

# **Ministerie van Economische Zaken**

Evaluatie Directie Toezicht Energie  
*15 november 2006*

## Ministerie van Economische Zaken

Stationsplein 1  
Postbus 907  
3800 AX Amersfoort  
Telefoon 033 4677777  
[www.twynstragudde.nl](http://www.twynstragudde.nl)

Evaluatie Directie Toezicht Energie

Amersfoort, 15 november 2006  
442171/AHY/RGO

## Samenvatting

Voor u ligt de evaluatie van DTe, de Directie Toezicht energie over de periode 2003 tot mei 2006.

Het is een evaluatie van een betrekkelijk jonge toezichthouder, die in de evaluatieperiode geconfronteerd werd met allerlei veranderingen. Ook de marktpartijen, die met het toezicht van DTe te maken hebben, en die wij voor deze evaluatie ondervroegen, hadden te maken met een sterk veranderende omgeving. Dit kleurt deze evaluatie. Ons oordeel over het functioneren van DTe in de afgelopen jaren staat in het teken van deze dynamiek. Tenminste zo belangrijk als de vraag hoe zij heeft gefunctioneerd is de vraag wat valt te leren uit deze periode voor de toekomst.

### Belangrijkste veranderingen in de evaluatieperiode

DTe bestond in het jaar 2003, het beginpunt van deze evaluatie, vijf jaar. De eerste jaren waren dus net afgesloten. In die beginperiode (1998-2003) moesten toezichthouder en marktpartijen aan elkaar wennen. De toezichthouder was op zoek naar de beste vorm en inhoud van het toezicht. De marktpartijen werden geconfronteerd met concurrentie in de voorziening en met een nieuw orgaan dat toezicht houdt. Zij moesten dit accepteren. Dat ging niet vanzelf en in het jaar 2003 was dit proces nog in volle gang. Dat blijkt ook uit de eerste evaluatie c.q. het klantentevredenheidsonderzoek.

De periode van deze evaluatie werd bovendien gekenmerkt door grote veranderingen. Deze vonden onder meer plaats in het takenpakket en in de formele positie van de toezichthouder en in de omgeving, waarin toezichthouder en marktpartijen werken. Tijdens de evaluatieperiode veranderden de opvattingen over de positie van de toezichthouder ten opzichte van het verantwoordelijke ministerie. Het primaat van de politieke verantwoordelijkheid werd belangrijker geacht dan voorheen. In verband daarmee werd de bevoegdheidsverdeling tussen DTe en het Ministerie van Economische Zaken (EZ) verfijnd (Interventie- en Implementatiewet: I&I-wet) Het bepalen van het beleid en het concipiëren van regels die alle partijen binden werd nadrukkelijker gelegd bij het Ministerie.

Het takenpakket van DTe werd gedurende de periode van de evaluatie uitgebreid. Bij de I&I-wet kreeg DTe een aantal nieuwe taken en bevoegdheden, onder meer de bevoegdheid om te monitoren en het boete-instrument. Voorts werd de consumentenmarkt geopend op 1 juli 2004. DTe kreeg de taak om ook op die markt toe te zien. Dat met globaal de zelfde formatie.

Verder werd DTe als directie ondergebracht bij de NMa, die tegelijkertijd de zbo-status kreeg. In verband met deze nieuwe omstandigheden heeft er bij DTe een interne reorganisatie plaatsgevonden. Ten slotte veranderde ook de achtergrond waartegen DTe functioneert.

De Europese liberalisering komt minder snel op gang dan aanvankelijk werd gedacht. Dit scheidt onzekerheid voor de marktpartijen en ook voor DTe.

Al deze factoren kleuren de evaluatie. Deze evaluatie beoordeelt DTe en de wijze waarop de organisatie omging met al deze veranderingen.

### **Toezichtstijl en kennis**

In dit evaluatieonderzoek hebben wij veel aandacht besteed aan de toezichtstijl van DTe. Dat volgt ook uit de aandacht die DTe heeft besteed aan verandering en verbetering op dit punt. Er kwam een nieuwe toezichtstijl: *'dialoggericht waar het kan, sanctiegericht waar het moet'*. De kern van deze stijl is dat DTe beter wil luisteren naar en communiceren met de marktpartijen. Daarbij gaat het om allerlei vormen van contact: het vrijblijvend voeren van gesprekken met het veld om input te krijgen bij besluitvormingsprocessen, het consulteren voordat beslissingen genomen worden en het betrekken van het veld bij formele processen.

De nieuwe toezichtstijl past naar onze mening bij de ontwikkelingsfase van DTe. In de beginperiode was er veel inhoudelijke aandacht voor het tot stand brengen van de regulering en het toezicht; tijdens de periode van de evaluatie werd er veel geïnvesteerd in de relatie met marktpartijen. Deze nieuwe stijl doet recht aan de complexe relatie tussen toezichthouder en ondertoezichtgestelden. Zij zijn immers wederzijds van elkaar afhankelijk. Maar deze stijl vraagt ook om een toezichthouder die gezaghebbend is en op basis daarvan het laatste woord zal hebben.

De nieuwe toezichtstijl wordt breed herkend en positief gewaardeerd. De relaties met de marktpartijen zijn verbeterd. Marktpartijen merken dat DTe met hen beter communiceert en hun inbreng waardeert. Wij vinden dit een goede ontwikkeling in de professionalisering die DTe beoogt. Maar deze stijl moet verder vervolmaakt worden. Zo merken partijen wel dat zij gemakkelijker dan voorheen contact hebben met DTe, maar het is hen nog niet duidelijk wat DTe met hun informatie doet. In een volgende fase kan DTe de stijl verder verbeteren door het niveau van de bijeenkomsten met marktpartijen te verbeteren en precies te laten zien wat er met geleverde informatie wordt gedaan en waarom.

In deze evaluatie zijn de kenmerken van de toezichtstijl verder onderzocht. Een goede score geven marktpartijen voor de onafhankelijkheid, de toegankelijkheid, de zorgvuldigheid, de professionaliteit, de eenduidigheid en de transparantie. Dit zijn kenmerken voor de kwaliteit van de medewerkers in het contact met de omgeving. Op die gebieden zijn de medewerkers gedurende de evaluatieperiode dan ook verder geprofessionaliseerd.

Bij andere aspecten is het beeld hetzelfde gebleven ten opzichte van 2003. Nog steeds vinden marktpartijen DTe theoretisch, detaillistisch en formeel. Marktpartijen blijven hierdoor onzeker over de opstelling van DTe. DTe zou meer op hoofdlijnen moeten aangeven wat zij inhoudelijk wenst en zich daarop moeten richten bij de beslissingen in individuele gevallen.

Over de daadkracht zijn marktpartijen negatiever dan in 2003. Er is een discrepantie tussen wat marktpartijen verwachten van DTe en wat DTe doet.

Op grond van ons onderzoek constateren wij dat DTe een goede stap heeft gezet door het introduceren van een meer responsieve toezichtstijl. Partijen hebben dit opgemerkt en waarderen dit. De ontwikkeling is echter nog niet afgerond. Het is nu belangrijk dat partijen ook resultaten zien van hun inbreng.

Ook op het aspect kennis zien wij een toezichthouder in ontwikkeling, die functioneert in een complexe omgeving. Er worden hoge eisen aan de kennis (als een samenstel van informatie, ervaring en attitude) gesteld. Deze moet zich uitstrekken over vele verschillende gebieden en disciplines en verandert in tijd. Daarnaast betreft het zowel theoretische als praktische kennis. Bij het onderzoek in 2003 bleken marktpartijen ontevreden over het niveau van kennis bij DTe.

Wij constateren dat DTe in de periode van 2003 tot 2006 veel activiteiten heeft ontplooid om de kennis op peil te houden, zoals scholing van de bestaande medewerkers, het aantrekken van nieuwe medewerkers, bijvoorbeeld uit het bedrijfsleven. Het niveau van kennis bij DTe op het gebied van economische modellen en op juridisch gebied is hoog.

Maar op een aantal andere gebieden is de kennis nog ontoereikend, vooral de praktische kennis van het functioneren van de organisaties in de markt, de praktische kennis van de specifieke markten en van de samenhang van alle verschillende markten.

Vooral over de kennis van de internationale ontwikkeling op de gasmarkt zijn marktpartijen ontevreden. Voor een deel wijten wij de ontevredenheid van marktpartijen overigens aan de onzekere internationale context en het zoekproces dat wordt doorgemaakt in de samenwerking met DTe.

