F.M. en H.H.J. Dik (2005). De kwaliteit van het drinkwater in Nederland in 2004. VROM 5260. RIVM rapport 703719010. Ministerie van VROM, Den Haag.

Wetenschappelijke Raad voor het regeringsbeleid (2000). Het borgen van publiek belang. Rapporten aan de regering, nr 56.. Sdu Uitgevers, Den Haag.

Wit, Bob de en Ron Meyer (2000a). Strategy Synthesis. Resolving Strategy Paradoxes to Create Competitive Advantage. Thomson Learning, Berkshire House, London. ISBN 1-86152-518-4.

Wit, Bob de, Ron Meijer en Kees Breed (2000b). Strategisch management van publieke organisaties. De overheid in paradoxen. Lemma BV, Utrecht, 2000. ISBN 90-5189-819-3

Bijlage I: Definities en begrippen

- Agentschap:** Verzelfstandiging van publieke taken binnen de hiërarchie van de ambtelijke organisatie. Voorbeelden van een agentschap zijn de Dienst Landelijk Gebied, de Voedsel en Warenautoriteit en de Algemene Inspectiedienst als onderdelen van het ministerie van LNV. Rijkswaterstaat is een agentschap van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat. De belastingdienst van het Ministerie van Financiën.
- Agencyprobleem:** Zie principal-agent probleem
- Benchmark:** Periodieke, systematische vergelijking van prestaties tussen verschillende bedrijven in dezelfde sector op basis van een aantal indicatoren. Deze prestatievergelijking kan op vrijwillige basis of verplicht uitgevoerd worden. Het is vaak lastig om de juiste indicatoren te benoemen en daarbij de onderbouwende informatie te vinden.
- Corporate Governance:** Ondernemingsbestuur. Naar aanleiding van een aantal beurschandalen is door de commissie Tabaksblat in 2003 een code, een set gedragsregels, opgesteld voor goed ondernemingsbestuur. In deze code worden een aantal richtlijnen gegeven die de transparantie van de bedrijfsvoering bevorderen. Nadere informatie: www.commissiecorporategovernance.nl
- Dividend:** De periodieke uitkering van winst aan de aandeelhouders van een onderneming
- Eigen vermogen:** Het aandelenkapitaal plus de reserves in de vorm van ingehouden winsten. Anders gezegd; het verschil tussen de waarde van de totale bezittingen (activa) en de langlopende schulden (vreemd vermogen).
- Externe effecten:** Wanneer door een actie van een partij of door een transactie tussen twee (of meer) partijen een andere partij die niet bij de besluitvorming over de (trans)actie betrokken is daarvan gevolgen ondervindt, dan is er een extern effect. Externe effecten kunnen positief of negatief zijn. Er is een complex extern effect wanneer bij een transactie veel belanghebbenden zijn.
- Free-rider gedrag:** Uitvretergedrag of meelifgedrag. Een partij profiteert van een transactie waar het niet zelf bij betrokken is. Er wordt gratis meegelift op de bijdragen van anderen. Via publiekrechtelijk dwang kunnen alle belanghebbenden gedwongen worden bij te dragen.
- Internaliseren:** Verinnerlijking
- Informatiescheefheid:** Ongelijke beschikbaarheid van informatie tussen een opdrachtgever en een opdrachtnemer. De ene partij heeft informatie dat de andere partij niet heeft. Een belangrijke reden van de agencyproblematiek. Ook wel asymmetrische informatie genoemd.

Leveringszekerheid: De waarborging van de levering van drinkwater door drinkwaterbedrijven in alle omstandigheden. Ter voldoening hieraan zijn drinkwaterbedrijven verplicht deugdelijk drinkwater (bestemd en geschikt voor menselijke consumptie) te leveren in alle omstandigheden, in zodanige hoeveelheid en onder zodanige druk als vereist is in het belang van de volksgezondheid.

Liberalisering: Het mogelijk maken van een markt voor private partijen, waar vroeger een overheidsmonopolie gold.

Maatschappelijke belang: Belang waarvan de behartiging voor de samenleving als geheel gewenst is. Voor deze behartiging is niet altijd een overheid nodig.

Marktmacht: Van marktmacht is sprake als een marktpartij in staat is invloed uit te oefenen op de prijs. Doordat bijvoorbeeld een drinkwaterbedrijf zelf het tarief mag bepalen en de consument geen mogelijkheden heeft uit te wijken naar een andere aanbieder, heeft een drinkwaterbedrijf veel marktmacht.

Paradox: Schijnbare tegenstrijdigheid. Stelling of uitspraak die bij nader onderzoek waar blijkt te zijn.

Principal-agent probleem: Afstemmingsprobleem tussen een opdrachtgever (principal) en een opdrachtnemer (agent) doordat beide partijen verschillende belangen hebben en omdat er verschil in de beschikbare relevante informatie tussen de partijen kan bestaan. De taak van de opdrachtgever bestaat uit het opstellen van een dusdanig contract met de opdrachtnemer dat zijn nut gemaximeerd wordt.

Privatisering: Het overdragen van eigendom van een organisatie uit de publieke naar de private sector. In het WRR-rapport wordt een iets afwijkende definitie gebruikt, daar wordt onder privatisering het inschakelen van private partijen bij het realiseren van publieke belangen verstaan.

Publiek belang: Er is een publiek belang indien de overheid zich de behartiging van een maatschappelijk belang aantrekt op grond van de overtuiging dat dit belang anders niet goed tot zijn recht komt. Het zich aantrekken van maatschappelijk belang als publiek belang betekent derhalve dat de overheid het tot doelstelling van haar beleid maakt om dit belang te behartigen.

Publiekrechtelijke dwang: Overheidsdwang. Het inzetten van publiekrechtelijke middelen, zoals wetten, regels en verordeningen, om freeridgedrag (meeliftgedrag) tegen te gaan. Met dit geweldsmonopolie bindt de overheid individuen aan de belangen van de gemeenschap als geheel.

Responsiviteit: Het vermogen te reageren op sociale eisen en verwachtingen

Solvabiliteit: De verhouding tussen het eigen vermogen en het totale vermogen van een bedrijf in procenten. Algemeen geldt hoe hoger de solvabiliteit, des te kleiner de afhankelijkheid van externe vermogensverschaffers is.

Structuurvennootschap: Een BV of een NV die conform het vennootschapsrecht aan een aantal vereisten voldoet; ten minste 100 medewerkers, een ondernemingsraad, een geplaatst kapitaal van tenminste M€ 11,4 en een Raad van Commissarissen.

Subsidiariteit: Het gegeven dat publieke belangen het best kunnen worden behartigd op het laagst mogelijke niveau waarop de relevante effecten door middel van publiekrechtelijke dwang kunnen worden geïnternaliseerd. Het subsidiariteitsprincipe minimaliseert de transactiekosten van politieke interventie.

Transactiekosten: Kosten die verbonden zijn aan een transactie tussen partijen, de kosten van de externe effecten. Deze kosten dienen in principe minimaal te zijn. De kosten vinden hun oorsprong in het onvermogen van contractpartners zich te binden aan hun beloften, zowel in de tijd als jegens de gemeenschap. Normen en waarden, politiek en de rechtspraak zijn instituties die transactiekosten verlagen en markten beter kunnen laten functioneren.

Verzelfstandiging: Het op afstand plaatsen van de uitvoering van publieke taken binnen het publieke domein en daarmee onttrekken aan de directe verantwoordelijkheid van de politiek bestuurder

Zelfstandig bestuursorgaan: Verzelfstandiging van publieke taken buiten de hiërarchie van de ambtelijke organisatie. Voorbeelden van zelfstandige bestuursorganen zijn Staatsbosbeheer, het Kadaster, de Nederlandsche Bank, de Nederlandse Mededingingsautoriteit, het Centraal Bureau Rijvaardigheid.

Bijlage II: Relevante passages uit het voorstel Drinkwaterwet

Artikel 2

1. De overheid draagt zorg voor de duurzame veiligstelling van de openbare drinkwatervoorziening.
2. Bij de uitoefening van bevoegdheden en toepassing van wettelijke voorschriften door bestuursorganen geldt de duurzame veiligstelling van de openbare drinkwatervoorziening als een dwingende reden van groot openbaar belang.

Artikel 3

De zorg, overeenkomstig het bepaalde bij deze wet en de daarop berustende bepalingen, voor een voldoende en duurzame uitvoering van de openbare drinkwatervoorziening binnen een distributiegebied berust bij de eigenaar van het drinkwaterbedrijf die bevoegd en, overeenkomstig artikel 8, verplicht is tot levering van drinkwater in dat gebied.