Wij menen dat er gedurende de evaluatieperiode wel sprake is geweest van een opgaande lijn in het niveau van kennis. DTe moet nu blijven investeren om de kennis op een hoger niveau te brengen. Vooral nog gaat het vooral om uitbreiding van de praktische kennis van specifieke organisaties en hun processen, kennis van de internationale markten en de onderlinge samenhang daarin. Voorts dient DTe voortdurend alert te zijn op de vraag welke kennis nodig is en vervolgens ervoor zorgen dat medewerkers deze kennis verkrijgen.

### **Bedrijfsvoering**

Gedurende de periode van evaluatie heeft DTe verbeteringen doorgevoerd in de bedrijfsvoering. Wij constateren dat DTe daarin geslaagd is. De organisatie is administratief op orde. DTe beschikt over een professionele interne organisatie, waarbij administratieve processen op een adequate en betrouwbare wijze zijn ingericht.

De servicegerichtheid is ook vooruitgegaan. Alleen over de snelheid van afhandeling van brieven en de invulling van het accountmanagement zijn relatief veel partijen ontevreden.

### **Doelen en instrumenten**

De doelen van DTe liggen in het verlengde van de Elektriciteits- en de Gaswet. Er is een groot aantal doelstellingen dat ook nog eens onderling samenhangt. Datzelfde geldt voor de instrumenten die DTe tot haar beschikking heeft. De meeste instrumenten worden ingezet om verschillende doelen ook tegelijk te bereiken. DTe heeft de doelen van de organisatie op een duidelijke wijze uiteengegafd in een missie, een corporate story, handhavingplannen en werkplannen. De operationele doelen zijn niet meetbaar gemaakt. Wij zijn van mening dat zulks ook lastig te realiseren is. De doelen en de gevolgde werkwijze worden naar tevredenheid bekendgemaakt aan marktpartijen.

Dat marktpartijen bekend (kunnen) zijn met de doelen, de strategie en de werkwijze, betekent niet dat zij het daar volledig mee eens zijn. Over de wijze waarop DTe de doelen in de praktijk invult, klinken kritische geluiden. Die zijn dan vooral gericht op het ontbreken c.q. het onvoldoende uitdragen van een visie over de ontwikkelingen in de markt. Dat komt hieronder aan de orde.

### *Consumentenbescherming*

DTe heeft de bescherming van de consument sinds 2004 als prioriteit gesteld. Daarin is de laatste twee jaren ook de meeste tijd gaan zitten. De reden daarvan is dat de liberalisering tot mislukking gedoemd zou zijn als hier grote problemen zouden optreden. Wij vinden dat DTe de prioriteiten juist heeft gesteld. Concurrentie in de energievoorziening ligt bij het grote publiek en dus ook bij de politiek, zeer gevoelig. Schandalen bij de opening van de consumentenmarkt zouden grote maatschappelijke onrust veroorzaken hebben, niet alleen inzake de energievoorziening, maar ook inzake liberalisering in het algemeen. Wij begrijpen daarom dat DTe zwaar heeft ingezet op dit dossier. De Consumentenbond is in grote lijnen tevreden over het optreden van DTe. Dit oordeel wegen wij zwaar. De consument is immers de doelgroep van de beschermende maatregel.

Marktpartijen die met de maatregelen van consumentenbescherming te maken hadden, zijn minder positief. Zij vinden dat het effectiever en efficiënter kan. Zij vinden het te zeer ingegeven door de politiek, gericht op de korte termijn en detailistisch. Dit oordeel van verklaarbaar, gezien de ontwikkelingen in de markt, de ontwikkelingen in de wetgeving en de ontwikkelingen van DTe.

Ook voor de politiek was het belangrijk dat de liberalisering van de consumentenmarkt geen échec zou worden. In dat verband liepen de belangen van de politiek en DTe parallel.

De kernvraag is nu: was het optreden van DTe effectief en efficiënt?

De opening van de consumentenmarkt is relatief rustig verlopen. Het optreden van DTe heeft daaraan bijgedragen. Het uiteindelijke doel van dit optreden is uiteraard een goede, concurrerende markt voor eindgebruikers, waarbij deze ook daadwerkelijk switchen. Dat er nog weinig wordt geswitcht wil niet zeggen dat de regulering van DTe weinig effect heeft, of dat liberalisering van de markt van kleinverbruikers niet werkt. Het is ook mogelijk dat de concurrentie met het bijbehorende switchgedrag maar langzaam op gang komt. De markt is nog geen twee jaar geliberaliseerd. Veel marktpartijen hebben kritiek op het optreden van DTe. Zij vinden dat het doelgerichter en minder detaillistisch kan. Deze opmerkingen plaatsen wij in de zoektocht die DTe en marktpartijen doormaken. Het toepassen van regulering is een leerproces: DTe zou hoofdzaken en bijzaken nog beter moeten gaan onderscheiden.

DTe stond voor de uitdaging om de introductie van concurrentie bij de consumenten te begeleiden. Dat bracht de organisatie in een spagaat: het is de kern van marktwerking dat leveranciers veel vrijheden krijgen. Maar de specifieke maatregelen om de consument te beschermen belemmeren deze vrijheid juist. Deze spagaat is inherent is aan de wijze waarmee de concurrentie werd ingevoerd en aan de beginfase van deze vorm van regulering. In een volgende fase kan de aandacht verschoven worden naar het loslaten van de markt.

### *Netbeheer*

De regulering van het netbeheer is in ontwikkeling. In de eerste fase van het bestaan van DTe, voorafgaand aan deze evaluatie, werd regulering opgezet. In de periode van de onderhavige evaluatie is zij volwassen geworden. De toezichtstijl is veranderd en er wordt geïnvesteerd in de continuïteit van de relatie tussen toezichthouder en marktpartijen. Vanuit deze visie doet DTe haar werk goed en dat is algemeen geaccepteerd.

Wij menen dus dat er in de periode van evaluatie vooruitgang is geboekt bij de regulering van het netbeheer. Belangrijk is dat het onderlinge vertrouwen tussen toezichthouder en gereguleerden is toegenomen. Dat verhoogt de effectiviteit. Bij de distributienetten werkt het systeem van regulering. Verdere verbeteringen liggen in de toepassing van dit systeem. Dan gaat het onder meer om de precieze vaststelling van de hoogte van de tarieven, het garanderen van daadwerkelijke toegang tot het net door aanvragers van toegang door - indien gewenst - snel duidelijkheid te verschaffen over eventuele voorwaarden van toegang en door snel en doeltreffend op te treden bij conflicten met netbeheerders. Bij de regulering van het gastransport via de hoofdleidingen is het systeem nog in discussie. Dat moet eerst sluitend gemaakt en aanvaard worden.

### *Monitoring*

DTe verricht verschillende activiteiten op het gebied van monitoring van de groothandelsmarkten voor gas en elektriciteit en op het gebied van de consumentenmarkt. Uit de monitoring volgen de knelpunten op die markten. In sommige gevallen kan DTe ook optreden bij de knelpunten, namelijk als ze daar taken en bevoegdheden heeft.

Er is een duidelijke hiaat tussen wat partijen van DTe verwachten op het gebied van de monitoring, en wat DTe in hun ogen presteert. Volgens marktpartijen is de kwaliteit van de monitoring van DTe op het gebied van het functioneren van de groothandelsmarkten voor elektriciteit en gas onvoldoende. Vooral over de gasmarkt zijn partijen ontevreden. De kritiek van de marktpartijen wordt mede ingegeven door de onzekerheid over de ontwikkelingen op de Europese markt. Zij wensen een proactieve DTe die als het ware de weg wijst. Het monitoren is daarvoor een instrument.

Het is naar onze mening de vraag, in hoeverre deze verwachtingen realistisch zijn en of DTe deze taak ook heeft. De bevoegdheden van DTe als 'vormgever' van de markt zijn immers sinds de oprichting veranderd. Het bepalen waar het met de markt naartoe gaat is een beleidsmatige taak, die berust bij EZ en niet bij DTe. EZ moet richting aangeven. Marktpartijen die verwachten dat DTe dat doet, zijn derhalve niet goed op de hoogte van de bevoegdheidsverdeling. Wellicht dat deze communicatie daarover verbeterd kan worden.

Maar, marktpartijen mogen wel van DTe verwachten dat het monitoren van de markten en het signaleren van knelpunten van voldoende niveau zijn. De analyse van DTe moet gezaghebbend zijn. DTe heeft gedurende de evaluatieperiode dit aspect nog onvoldoende vorm kunnen geven. Bij de groothandelsmarkten van elektriciteit is het wat beter gelukt dan bij gas.