Artikel 5

1. Bij ministeriële regeling stelt Onze Minister voor elk drinkwaterbedrijf een distributiegebied vast, waarbinnen de eigenaar van het betreffende drinkwaterbedrijf de exclusieve bevoegdheid en plicht, overeenkomstig artikel 8, tot het leveren van drinkwater heeft.
2. Het is de eigenaar van een drinkwaterbedrijf verboden om door middel van een watervoorzieningswerk water, niet zijnde drinkwater, te leveren buiten het voor dat drinkwaterbedrijf vastgestelde distributiegebied.
3. Het verbod, bedoeld in het tweede lid, geldt niet voor de levering van water aan een ander drinkwaterbedrijf en voor de levering van nooddrinkwater aan consumenten of andere afnemers.
4. Bij de regeling, bedoeld in het eerste lid, kan Onze Minister distributiegebieden wijzigen ter vergroting van de doelmatigheid van de openbare drinkwatervoorziening.
5. Alvorens tot een wijziging als bedoeld in het vierde lid over te gaan, legt Onze Minister zijn voornemen aan de betrokken eigenaars voor, onder opgave van redenen. De artikelen 4.8 en 4.9 van de Algemene wet bestuursrecht zijn van overeenkomstige toepassing.
6. De eigenaren van drinkwaterbedrijven die het aangaat kunnen gezamenlijk, onverminderd de artikelen 9 tot en met 11, Onze Minister verzoeken om wijziging van het voor hun bedrijf vastgestelde distributiegebied.
7. Onze Minister kan besluiten geen gevolg te geven aan een verzoek als bedoeld in het zesde lid, indien de gevraagde wijziging naar zijn oordeel in strijd is met het belang van de openbare drinkwatervoorziening. Artikel 4.7 van de Algemene wet bestuursrecht is van overeenkomstige toepassing.
8. In geval van een wijziging van het voor hun drinkwaterbedrijf vastgestelde distributiegebied als bedoeld in het vierde lid, is de eigenaar van het betrokken drinkwaterbedrijf gehouden binnen een bij die wijziging aangegeven periode medewerking te geven aan de uitvoering van die wijziging, met inbegrip van een eventuele overdracht van de eigendom of het beheer van de betreffende watervoorzieningswerken, voor zover deze ten gevolge van de wijziging komen te liggen in een voor een ander drinkwaterbedrijf vastgesteld distributiegebied.

§ 2. Taken en verplichtingen van de eigenaar van een drinkwaterbedrijf

Artikel 7

1. De eigenaar van een drinkwaterbedrijf heeft tot taak:
 - a. het tot stand brengen en in stand houden van een duurzame en doelmatige openbare drinkwatervoorziening in het voor zijn bedrijf vastgestelde distributiegebied;
 - b. het tot stand brengen en in stand houden van de infrastructuur die noodzakelijk is voor de productie, distributie en levering van drinkwater in dat distributiegebied;
 - c. het overeenkomstig artikel 8 leveren van drinkwater binnen het voor zijn bedrijf vastgestelde distributiegebied;
 - d. het borgen van de kwaliteit van het productie- en distributieproces en het geleverde drinkwater, en
 - e. het naar vermogen bevorderen van de bescherming van de bronnen voor de drinkwatervoorziening in zijn distributiegebied tegen verontreiniging en van een uit het oogpunt van volksgezondheid verantwoord omgaan met drinkwater tussen het punt van levering en het punt waar het drinkwater voor consumptie ter beschikking komt.
2. De infrastructuur die door de eigenaar van een drinkwaterbedrijf overeenkomstig het eerste lid, onderdeel b, is of wordt aangelegd, hersteld, vernieuwd of uitgebreid wordt voor de toepassing van de Belemmeringenwet Verordeningen en de Belemmeringenwet Privaatrecht aangemerkt als openbaar werk of openbare werken van algemeen nut.

Artikel 8

1. De eigenaar van een drinkwaterbedrijf is verplicht, binnen het voor zijn bedrijf vastgestelde distributiegebied, aan degene, die daarom verzoekt, een aanbod te doen om die persoon te voorzien van een aansluiting op het door hem beheerde leidingnet.
2. De eigenaar van een drinkwaterbedrijf is voorts verplicht, binnen het voor zijn bedrijf vastgestelde distributiegebied, aan degene, die daarom verzoekt, een aanbod te doen om met gebruikmaking van het door hem beheerde leidingnet aan die persoon drinkwater te leveren.
3. De eigenaar van een drinkwaterbedrijf hanteert bij de levering van drinkwater tarieven en voorwaarden die redelijk, transparant en niet discriminerend zijn.
4. In het belang van de openbare drinkwatervoorziening kunnen bij of krachtens algemene maatregel van bestuur regels worden gesteld met betrekking tot de toepassing van het eerste tot en met derde lid.

§ 3. De zeggenschap over een drinkwaterbedrijf

Artikel 9

1. De eigenaar van een drinkwaterbedrijf meldt de volgende rechtshandelingen, voordat deze rechtsgevolg krijgen, aan Onze Minister:
 - a. het wijzigen van de statuten;
 - b. het uitgeven van aandelen in het kapitaal van het drinkwaterbedrijf;
 - c. het overdragen van de eigendom van een of meer watervoorzieningswerken of werken ten behoeve van de productie van drinkwater;
 - d. het belasten van een of meer watervoorzieningswerken of werken ten behoeve van de productie van drinkwater met enig zakelijk of persoonlijk recht;
 - e. het belasten van de winst met enig zakelijk of persoonlijk recht;

f. het sluiten van een overeenkomst waardoor de zeggenschap over het drinkwaterbedrijf geheel of gedeeltelijk door of tezamen met derden wordt uitgeoefend, dan wel waardoor deze daartoe feitelijk in de gelegenheid worden gesteld.

2. Bij de melding geeft de eigenaar van het betreffende drinkwaterbedrijf aan of sprake is van een overdracht als bedoeld in artikel 5, achtste lid.

Artikel 10

Het is verboden een rechtshandeling te verrichten, die tot gevolg heeft dat middellijk of onmiddellijk, alleen of tezamen met derden, door anderen dan een gekwalificeerde rechtspersoon geheel of gedeeltelijk zeggenschap wordt verkregen over een drinkwaterbedrijf of een deel daarvan, dan wel over de bedrijfsvoering van een drinkwaterbedrijf of een deel van die bedrijfsvoering.

Artikel 11

Tot de rechtshandelingen, bedoeld in artikel 10, behoren in elk geval:

- a. het wijzigen van de bepalingen in de statuten van een drinkwaterbedrijf, zodanig dat daardoor de mogelijkheid wordt geboden dat een derde, niet zijnde een gekwalificeerde rechtspersoon, houder wordt van aandelen in het kapitaal van dat drinkwaterbedrijf;
- b. het overdragen van aandelen in het kapitaal van een drinkwaterbedrijf aan een derde als bedoeld in onderdeel a;
- c. het overdragen aan een derde als bedoeld in onderdeel a van de eigendom van een of meer watervoorzieningswerken;
- d. het belasten of bezwaren van een of meer watervoorzieningswerken ten behoeve van een derde als bedoeld in onderdeel a met enig zakelijk of persoonlijk recht, indien als gevolg daarvan de gehele of gedeeltelijke zeggenschap over het drinkwaterbedrijf feitelijk niet meer zelfstandig wordt uitgeoefend door een gekwalificeerde rechtspersoon;
- e. het belasten of bezwaren van de winst van een drinkwaterbedrijf ten behoeve van een derde als bedoeld in onderdeel a met enig zakelijk of persoonlijk recht;
- f. het aangaan van een overeenkomst waardoor de zeggenschap over een drinkwaterbedrijf geheel of gedeeltelijk door, of tezamen met, een derde als bedoeld in onderdeel a wordt uitgeoefend, dan wel waardoor deze daartoe feitelijk in de gelegenheid wordt gesteld.

Artikel 12

1. Indien er naar het oordeel van Onze Minister sprake is van een rechtshandeling als bedoeld in artikel 10, geeft hij een aanwijzing aan de daarbij betrokken personen tot het binnen een daarbij te stellen termijn beëindigen van die handeling, dan wel, voor zover die handeling reeds is voltooid, tot het binnen die termijn ongedaan maken van de gevolgen van die handeling.

2. Degene tot wie een aanwijzing als bedoeld in het eerste lid is gericht, is verplicht daaraan gevolg te geven.

3. Een aanwijzing als bedoeld in het eerste lid is een besluit in de zin van artikel 1:3, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht.

4. Van een aanwijzing doet Onze Minister mededeling in de Staatscourant.

Hoofdstuk V. De doelmatigheid van de openbare drinkwatervoorziening

Artikel 32

1. Onze Minister wijst een instantie aan die belast is met de uitvoering van een prestatievergelijking die betrekking heeft op de kwaliteit van het geleverde water, de milieuaspecten van de drinkwatervoorziening, klantenservice en kostenefficiëntie.
2. De prestatievergelijking wordt uitgevoerd volgens een bij of krachtens algemene maatregel van bestuur te bepalen frequentie en heeft betrekking op het kalenderjaar dat voorafgaat aan het jaar waarin de prestatievergelijking wordt uitgevoerd.

Artikel 33

1. De in artikel 32, eerste lid, bedoelde instantie stelt ten behoeve van de uitvoering van een prestatievergelijking uiterlijk op 1 maart van het jaar, waarin die prestatievergelijking wordt uitgevoerd, een protocol vast, inhoudend:
 - a. een uitwerking van de in dat lid genoemde categorieën van prestaties waarop de vergelijking betrekking heeft;
 - b. de wijze waarop de prestatievergelijking wordt uitgevoerd;
 - c. een aanduiding van de door de eigenaren van de drinkwaterbedrijven te verstrekken gegevens die noodzakelijk zijn voor de uitvoering van de prestatievergelijking, de wijze waarop en de termijn waarbinnen deze gegevens worden verstrekt en de wijze waarop deze worden verwerkt door de eerdergenoemde instantie.
2. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur worden nadere regels gesteld met betrekking tot de opzet en inhoud van een protocol als bedoeld in het eerste lid.
3. Het protocol behoeft de goedkeuring van Onze Minister.
4. De goedkeuring, bedoeld in het derde lid, kan geheel of gedeeltelijk worden onthouden voor zover een protocol:
 - a. niet voldoet aan de daaraan op grond van deze wet gestelde eisen;
 - b. een of meer voor een goede uitvoering van de prestatievergelijking noodzakelijke elementen mist, of
 - c. anderszins in strijd is met het belang van de volksgezondheid of het belang van de doelmatigheid van de openbare drinkwatervoorziening.
5. Van de goedkeuring van een protocol doet Onze Minister mededeling in de Staatscourant, onder vermelding van de plaats waar dat protocol voor een ieder ter inzage wordt gelegd.