Dat is een verbeterpunt. Volgens DTe wordt er ook gewerkt aan het verbeteren van het monitoren. De organisatie heeft maatregelen genomen om meer op de praktijk gerichte monitoring te verkrijgen.

Voor het optreden bij gesignaleerde knelpunten in de gemonitorde markten geldt in grote lijnen hetzelfde als hiervoor is gezegd. DTe heeft geen zelfstandige bevoegdheden om op te treden, als de organisatie knelpunten signaleert. Wel kan DTe de instrumenten op een zodanige manier inzetten dat de knelpunten, vanuit een duidelijke visie, worden aangepakt. Ook hier zijn verbeteringen nodig. Op het gebied van het monitoren van de consumentenmarkt is de kwaliteit van de monitoring voldoende.

### *Handhaving*

DTe is ook handhaver. Daarbij gaat het over de zorg dat partijen zich houden aan wetten en regels. Dat vraagt om respect hebben voor de handhaver, en wetsconform handelen van de partijen. DTe heeft aangekondigd dat zij meer aandacht wil schenken aan handhaving. DTe heeft een schema aan de hand waarvan zij beoordeelt of tot handhaving moet worden overgegaan. Daarbij is de inzet van de individuele handhavinginstrumenten niet direct verbonden aan meetbare doelen. Dat is ook niet goed mogelijk. Wij menen dat DTe, aan de hand van het schema, op rationele gronden beoordeelt of er al dan niet tot handhaving wordt overgegaan.

Als DTe de handhavinginstrumenten inzet, doet zij dit volgens partijen op behoorlijke wijze. Het gebeurt zorgvuldig en de motivatie is voldoende.



### *Daadkracht*

Marktpartijen menen dat DTe “meer de tanden moet laten zien”. Dit spoort met andere onderzoeksresultaten, waaruit blijkt dat marktpartijen op een aantal vlakken meer verwachten van DTe dan zij thans presteert.

Als partijen aangeven dat DTe “meer de tanden moet laten zien”, vraagt dat nuance-ring. Soms zijn die verwachtingen gebaseerd op onjuiste aannames en zijn zij niet realistisch. Bijvoorbeeld als partijen wensen dat DTe taken uitvoert die zij helemaal niet mag uitvoeren, bijvoorbeeld omdat DTe geen taken of bevoegdheden heeft op dat vlak.

Ook bij het uittesten van de bevoegdheden wensen veel marktpartijen een meer zelfstandige en proactieve houding. En ook hier is het de vraag of het realistisch is. Immers, in het verleden was het aantal procedures erg hoog, en niemand wil daar-naar terug.

De wens van partijen dat DTe meer ingrijpt, is naar onze mening ook te verklaren uit de onzekerheid over de ontwikkeling van de markten. Marktpartijen verwachten van DTe daarin een toonaangevende rol. Zij vinden dat DTe deze rol onvoldoende vervult. Maar de bevoegdheden van DTe op dit vlak zijn echter beperkt.

Wij menen dat er meer duidelijkheid verschaft moet worden over wat DTe wel kan, en wat niet. Dit voorkomt dat marktpartijen verwachten dat DTe ingrijpt op gebie-den, waar de bevoegdheden ontbreken.

Voorts kan DTe zich erop richten om, binnen de grenzen die de wet en het relatiesta-tuut stellen, wel een meer toonaangevende rol te spelen bij de totstandkoming van de liberalisering. Dit kan zij doen door zoveel mogelijk duidelijkheid te verschaffen over de toekomst van de energievoorziening in een Europa dat niet van harte liberali-seert. Daarbij horen analyses die marktpartijen hoog aanslaan en een inzet van de instrumenten op een zodanige wijze die sluitend is met de analyse. Daarnaast moet DTe ervoor zorgen dat marktpartijen de regels ook echt navolgen en compliance hoog op de agenda hebben. Bij dit laatste zijn verbeteringen mogelijk.

### *Instrumenten algemeen*

Wij hebben ook onderzocht of DTe op grond van de afgelopen periode ook behoefte heeft aan nieuwe instrumenten. Dat lijkt niet het geval te zijn. In totaliteit heeft DTe de bestaande instrumenten goed ingezet. Er zijn geen leemten ontstaan. Wij conclu-deren dat DTe voldoende instrumenten tot haar beschikking heeft.

### **Model van toezicht en bevoegdheidsverdeling**

Tussen de centrale overheid en een zelfstandige toezichthouder is altijd een span-ningsveld aanwezig, want er moet recht worden gedaan aan tegenstrijdige eisen. Enerzijds is er de politieke verantwoordelijkheid over het handelen van de toezicht-houder, en in het Nederlandse systeem betekent dat het primaat van de ministeriële verantwoordelijkheid.

Tegelijkertijd moet de toezichthouder snel, zelfstandig en effectief kunnen optreden op de markten. Onafhankelijkheid draagt daaraan bij. De positie van DTe is door de tijd heen gewijzigd, ook gedurende de periode van de evaluatie.

Aanvankelijk was de afstand tussen de toezichthouder en het ministerie relatief groot, ook al was DTe toen nog niet onafhankelijk (geen zbo-status). In de periode van de evaluatieperiode zijn de omstandigheden gewijzigd. Vanuit de politiek was er een steeds sterkere roep, gericht op het versterken van de politieke verantwoordelijkheid. Met de I&I-wet werd de positie van DTe gewijzigd. Het primaat van EZ werd versterkt. Energiepolitiek staat weer hoog op de politieke agenda gedurende de evaluatieperiode. Bovendien verloopt de liberalisering minder snel dan verwacht.

Dat stelde weer nieuwe eisen aan de relatie tussen DTe en EZ. Op dit moment staan zij relatief dicht bij elkaar. Er is veel overleg en er wordt gezocht naar verbindingen. Dit leidt soms tot verwarring in het veld, vooral over de bevoegdheidsverdeling inzake de bevordering van de marktwerking, het bijdragen aan de totstandkoming van de Europese energiemarkten en de wijze waarop de onafhankelijkheid van DTe is geborgd bij beslissingen over de staatsdeelnemingen.

DTe is een onafhankelijke toezichthouder die moet opereren binnen de grenzen die door de wet, beleidsmatig en bestuurlijk gesteld worden. Een goed overleg met het ministerie is uiteraard belangrijk. Maar DTe heeft een eigen verantwoordelijkheid die zij ook moet nemen. De bevoegdheden van DTe als 'vormgever' zijn onduidelijk. Zij staan niet helder in de wet. Hierover zou meer duidelijkheid verleend moeten worden.

Bij de staatsdeelnemingen heeft de overheid een 'dubbele pet'. Zij reguleert de markten, maar is tevens aandeelhouder van belangrijke marktpartijen. Er is op goede gronden gekozen voor dit model. Het uitgangspunt daarbij is dat de overheid bij uitstek in staat is om alle publieke belangen tegen elkaar af te wegen. Marktpartijen vrezen echter dat de overheid de regulering niet los kan zien van het eigen, financiële belang bij de staatsdeelnemingen. Vanwege de korte afstand tussen EZ en DTe richt deze verdenking zich ook tegen DTe.

EZ en DTe kunnen de schijn van onwenselijke belangenverstrengeling verminderen door met extra zorgvuldigheid op te treden als het om de staatsdeelnemingen gaat, en extra aandacht besteden aan de communicatie van de wijze waarop de onafhankelijkheid van DTe in deze wordt geborgd.

### **Conclusie**

Wij constateren dat gedurende de periode van de evaluatie op een groot aantal aspecten verbeteringen is geboekt. Gezien het grote aantal veranderingen dat tijdens de evaluatieperiode plaatsvond, vinden wij dit een goed resultaat. Wij menen dat de toezichthouder efficiënter is gaan werken (bedrijfsvoering) en ook effectiever is geworden.