Artikel 34

1. De uitvoering van een prestatievergelijking geschiedt overeenkomstig het daartoe vastgestelde en krachtens artikel 33, derde lid, goedgekeurde protocol.
2. Indien het betreffende protocol niet of niet tijdig wordt vastgesteld, dan wel indien daaraan geheel of gedeeltelijk goedkeuring wordt onthouden, kan Onze Minister, ter gehele of gedeeltelijke vervanging van dat protocol, die regels stellen die naar zijn oordeel noodzakelijk zijn voor een goede uitvoering van de prestatievergelijking.
3. De in het tweede lid bedoelde regels kunnen in elk geval betrekking hebben op de in artikel 33, eerste lid, onder a tot en met c, genoemde onderwerpen.
4. Op grond van het tweede lid gestelde regels treden voor de toepassing van dit hoofdstuk geheel of gedeeltelijk in de plaats van het protocol.

Artikel 35

1. De eigenaar van een drinkwaterbedrijf verstrekt de in artikel 33, eerste lid, onderdeel c, bedoelde gegevens binnen de daarvoor gestelde termijn aan de met de uitvoering van de prestatievergelijking belaste instantie.
2. Indien niet of niet tijdig aan de in het eerste lid bedoelde verplichting wordt voldaan, of indien onvoldoende, onjuiste of onvolledige gegevens worden aangeleverd, meldt die instantie dat onverwijld aan Onze Minister.

§ 2. Verslag van de prestatievergelijking en voornemens ter verbetering

Artikel 36

1. De met de uitvoering van de prestatievergelijking belaste instantie draagt er zorg voor dat uiterlijk op 31 december van het kalenderjaar, waarin een prestatievergelijking is uitgevoerd, een verslag houdende de resultaten van die prestatievergelijking is opgesteld ten behoeve van de eigenaren van drinkwaterbedrijven en aan hen wordt toegezonden.
2. Het in het eerste lid bedoelde verslag wordt gelijktijdig toegezonden aan Onze Minister.
3. Onze Minister zendt het verslag aan beide Kamers der Staten-Generaal en doet hiervan mededeling in de Staatscourant, onder vermelding van de plaats of plaatsen waar het verslag voor eenieder ter inzage ligt.

Artikel 37

1. De eigenaar van een drinkwaterbedrijf maakt binnen zes maanden na het uitbrengen van een verslag als bedoeld in artikel 36, eerste lid, de voornemens ter verbetering van de prestaties van zijn drinkwaterbedrijf, alsmede de termijn of termijnen waarbinnen deze gerealiseerd zullen worden, schriftelijk kenbaar aan Onze Minister.
2. Onze Minister informeert de beide Kamers der Staten-Generaal omtrent de voornemens, bedoeld in het eerste lid.

Hoofdstuk VII. Handhaving

Artikel 41

1. Met het toezicht op de naleving van deze wet en de daarop berustende bepalingen zijn belast, tenzij het betreft een collectieve watervoorziening als bedoeld in artikel 1, eerste lid, onderdeel c, subonderdeel 2°, de door Onze Minister als zodanig aangewezen inspecteur en de overige daartoe aangewezen ambtenaren.
2. Voor zover het betreft een collectieve watervoorziening als bedoeld in artikel 1, eerste lid, onderdeel c, subonderdeel 2°, zijn met het toezicht op de naleving van deze wet en de daarop berustende bepalingen belast de door Onze Minister van Economische Zaken daartoe aangewezen ambtenaren.
3. Van een besluit als bedoeld in het eerste of tweede lid wordt mededeling gedaan door plaatsing in de Staatscourant.

Artikel 42

De eigenaar van een drinkwaterbedrijf, respectievelijk collectieve watervoorziening of collectief leidingnet, geeft onmiddellijk kennis aan de inspecteur, respectievelijk de voor die

watervoorziening of dat leidingnet krachtens artikel 41 aangewezen andere toezichthouder, van omstandigheden in verband met zijn drinkwaterbedrijf, collectieve watervoorziening of collectief leidingnet die, naar hij redelijkerwijze kan weten of vermoeden, gevaar of beletsel voor de naleving van artikel 13, 14 of 15 of de daarop berustende bepalingen kunnen vormen.

Artikel 43

1. Onze Minister is bevoegd tot toepassing van bestuursdwang ter handhaving van deze wet en de daarop berustende bepalingen, tenzij het betreft een collectieve watervoorziening als bedoeld in artikel 1, eerste lid, onderdeel c, subonderdeel 2°.

2. Voor zover het betreft een collectieve watervoorziening als bedoeld in artikel 1, eerste lid, onderdeel c, subonderdeel 2°, komt de bevoegdheid, bedoeld in het eerste lid, toe aan Onze Minister van Economische Zaken.

Hoofdstuk VIII. Maatregelen in het belang van de volksgezondheid

Artikel 44

1. In het belang van de volksgezondheid kan de inspecteur schriftelijk van de eigenaar van een drinkwaterbedrijf vorderen:

a. de door de inspecteur gewenste inlichtingen;
b. medewerking terzake van een door de inspecteur gewenst onderzoek binnen het betreffende drinkwaterbedrijf.

2. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur kan worden bepaald dat de eigenaar van een drinkwaterbedrijf de bij of krachtens die maatregel in het belang van de volksgezondheid aangewezen gegevens op een daarbij aangegeven wijze verstrekt aan de inspecteur.

3. De eigenaar van een drinkwaterbedrijf is verplicht de in het eerste lid, onderdeel a, en tweede lid, bedoelde inlichtingen en gegevens aan de inspecteur te verstrekken en medewerking te verlenen aan een onderzoek als bedoeld in het eerste lid, onderdeel b.

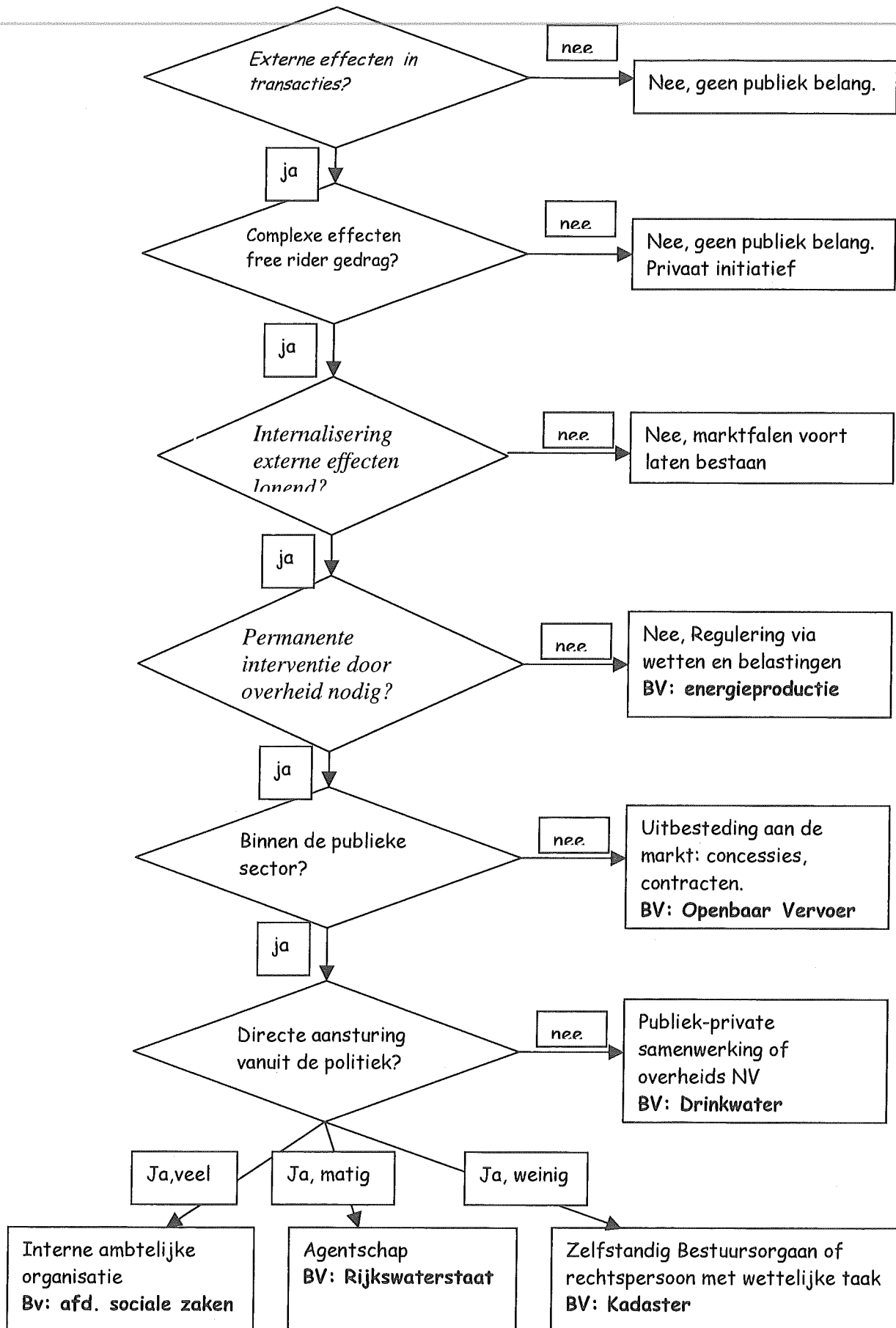
Artikel 45

Indien de levering van drinkwater aan consumenten of andere afnemers naar het oordeel van de inspecteur gevaar voor de volksgezondheid kan opleveren, kan hij die levering verbieden of slechts toestaan voor gebruik in door hem aan te geven gevallen, op een daarbij aan te geven wijze.