## Inhoudsopgave

### Samenvatting

<b>1</b>	<b>Inleiding</b>	<b>1</b>
1.1	Aanleiding en doel evaluatie DTe	1
1.2	Aanpak van de evaluatie	1
1.3	Oordeel en weging antwoorden	7
1.4	Begrippen toezichthouder en zbo	8
1.5	Leeswijzer	9
<b>2</b>	<b>DTe: een veranderende organisatie in een veranderende omgeving</b>	<b>10</b>
2.1	DTe: een jonge organisatie	10
2.2	De Europese energiemarkt en concurrentie in de voorziening	10
2.3	Veranderingen in de opvattingen over toezicht	11
2.4	Veranderingen bij DTe	12
2.5	Gevolgen voor marktpartijen	13
2.6	Conclusies	13
<b>3</b>	<b>Toezichtstijl</b>	<b>15</b>
3.1	Achtergrond	15
3.2	De nieuwe toezichtstijl: algemeen	16
3.3	Voeling met het veld	17
3.4	Invulling toezichtstijl, professionaliteit	19
3.5	Communicatie over doelen, strategie en handavingsplan	24
3.6	Conclusies	26
<b>4</b>	<b>Kennis</b>	<b>27</b>
4.1	Achtergrond	27
4.2	Benodigde kennis en vaardigheden	28
4.3	Inspanningen DTe	28
4.4	Ervaringen partijen	29
4.5	Vergelijking met 2003	32
4.6	Beschouwing	32
4.7	Conclusie	34
<b>5</b>	<b>Bedrijfsvoering</b>	<b>35</b>
5.1	Inspanningen DTe	35
5.2	Ervaringen stakeholders	36
5.3	Vergelijking evaluatie 2003	37
5.4	Beschouwing	38
5.5	Conclusie	39

<b>6</b>	<b>Doelen en inzet instrumenten</b>	<b>40</b>
6.1	Doelen van DTe	40
6.2	Inzet instrumenten door DTe	44
6.3	Consumentenbescherming	45
6.4	Regulering netbeheer	48
6.5	Monitoring en de markt laten werken	51
6.6	Handhaving	54
6.7	Instrumentarium in zijn totaliteit	57
6.8	Vergelijking met de evaluatie 2003	57
6.9	Daadkracht	58
6.10	Conclusie	61
<b>7</b>	<b>Model van toezicht en bevoegdheidsverdeling</b>	<b>62</b>
7.1	Inleiding	62
7.2	Achtergrond	62
7.3	Taakverdeling tussen EZ en DTe	63
7.4	Vergelijking evaluatie 2003	66
7.5	Samenwerking en onafhankelijkheid	66
7.6	Beschouwing	67
7.7	Conclusie	70

# 1 Inleiding

## 1.1 Aanleiding en doel evaluatie DTe

In het project 'Evaluatie ordening energiemarkt' van het Ministerie van Economische Zaken (EZ) wordt de operationele doelstelling beleidsartikel 4 (doelmatige en duurzame energiehuishouding), operationeel doel A (optimale ordening en werking van energiemarkten), van de begroting van EZ geëvalueerd. Hiertoe worden onder meer twee evaluaties uitgevoerd:

- de evaluatie van de wet- en regelgeving uit de Gas- en de Elektriciteitswet
- de evaluatie van de toezichthouder, Directie Toezicht Energie (DTe), over de periode 2003 tot heden.

Dit document is de eindrapportage van de evaluatie van DTe. De evaluatie van de wetten wordt uitgevoerd door DTe zelf.

Doel van de evaluatie van DTe is de effectiviteit en doelmatigheid vast te stellen in het licht van het doel waarvoor de toezichthouder indertijd is opgericht.

De evaluatie DTe beslaat het tijdvak 1 januari 2003 tot 1 maart 2006.

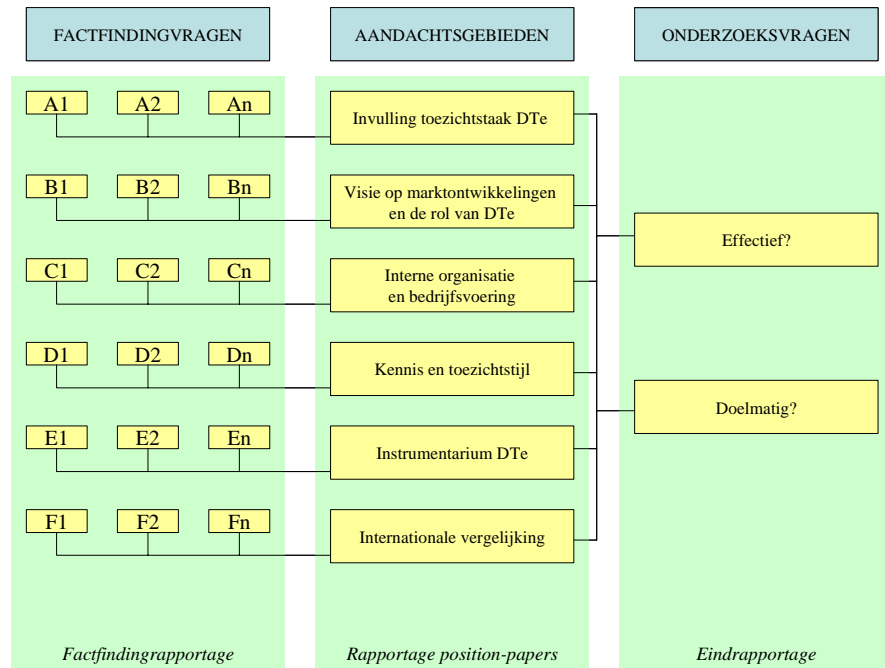
In het onderzoek wordt met name gebruikgemaakt van percepties van stake-holders over en ervaringen met DTe. Het onderzoek is nadrukkelijk geen economisch onderbouwde effectiviteitsmeting.

## 1.2 Aanpak van de evaluatie

Om antwoord te kunnen geven op de centrale onderzoeksvragen in deze rapportage is gebruikgemaakt van een gefaseerd traject. Dit bevat samengevat de volgende fasen:

- fase 1: feitenonderzoek: factfinding en position papers
- fase 2: wederhoor
- fase 3: beantwoording onderzoeksvragen.

Figuur 1 geeft schematisch weer hoe tot de beantwoording van de onderzoeksvragen is gekomen.



Figuur 1. Onderzoeksopzet

Wij hebben voor deze methodiek gekozen om in een korte tijd zoveel mogelijk diepgang te verkrijgen. Het onderzoek bestaat uit verschillende fasen, waarbij in elke fase de mogelijkheid bestond om knelpunten uit de fase daarvoor verder uit te diepen. Hierna worden de verschillende fasen kort besproken.

1.2.1 *Fase 1 - Feitenonderzoek: factfinding en position papers*

In eerste instantie zijn in dit onderzoek de feiten aan de hand van zogenaamde 'factfindingvragen' in kaart gebracht. Voorafgaand aan het onderzoek zijn hiertoe zes aandachtsgebieden onderkend:

- invulling van de toezichtstaak en de strategievorming van DTe
- visie op marktontwikkelingen en de rol van DTe
- de interne organisatie en bedrijfsvoering
- kennis en toezichtstijl
- het instrumentarium van DTe
- internationale vergelijking.

Per aandachtsgebied zijn vooraf factfindingvragen geformuleerd. Deze factfindingvragen zijn vastgesteld in overleg met de begeleidingscommissie. De beantwoording van de factfindingvragen is vastgelegd in een factfinding-rapportage.

Voor de beantwoording van de factfindingvragen (en het opstellen van de position papers) is gebruikgemaakt van vier bronnen:

- documenten
- reactie DTe
- elektronische enquête
- interviews.

Deze bronnen zijn gekozen om ons een zo goed mogelijk beeld te geven van de feiten. Bij het onderzoek van de percepties van marktpartijen zijn wij van 'breed' naar 'smal' gegaan. De elektronische enquête gaf de gelegenheid om een zo groot mogelijk aantal partijen te ondervragen.

### *Documenten*

Aan DTe is gevraagd documenten aan te leveren die behulpzaam zijn bij het beantwoorden van de factfindingvragen. Het betreft onder meer jaarverslagen, eerdere onderzoeken, werkplannen etc.

### *Reactie DTe*

Aan DTe zijn alle factfindingvragen voorgelegd met de vraag deze te beantwoorden. Hiermee wordt het voor de onderzoekers inzichtelijk hoe DTe tegen de verschillende onderwerpen aankijkt.

### *Elektronische enquête*

Het doel achter de elektronische enquête is, door vragen op alle gebieden aan zoveel mogelijk partijen voor te leggen, een beeld te krijgen van de opvallende punten van DTe: waar doet DTe het heel goed en waar doet DTe het niet goed. Wij hebben het gebruikt als een scan om te zien waar marktpartijen tevreden over zijn, en waar de knelpunten liggen. Wij hebben deze scan getoetst in de volgende stappen van de evaluatie.

De elektronische enquête is uitgezet van woensdag 29 maart tot en met maandag 17 april 2006.

De enquête is verstuurd naar respondenten op directieniveau. De lijst met respondenten is afgestemd met DTe en EZ. De veronderstelling bij de insteek op directieniveau was, dat deze groep het merendeel van de vragen van de evaluatie zou moeten kunnen beantwoorden.