Artikel 46

Hetgeen ten aanzien van de inspecteur of de eigenaar van een drinkwaterbedrijf is bepaald in de artikelen 44 en 45 en de daarop berustende bepalingen, is van overeenkomstige toepassing ten aanzien van een op grond van artikel 41 aangewezen andere toezichthouder, respectievelijk de eigenaar van een collectieve watervoorziening of collectief leidingnet, voor zover daarmee drinkwater wordt geleverd aan consumenten of andere afnemers.

BIJLAGE III: Stroomschema verzelfstandiging publiek belang (naar: Teulings 2003)



In zes jaar tijd is schoon water
36% duurder geworden

(AD, 8 april)

Vitens

(Stentor, 25 maart)

Prijs van water
kan fors lager

Prijs van ons water
sinds 2000 flink gestegen

(AD, 8 april)

Rekening water
kan 66 euro omlaag

(NRC, 24 maart)

Waterprijs stijgt snel

(AD, 8 april)

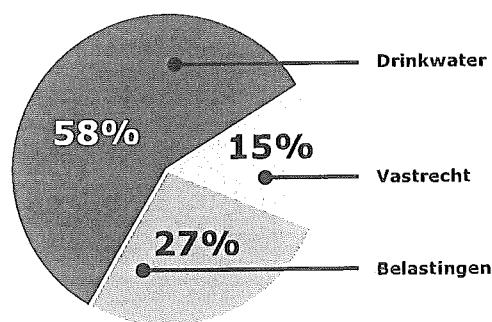
Vitens-water blijft goedkoop

Vitens drinkwaterprijs (per 1.000 liter)

2001	2002	2003	2004	2005	2006
€ 1,26	€ 1,29	€ 1,31	€ 1,32	€ 1,34	€ 1,35

Bij een inflatie van 14,9% van maart 2000 tot en met maart 2006 is Vitens drinkwater feitelijk goedkoper geworden. Een gemiddeld huishouden verbruikt 105 m³ water en betaalt bij Vitens per jaar € 166 incl. vastrecht en belastingen voor drinkwater.

Kostenopbouw drinkwater



Kan drinkwater goedkoper?

Het kan altijd goedkoper en daar werken we hard aan. Bovendien blijven we veel geld investeren in belangrijke zaken zoals een duurzame topkwaliteit water.

Zo besteden we in vier jaar tijd alleen al € 104 miljoen aan verdere ontkleuring en ontharding. En vele miljoenen aan systemen voor een nog betere dienstverlening die u gelukkig al goed waardeert met een score van 7,8. Ook werken we (nagenoeg kostendekkend) aan een betrouwbare watervoorziening voor ruim 7 miljoen mensen in ontwikkelingslanden.

De gemiddelde Nederlander verbruikt 46.000 liter per jaar. Door een bewuste omgang met water en door waterbesparende apparatuur kan dat mogelijk beperkt worden.

Meer weten? Kijk op www.vitens.nl, www.verswater.nl en www.waterforlife.nl

Bijlage V: Overzicht geanalyseerde notulen van aandeelhoudersvergaderingen

Waterbedrijf Gelderland

Datum	Aantal Aandeelhouders		Aanwezigheid	
	Provincie	Gemeenten*	Provincie	Gemeenten
04-06-1998	1	78	1	34 (44%)
26-11-1998	1	78	1	36 (46%)
03-06-1999	1	70	1	33 (47%)
25-11-1999	1	70	1	33 (47%)
08-06-2000	1	69	1	45 (65%)
28-11-2000	1	69	1	50 (73%)
08-02-2001	1	65	1	64 (99%)
31-05-2001	1	65	1	34 (52%)
12-08-2001	1	65	1	36 (55%)
30-10-2001	1	65	1	??

* Het aantal gemeenten neemt af door gemeentelijke herindeling
 Vergadering in het teken van verkoop en/of fusiebesprekingen

Vitens

Datum	Aantal Aandeelhouders			Aanwezigheid		
	Provincie	NUON	Gemeenten	Provincie	NUON	Gemeenten
12-12-2005	2	1	71	2	1	19 (27%)
16-02-2006	2	1	71	2	1	20 (28%)

NB: het aantal gemeentelijke aandeelhouders bij Vitens in 2005 is beduidend lager dan in 2004 (tabel 1, blz 4) in verband met gemeentelijke herindelingen in met name de Achterhoek.