Wij hebben de elektronische enquête zo breed mogelijk uitgezet, om iedereen die mogelijk met DTe te maken had, in de gelegenheid te stellen zijn opvattingen in te brengen.

Daartoe is de enquête toegezonden naar alle bedrijven die met energie en/of DTe te maken hebben en die bekend waren bij onderzoekers. Als bron is onder meer een adressenlijst gebruikt met alle contacten die DTe heeft.

Deze lijst hebben wij aangevuld met adressen van zoveel mogelijk bedrijven, die met energie dan wel met DTe te maken zouden kunnen hebben. Zo hebben wij naar (potentiële) stakeholders gezocht op de website van EnergieNed en de website van ECN. De adreslijst was hierdoor zeer breed samengesteld. Het lag in de verwachting dat op deze wijze niet alleen alle mogelijke stakeholders benaderd werden, maar ook bedrijven die minder met DTe te maken hadden.

De enquête is verstuurd aan 177 respondenten. Opgeschoond (na verwijdering van incorrecte mailadressen e.d.) heeft de steekproef plaatsgevonden onder ongeveer 150 respondenten. In totaal zijn 108 (72%) respondenten aan de elektronische enquête begonnen. Daarvan hebben 67 respondenten (45%) de enquête voltooid. Een aantal respondenten dat de enquête niet heeft ingevuld, dan wel heeft nagelaten deze te voltooien, heeft ons laten weten dat zij 'te ver' afstaan van DTe. Daarom waren zij niet in staat zinvolle antwoorden te geven op de vragen. Dat wij het veld ruim hebben bestreken, en dat de steekproef representatief is, constateren wij ook uit de omvang van de steekproef. Bij de evaluatie (klantentevredenheidsonderzoek) van 2003, dat breed werd uitgezet onder alle mogelijke partijen, waren 33 partijen betrokken. Bij onze elektronische enquête waren 67 partijen betrokken, dus het dubbele aantal van het klantentevredenheidsonderzoek van 2003.

Groepen die wij bijvoorbeeld wel hebben ondervraagd in de elektronische enquête en overigens ook in de rest van het onderzoek, en die niet zijn ondervraagd in het klantentevredenheidsonderzoek van 2003, zijn de volgende:

- experts
- advocaten
- de Consumentenbond
- de partijen die minder dan drie jaar actief zijn op de markt.

In de verwerking van de resultaten zijn alleen volledig ingevulde vragenlijsten meegenomen. De respons is als volgt verdeeld.

<b>Sector</b>	
- gas	7%
- elektriciteit	13%
- gas en elektriciteit	57%
- anders (w.o. industrie, consultancy, belangenbehartiging, advocatuur)	22%

<b>Type organisatie</b>	
- producent	16%
- netbeheerder	21%
- leverancier	12%
- handelaar (inclusief verkoop aan grootverbruikers)	9%
- (groot)verbruiker van energie	15%
- advocaat	4%
- belangenvereniging van energiebedrijven	4%
- belangenvereniging van gebruikers	7%
- (externe) expert	10%



Bij het gebruik van de resultaten van de elektronische enquête in de eindrapportage, is soms onderscheid gemaakt tussen partijen in de gasector en de elektriciteitssector en tussen de verschillende typen organisaties. Bij het onderscheid naar sector is gekeken naar partijen die in òf de gasector òf de elektriciteitssector actief zijn, òf in beide sectoren. Het betreft hier vijf partijen specifiek in de gasector, negen specifiek in de elektriciteitssector en 38 partijen die in beide sectoren actief zijn. Voor het onderscheid naar type respondent zijn alle respondenten meegenomen.

Bij de interpretatie van de enquête hebben wij, waar dat noodzakelijk en mogelijk was, een weging aangebracht bij de beoordeling van de antwoorden van de verschillende partijen.

Bij sommige vragen uit de enquête was een relatief grote groep die neutraal antwoordde. Wij gaan ervan uit dat de groep neutraal een aantal categorieën omvat: personen die het antwoord op de vraag niet weten, personen die geen duidelijke mening hebben, personen die wel een mening hebben, namelijk de mening 'het is niet goed en ook niet slecht', personen die zich om wat voor reden dan ook niet willen uitspreken. Bij het beoordelen van de resultaten van de enquête heeft de categorie geen belangrijke rol gespeeld. De enquête is met name gebruikt om trends te zoeken, en om uitschieters op te sporen. De resultaten zijn getoetst in de interviews en in de Versnellingskamersessies.

### *Interviews*

Er hebben interviews plaatsgevonden met partijen uit het veld, met DTe en met EZ. Bij de interviews probeerden wij te achterhalen wat er speelt bij de organisaties. Wij hebben een oordeel gevraagd over het functioneren van DTe. Daarbij hebben wij marktpartijen de vrijheid gelaten om zelf aan te geven wat zij als knelpunten beschouwden. Voorts hebben wij in de interviews opvallende resultaten van de elektronische enquête aan de orde gesteld. Ook bij deze interviews hebben wij ons gericht op het verkrijgen van een zo breed mogelijk beeld. Wij hebben daarom van alle doelgroepen die wij konden onderscheiden iemand geïnterviewd.

Als doelgroep hadden wij aangemerkt: gasbedrijven en elektriciteitsbedrijven, netbeheerders en leveranciers, zelfstandige producenten, handelaars, grootverbruikers, verschillende soorten dienstverlening, vertegenwoordigers van belangenverenigingen, experts e.d. Hierdoor raakten wij goed op de hoogte van de verschillende belangen die spelen. In totaal hebben wij twaalf interviews gehouden in de sector.

Met DTe hebben acht gesprekken plaatsgevonden: met de clustermanagers en afdelingshoofden, en met de heer Plug (directeur) en de heer Zijl (lid Raad van Bestuur NMa). Tevens heeft er een bedrijfsbezoek plaatsgevonden waarin is gesproken met enkele medewerkers over de bedrijfsvoering. Daarnaast is er gesproken met zeven medewerkers van EZ.

Voor de interviews is gebruikgemaakt van een semi-gestructureerde methode, waarbij de onderzoekers een aantal vragen vooraf geformuleerd hadden (maar nog niet medegedeeld aan de geïnterviewde). Van de interviews zijn verslagen gemaakt voor gebruik door de onderzoekers zelf.

Er heeft wederhoor op de interviews plaatsgevonden; de verslagen zijn toegestuurd aan de geïnterviewde personen en, indien nodig, gecorrigeerd.

In de factfindingrapportage is transparant vastgelegd:

- wat is het antwoord van de onderzoekers op de vraag?
- wat zijn de bevindingen uit documenten?
- wat is de reactie van DTe?
- wat zijn de bevindingen uit de elektronische enquête?
- wat zijn de bevindingen uit de interviews?

Naast de factfindingrapportage hebben wij een zogenaamde ‘rapportage position papers’ opgesteld. Hierin staan kort de bevindingen per aandachtsgebied.

### 1.2.2 *Fase 2 - Wederhoor*

De beantwoorde factfindingvragen en de position papers zijn voorgelegd aan EZ en DTe. Zij hebben kunnen reageren of:

- de feiten juist en volledig zijn weergegeven
- feiten en meningen van elkaar zijn gescheiden
- de ontwikkeling in de te evalueren periode op een adequate wijze is weergegeven
- de factfindingvragen met het antwoord volledig worden beantwoord
- de beantwoording van de factfindingvragen in overeenstemming is met de bevindingen
- de position papers een goed beeld geven van de antwoorden op de factfindingvragen.

De door EZ en DTe gemaakte op- en aanmerkingen zijn door ons vastgelegd in een wederhoorrapportage. Per op- of aanmerking hebben wij hierin aangegeven of wij het commentaar overnemen of niet, en de motivatie daarbij.

### 1.2.3 *Fase 3 - Beantwoording onderzoeksvragen*

De antwoorden op de factfindingvragen leverden een zeer uitgebreide rapportage op. In de voor u liggende eindrapportage hebben wij de analyse gemaakt: doet DTe de goede dingen, en doet DTe de dingen goed? Deze analyse is gebaseerd op de factfinding.

De hoofdstukindeling van dit eindrapport verandert ten opzichte van de factfindingrapportage. De indeling van de hoofdstukken is gebaseerd op de resultaten van het onderzoek, maar de nadruk is gelegd op de belangrijke onderwerpen. Dit bracht ons tot deze opzet. Sommige onderdelen uit de factfinding bleken geen apart hoofdstuk te kunnen rechtvaardigen. Zo hebben wij de bevindingen over de doelen samengevoegd met de bevindingen over de instrumenten. Andere onderdelen bleken zo belangrijk, dat wij daarvoor een apart hoofdstuk in het leven riepen. Dan gaat het om kennis, het onderwerp dat marktpartijen als het belangrijkste aanmerkten, om toezichtstijl, omdat daarbij een aanmerkelijke beleidsverandering was, en om het hoofdstuk omtrent de bevoegdheidsverdeling. Ook daar was het een en ander veranderd, en er bestaat verwarring over.

Het verzamelde materiaal heeft als input gediend om deze eindrapportage op te kunnen stellen. Daarnaast hebben wij in de laatste fase van het proces nog twee zogenoemde Versnellingskamersessies georganiseerd met de zogenoemde ondertoezichtgestelden uit de sectoren gas en elektriciteit, en experts.

Ook tijdens de Versnellingskamersessies is gezocht naar een evenwichtige opbouw van de deelnemers over het veld. Hier waren echter méér vertegenwoordigers aanwezig van dezelfde soort bedrijven.

De Versnellingskamersessies waren erop gericht om de effecten van DTe in de markt te achterhalen. Bovendien zijn de opvallende resultaten uit de vorige fasen getoetst.

De eerste Versnellingskamersessies heeft plaatsgevonden op 18 mei 2006. Met zestien stakeholders is in deze sessies nader ingegaan op de onderwerpen kennis, toezichtstijl en effectiviteit. De tweede Versnellingskamersessies heeft plaatsgevonden op 23 mei 2006. Met elf stakeholders is in deze sessies ingegaan op de onderwerpen regulering netbeheer, effectiviteit instrumenten, monitoren, wensen met betrekking tot DTe in 2007 en verbetering van de kennis.

Aan de hand van alle verzamelde informatie zijn wij gekomen tot de belangrijkste aandachtspunten voor DTe. Deze worden in deze rapportage besproken. In de volgende paragraaf wordt vermeld welke onderwerpen dit zijn.

### **1.3 Oordeel en weging antwoorden**

Dit eindrapport bevat ons oordeel over het functioneren van DTe. Wij hebben daartoe de antwoorden op de vragen van respondenten beoordeeld en gewogen. Daarbij hebben wij onze ervaring en kennis gebruikt.

Tussen DTe en de gereguleerde partijen bestaat een natuurlijk spanningsveld. DTe moet ervoor zorgen dat besluiten op de elektriciteitsmarkt tot stand komen en nakoming van de wettelijke verplichtingen handhaven.

Bij de besluiten van DTe zijn er altijd partijen in hun belangen getroffen. Soms zijn het de gevestigde partijen, in andere gevallen nieuwkomers, en in weer andere gevallen zijn het getroffen door alle categorieën heen. DTe is bovendien onderdeel van de overheid. Marktpartijen staan meestal kritisch tegenover de overheid en een evaluatie is voor marktpartijen een goed moment om kritiek te leveren. Wij verwachtten daarom bij aanvang van ons onderzoek niet dat veel partijen zouden aangeven dat zij zeer tevreden zijn over DTe.

Wij hebben dit tijdens de evaluatie ook gemerkt. Dat partijen over de volle breedte positief waren over DTe, kwam, conform onze verwachtingen, vrijwel nooit voor. Vaker zijn zij negatief, ook omdat wij naar verbeterpunten vroegen. In andere gevallen waren zij neutraal of enigszins positief.

Daarnaast is het bij evaluatieonderzoek vaak zo dat de nadruk komt te liggen op wat minder goed is verlopen, waardoor een eenzijdig beeld kan ontstaan. Wij hebben dat trachten te voorkomen door toch beide kanten te belichten: wat ging goed en wat kon beter.

Op deze wijze hebben wij ook de resultaten geïnterpreteerd. Bij de analyse hebben wij de oordelen ‘neutraal tot gematigd positief’ aangemerkt als ‘voldoende’. Voor de verbeterpunten hebben wij ons geconcentreerd op de negatieve uitschieters.

Waar dat kon hebben wij vergeleken met de situatie in 2003, en gekeken of er sprake is van vooruitgang. Als het mogelijk en zinvol was, hebben wij een onderscheid gemaakt tussen de verschillende groepen respondenten. Zo hebben wij soms verschil gemaakt tussen nieuwkomers en de totale groep respondenten. Onder nieuwkomers verstaan wij de volgende partijen: producenten die productie als nevenactiviteit hebben, leveranciers die korter dan acht jaar actief zijn, handelaars die korter dan acht jaar actief zijn, grootverbruikers en hun belangenvereniging.

#### 1.4 Begrippen toezichthouder en zbo

In deze rapportage spreken wij regelmatig over ‘de toezichthouder DTe’. Tevens spreken wij soms over DTe als zbo (zelfstandig bestuursorgaan). Wij hanteren deze termen vanwege de eenvoud. Zij zijn echter niet geheel juist. Vóór 1 juli 2005 hadden noch DTe noch de NMa de zbo-status. Na 1 juli 2005 kreeg de NMa de status van zbo. DTe werd een directie van de NMa en had dus niet zelfstandig de zbo-status. Een precieze uiteenzetting is opgenomen in de box: *DTe, directie van de zbo NMa*.

##### *DTe: directie van het zbo NMa*

Voor inwerkingtreding van de ‘Wijziging van de Mededingingswet in verband met het omvormen van de Nederlandse mededingingsautoriteit tot zelfstandig bestuursorgaan’ (NMa-zbo-wet) op 1 juli 2005 was het toezicht op de naleving van de Elektriciteitswet 1998 en de Gaswet grotendeels opgedragen aan de directeur van de Dienst uitvoering en Toezicht energie (‘DTe’). DTe maakte (ook toen al) uit van de NMa (toen als kamer, thans heet het een directie). De directeur van DTe oefende de hem op grond van de Elektriciteitswet 1998 en Gaswet toegekende taken en bevoegdheden op eigen naam uit, maar was ondergeschikt aan de directeur-generaal van de NMa (die heet nu voorzitter van de Raad van Bestuur). De minister had bovendien de bevoegdheid de directeur van DTe individuele aanwijzingen te geven. Op grond van voornoemde NMa-zbo-wet zijn de toezichtsbevoegdheden nu rechtstreeks opgedragen aan de Raad van Bestuur van de mededingingsautoriteit. (Zie artikel 5 Elektriciteitswet 1998 en artikel 59 Gaswet).

De raad heeft, als gezegd, de status van een zelfstandig bestuursorgaan. De raad moet een algemeen mandaat opstellen met betrekking tot de uitvoering van de Elektriciteitswet 1998 en Gaswet.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Zie artikel 5a, vijfde lid Mededingingswet en het Besluit organisatie, mandaat, volmacht en machtiging NMa 2005’ (Stcrt. 4 juli 2005, nr. 126, p. 23)

De raad moet bovendien voorzien in een ‘specifieke organisatorische eenheid’ die wordt belast met de uitvoering van deze wetten. Die eenheid is de directie Toezicht en Energie en verschilt inhoudelijk niet veel van de ‘oude DTe’.<sup>2</sup>

Een van de belangrijkste gevolgen van de zbo-status is dat de minister niet langer verantwoordelijk is voor *individuele* beslissingen van de NMa (en DTe). Dit betekent ook dat de minister niet langer de bevoegdheid heeft om individuele aanwijzingen te geven. De minister behoudt overigens een algemene aanwijzingsbevoegdheid.<sup>3</sup> De minister kan in dat kader beleidsregels vaststellen met betrekking tot de uitoefening van de aan de raad toegekende bevoegdheden, waaronder dus die in het kader van het toezicht op de Elektriciteitswet 1998 en de Gaswet.<sup>4</sup>

*Bron: Ministerie van Economische Zaken.*

## 1.5 Leeswijzer

Dit rapport is gebaseerd op een factfindingrapportage. Deze rapportage is opgezet volgens het stramien dat voor aanvang van de evaluatie is vastgesteld.

Na de inleiding en een korte beschrijving van de aanpak in hoofdstuk 1, volgt in hoofdstuk 2 een beschouwing van DTe in ontwikkeling. Dit hoofdstuk geeft de context van DTe over de evaluatieperiode weer.

In hoofdstuk 3 wordt de toezichtstijl van DTe besproken.

Hoofdstuk 4 beschrijft de inspanningen die DTe heeft geleverd om haar kennisniveau te verhogen en de percepties van partijen over het kennisniveau.

In hoofdstuk 5 wordt kort stilgestaan bij de bedrijfsvoering van DTe.