Duinwaterbedrijf Zuid Holland, DZH

Datum	Totaal aantal aandeelhouders	Aanwezig aantal	Machtigingen aantal	Vertegenwoordiging (%)
23-11-2000	26	13	5	69
22-06-2001	26	14	4	69
22-11-2001	26	18	2	77
28-06-2002	25	10	0	40
21-11-2002	25	11	1	48
27-06-2003	25	9	2	44
21-06-2003	25	9	3	48
25-06-2004	25	10	2	48
26-11-2004	25	11	4	60
24-06-2005	25	10	2	48

Bijlage VI: Overzicht geïnterviewde personen

Naam	Datum gesprek	Functie	Aard
			interview
Drs. A. Frentz	2006-02-22	Manager Vewin	oriënterend
Ing. J. Feringa	2006-02-24	Manager provincie Gelderland	oriënterend
Ir. J. van den Berg	2006-03-01	Oud adjunct-directeur WMO	oriënterend
Drs. M. Veraart	2006-03-31	Consultant AEF	expert
Ir. G. Verwolf	2006-04-19	Commissaris DZH Dijkgraaf Waterschap Veluwe Oud lid hoofddirectie Rijkswaterstaat	toetsend
K. Huisman	2006-04-18	Senior Beleidsmedewerker Vereniging Nederlandse Gemeenten	toetsend
W.A.J. ter Schure	2006-04-19	Wethouder gemeente Rijssen-Holten	toetsend
L.V. Elfers	2006-04-26	Commissaris Vitens Burgemeester gemeente Dalfsen	toetsend
B.J.H. Uffink	2006-04-26	Wethouder gemeente Winterswijk	toetsend
W.A. Burgering	2006-05-08	Ex Burgemeester gemeente Barneveld Voorzitter Stuurgroep Waterketen Gelderland	toetsend

Bijlage VII: Vragenlijst voor interviews

ALGEMEEN

1. Vertegenwoordigt u de gemeente al lang als aandeelhouder in het drinkwaterbedrijf?
2. Is de gemeente aandeelhouder in meer bedrijven?
3. Hoe ziet u de verhouding tussen het publieke belang en het aandeelhouderschap van een gemeente in een drinkwaterbedrijf?

PUBLIEKE BELANGEN

4. Welke publieke belangen spelen er uw inziens bij de drinkwatervoorziening?
5. Welke rangorde in deze belangen kunt u aangeven?
6. Welk overheidsniveau heeft het meeste invloed op de geïdentificeerde publieke belangen; Rijk – Provincie – Gemeente?
7. Heeft de gemeente een specifiek publiek belang in een drinkwaterbedrijf?
8. Wil de gemeente inzage in kwaliteits- en storingsrapportages?

TRANSPARANTIE

9. Wat vindt u van de benchmark als instrument van prestatievergelijking?
10. Hoe wordt deze benchmark door de gemeenten gebruikt?
11. Waterbedrijven hebben de laatste jaren vooral commissarissen uit het bedrijfsleven binnengehaald. Wat vindt u van deze ontwikkeling?
12. Wat vindt u van eventuele openbaarheid van een aandeelhoudersvergadering?
13. Worden verslagen AvA ter kennisgeving van de raad gebracht?
14. Kan het drinkwaterbedrijf de verslagen van de AvA publiceren, bv op internet?
15. Welke rol kunnen klantenraden spelen voor de borging van publieke belangen?

AANDEELHOUDERSCHAP

16. In hoeverre leeft het aandeelhouderschap in een drinkwaterbedrijf bij een gemeente?

17. Worden in B&W-vergaderingen standpunten tav aandeelhouderschap voorbereid?
18. Worden standpunten van tevoren met andere gemeenten of provincies afgestemd?

19. Hoe kunnen gemeenten die hun aandeel verkocht hebben, of nooit het aandeelhouderschap gekend hebben, hun publieke belangen behartigen?
20. Hoeveel invloed heeft een gemeentelijke aandeelhouder op de bedrijfsvoering van een drinkwaterbedrijf?
21. Is er verschil met de invloed van een provincie? Andere grootaandeelhouders?
22. Zou de gemeente de aandelen in het drinkwaterbedrijf willen verkopen?
23. Zou een gemeente het andersom willen kopen?

BESTEMMING VAN ONDERNEMINGSRESULTATEN

24. Wat is volgens u een gezond solvabiliteitsniveau voor een drinkwaterbedrijf?
25. Hoe kijkt u aan tegen dividend uitkeringen aan aandeelhouders?

TOT SLOT

26. Welke zaken zijn in dit gesprek onvoldoende aan bod gekomen?
27. Welke adviezen wilt u me nog meegeven?