Hoofdstuk 6 behandelt de doelen van DTe, de instrumenten die zij inzet om deze doelen te bereiken en de meningen van partijen hierover.

In hoofdstuk 7 gaan wij in op de verhouding tussen DTe, de NMa en EZ.

Elk hoofdstuk heeft min of meer dezelfde opbouw. Per onderwerp wordt een beschrijving gegeven van de inspanningen van DTe, de bevindingen van partijen over dit onderwerp, indien relevant een vergelijk met de evaluatie van 2003, een beschouwing van Twynstra Gudde en ten slotte de conclusies.

<sup>2</sup> Zie ook Custers, Toezicht in de energiesector, O&F, nr. 62/september 2004, p. 49 en voetnoot 33

<sup>3</sup> Zie ook Kalbfleisch, Nederlandse Mededingingsautoriteit (NMa): onafhankelijk maar niet alleen, Tijdschrift voor Ondernemingsbestuur, 2005-I, p. 15.

<sup>4</sup> Zie Artikel 5d, eerste lid Mededingingswet

## **2 DTe: een veranderende organisatie in een veranderende omgeving**

### **2.1 DTe: een jonge organisatie**

De toezichthouder DTe is nog jong: de organisatie werd opgericht in 1998, toen de Elektriciteitswet van kracht werd. DTe bestaat dus acht jaar.

De komst van DTe was het gevolg van een omwenteling in de energiewereld. De overheidsbedrijven, die tot dan toe min of meer een monopolie hadden voor de voorziening, werden in stappen blootgesteld aan concurrentie. Een aantal bedrijven werd geprivatiseerd. Het lag in de bedoeling om een interne Europese energiemarkt te creëren.

Nederland introduceerde in 1998 concurrentie in de elektriciteitsvoorziening. Ons systeem ging verder dan de richtlijn voorschreef. De toezichthouder kreeg meer taken dan noodzakelijk volgens de richtlijn. In dat opzicht liep ons land voorop. DTe had de taak om academische beginselen over concurrentie en toezicht om te zetten in de praktijk. Op het vasteland van Europa waren geen voorbeelden die gevolgd konden worden of waarmee vergeleken kon worden. DTe had een pioniersrol. De zoektocht kon in 1998 beginnen.

Deze evaluatie bestrijkt de periode van 2003 tot 2006. Het was geen rustige periode: op alle gebieden waren er wijzigingen. Er waren ontwikkelingen op het gebied van het Europese energierecht en concurrentie in de voorziening, ontwikkelingen in de opvattingen over toezicht en toezichthouders, en ontwikkelingen binnen DTe zelf. Deze worden hierna kort besproken.

### **2.2 De Europese energiemarkt en concurrentie in de voorziening**

De Elektriciteits- en Gaswetten zijn voor een groot deel uitvoering van Europese richtlijnen. Het doel van deze richtlijnen is het tot stand brengen van een interne Europese energiemarkt, met een vrije vestiging van energiebedrijven en een vrije handel in gas en elektriciteit. Het tot stand brengen van de Europese energiemarkt gaat echter niet zo gemakkelijk als tevoren gedacht. Dat blijkt bijvoorbeeld uit een *preliminary report* dat de Europese Commissaris voor de mededinging, mevrouw Kroes, in februari 2006 uitbracht. Uit dit rapport blijkt dat er nog grote belemmeringen zijn voor het goed functioneren van een concurrerende, interne energiemarkt. Dit slaat ook terug op de Nederlandse situatie. Het stelt het Ministerie van EZ, DTe en ook de marktpartijen voor lastige vragen. Een belangrijk doel van de introductie van concurrentie in de energievoorziening is de totstandkoming van de Europese energiemarkt. Maar die stagneert. Hoe moeten de Nederlandse partijen daarop reageren?

In welk tempo moet Nederland, en dus ook DTe, inzetten op marktwerking, als de landen om ons heen niet volledig meegaan? Hoe ziet de Europese energievoorziening eruit op de middellange termijn, en wat betekent dat voor Nederland?

Tegelijkertijd staat energie steeds hoger op de politieke agenda vanwege het belang van de zekerheid van de voorziening. De grote stroomtekorten in Californië in 2002 bewezen dat concurrentie in de voorziening onder bepaalde voorwaarden niet samengaat met leveringszekerheid. Daarnaast is er steeds meer bezorgdheid over de afhankelijkheid van fossiele brandstoffen uit politiek instabiele landen. Binnen Nederland en de landen om ons heen gaan er hierdoor stemmen op om grote nationale energiemonopolies te maken. Het vermindert de steun voor concurrentie. Ook dat maakt de positie van DTe tot een lastige.

De onzekerheden over het tempo van de liberalisering binnen Europa, de grote politieke belangstelling voor energie en leveringszekerheid, en de complexiteit van het organiseren van een goed functionerende markt maken de gas- en de elektriciteitsmarkten tot een ingewikkeld terrein, waarin het speelveld voortdurend aan verandering onderhevig is.

### **2.3 Veranderingen in de opvattingen over toezicht**

Zoals aangegeven: DTe bestaat sinds 1998, toen de nieuwe Elektriciteitswet van kracht werd. Voor Nederland, en overigens ook de andere landen in continentaal West-Europa, is het fenomeen ‘toezichthouder’ een relatief nieuw verschijnsel. Het is oorspronkelijk een Angelsaksisch instituut dat met de liberalisering van de markten ook op het continent van West-Europa zijn intrede heeft gedaan. In Nederland kwamen er in korte tijd verschillende toezichthouders, zoals de OPTA, de NMa en DTe. Deze toezichthouders en hun omgeving moesten in de praktijk een werkwijze zoeken en hun bevoegdheden afbakenen van andere instituties, zoals het ministerie. Voorts had de rechter een belangrijke functie bij het interpreteren.

De positie van de toezichthouder was gedurende de periode van evaluatie nog niet uitgekristalliseerd. Zo kwam er een wijziging in de opvattingen over de positie van de toezichthouder ten opzichte van het verantwoordelijke ministerie. Het natuurlijke spanningsveld tussen ministeriële verantwoordelijkheid en de mogelijkheden van de toezichthouder om beleid te bepalen dan wel bindende regels uit te vaardigen, werd anders ingevuld. Het bepalen van het beleid en het concipiëren van regels die alle marktpartijen binden werd nadrukkelijker gelegd bij het ministerie. De Interventie- & Implementatiewet (I&I-wet) verdeelde de bevoegdheden conform deze lijn.

Een belangrijk moment in de afbakening van de relaties tussen de toezichthouder, de marktpartijen en de rechterlijke macht was de uitspraak van het CBB op 13 november 2002.

Toen werden de X-factoren vernietigd, die DTe voor de eerste reguleringsperiode had opgelegd. Dit betekende onzekerheid over de tarieven van de netbeheerders. Dit besluit bracht onzekerheid, en het beïnvloedde de handelwijze van DTe.

Duidelijk werd dat de sector en DTe van elkaar afhankelijk zijn en dat DTe bij de uitvoering van de taken de sector moet betrekken. Bovendien was duidelijk dat de rechter de besluiten van de toezichthouder kritisch toetst.

## **2.4 Veranderingen bij DTe**

Ook bij DTe deed zich, gedurende de periode van evaluatie, een aantal ingrijpende veranderingen voor. Dit waren veranderingen in taken, veranderingen in positie en veranderingen in de organisatie. Voor een deel waren deze veranderingen een gevolg van het gewijzigde denken over marktwerking en de positie van de toezichthouder.

### *2.4.1 Verandering in taken*

Het takenpakket en de bevoegdheden van DTe veranderden door de I&I-wet die op 14 juli 2004 van kracht werd en die belangrijke wijzigingen doorvoerde in de Gas- en de Elektriciteitswet. Hiermee kreeg DTe een aantal nieuwe taken (o.a. taken op het gebied van monitoring van de voorzienings-zekerheid), kwamen er aanpassingen in het regulerende kader (o.a. versterking van de positie van de consument, regels met betrekking tot de prestaties van de netbeheerders) en er was een uitbreiding van het handhavingsinstrumentarium (bestuurlijke boete en bredere toepassing geschilbeslechting). De I&I-wet verfijnde bovendien de bevoegdheidsverdeling tussen EZ en DTe.

In de evaluatieperiode werd bovendien de markt voor kleinverbruikers van gas- en elektriciteit geopend. Vanaf 1 juli 2004 konden ook de kleinverbruikers kiezen waar zij de energie inkochten. Dit heeft ook veel gevolgen gehad voor DTe, omdat de kleinverbruikers vanaf die datum meer bescherming behoeften. DTe heeft veel inspanningen verricht om de transparantie en de orde op die markt te verbeteren.

### *2.4.2 Verandering in positie*

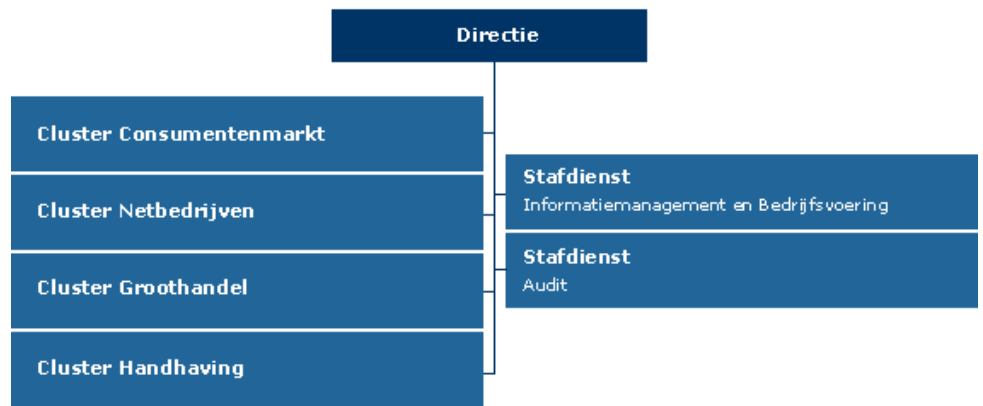
Gedurende de evaluatieperiode werden de bevoegdheden tussen het ministerie en DTe nader afgebakend, zoals vermeld in paragraaf 2.3. Dit vond zijn weerslag in de I&I-wet, waarin die afbakening nader werd geformaliseerd. Bovendien gingen de bevoegdheden van de directeur DTe per 1 juli 2005 over naar de Raad van Bestuur van de NMa. Dit gebeurde op het moment dat de NMa de zbo-status kreeg. DTe is nu dus onderdeel van deze zbo.

### *2.4.3 Organisatorische veranderingen*

Per 1 januari 2003 kwam er een nieuwe directeur DTe, de heer Zijl. Toen DTe per 1 juli 2005 onderdeel werd van de NMa, en de NMa de status kreeg van zbo, gingen de bevoegdheden van de directeur DTe over naar de Raad van Bestuur van de NMa. Op dat moment trad de heer Zijl toe tot de Raad van Bestuur van de NMa. Op 1 november 2005 werd de heer Plug directeur van DTe.



De toezichthouder heeft de interne organisatie per 1 oktober 2005 aangepast aan de nieuwe omstandigheden. Er kwam een organisatiestructuur met drie marktclusters, een cluster Handhaving en twee stafdiensten. Het doel daarvan was te zorgen dat DTe zo goed mogelijk kan inspringen op marktontwikkelingen, en om DTe optimaal aan te passen aan de gewijzigde taakomvang. De huidige organisatie ziet er als volgt uit.



Figuur 2. Organogram DTe<sup>5</sup>

## 2.5 Gevolgen voor marktpartijen

De veranderingen voor DTe brachten ook voor het veld wijzigingen met zich mee. Het veld moest zich aanpassen aan de uitbreiding van taken en de veranderende positie van DTe. Ook voor het veld is het ingewikkeld dat de concurrentie en de internationale markt minder snel op gang komen dan gedacht. Het betekent onzekerheid voor de marktpartijen.

Dat marktpartijen geconfronteerd worden met veel wetswijzigingen, zal ook van invloed zijn op hun oordeel over DTe. Want ook de marktpartijen maken een zoektocht door naar de eigen positie op de markt en de rol, die DTe daarbij vervult.

## 2.6 Conclusies

Een nieuwe toezichthouder moet zoeken naar zijn rol en zich een plaats verwerven binnen het bestel. Dat is een ingewikkeld proces, dat jaren in beslag neemt. In januari 2003, het startpunt van de evaluatie, was deze zoektocht nog in volle gang. Zij werd nog eens bemoeilijkt doordat er ingrijpende veranderingen plaatsvonden in de omgeving van DTe, in de formele positie van de toezichthouder en in het takenpakket. Deze veranderingen werden extern geïnitieerd. DTe moest deze veranderingen absorberen en inpassen in de werkwijze. Voor de beoordeling van DTe is dit een belangrijke omstandigheid. Er was in 2003 geen uitgekristalliseerde situatie die vergeleken kan worden met de situatie in 2006.

<sup>5</sup> Bron: website van DTe

De periode van 2003 tot 2006 was een tijdperk van verandering, aanpassing aan de nieuwe omstandigheden, en uitbouw van de verworven positie. Daarbij komt dat de marktpartijen die wij ondervroegen, in eenzelfde zoektocht zijn verwickeld. Zij acteren eveneens in een omgeving die voortdurend verandert. Dit kleurt deze evaluatie. Ons oordeel over DTe staat in het teken van deze dynamiek.

## 3 Toezichtstijl

Een toezichthouder moet vorm en inhoud geven aan zijn rol. De toezichtstijl is daarbij belangrijk. Op welke wijze verhoudt de toezichthouder zich met het veld? In dit hoofdstuk bespreken wij eerst de verandering in de toezichtstijl van DTe op hoofdlijnen en de vraag of het veld deze wijziging herkent. Daarna gaan wij dieper in op drie aspecten van de toezichtstijl: de voeling met het veld, de kwalificatie van de toezichtstijl en de communicatie. Wij wijden een apart hoofdstuk aan de toezichtstijl, omdat de gekozen stijl zowel voor DTe als voor de marktpartijen een belangrijke verandering betekende.

### 3.1 Achtergrond

DTe heeft de afgelopen jaren veel aandacht besteed aan verandering en verbetering van de toezichtstijl. Dit past binnen de ambitie van de organisatie en de wens om verder te professionaliseren.

De toezichtstijl is van belang bij de verhouding tussen de toezichthouder en de sector. In hun relatie bestaat een natuurlijk spanningsveld. De toezichthouder heeft informatie nodig van de sector en moet zich tot haar verhouden. De sector is gespecialiseerd in de problematiek, en de toezichthouder moet een open oor hebben, en waar mogelijk gebruikmaken van de inzichten van de sector. Tegelijkertijd mag de toezichthouder zich niet te veel laten leiden door de opvattingen van de sector, daar hij onafhankelijk moet zijn. Dat zou het gevolg kunnen zijn van een intensieve, wederzijdse relatie. Dit verschijnsel wordt ook wel *regulatory capture* genoemd. Dit spanningsveld is bij de marktmeesters, zoals DTe, misschien wel groter dan bij de keurmeesters omdat de marktmeester (als vormgever en regulator, en vrager van informatie) een intensiever contact heeft met de sector. Hij moet immers ook tarieven en andere voorwaarden vaststellen voor de voorziening. Er is dus sprake van een meervoudige relatie, die enerzijds kennis van en betrokkenheid bij de sector vraagt, maar ook om distantie en onafhankelijkheid.

Volgens de evaluatie uit 2003 kan men voor de toezichtstijl van DTe als het ware twee uitersten onderkennen: een aanpak, waarbij energiebedrijven worden gezien als monopolisten die hun positie willen uitbaten. Deze moeten met wantrouwen worden benaderd. Wil men niet luisteren, dan moet men voelen. Als andere uiterste werd in het onderzoek van 2003 genoemd dat er weliswaar belangentegenstellingen zijn tussen de toezichthouder en de energiebedrijven, maar dat zij samen baat hebben bij een goedkope en betrouwbare voorziening. Hoewel de toezichthouder scepsis mag hebben bij het beoordelen van de informatie, mag dit niet leiden tot ongezond wantrouwen. De sector dient respectvol te worden benaderd.

De eerste jaren van zijn bestuur heeft de toezichthouder vooral gekozen voor de eerste stijl. Dat meenden althans de partijen uit de sector, zo blijkt uit het onderzoek van 2003. Er was op dat moment echter wel al een verschuiving zichtbaar naar de tweede, meer responsieve toezichtstijl. De evaluatie van 2003 had als aanbeveling het ontwikkelen van een organisatiebrede visie op de toezichtstijl om een professionaliseringsslag te maken.

DTe heeft conform deze aanbeveling gewerkt. In de afgelopen jaren is de toezichtstijl *'dialoggericht waar het kan, sanctiegericht waar het moet'* ontwikkeld en vastgelegd binnen de organisatie. De kern van deze toezichtstijl houdt in dat DTe beter wil luisteren naar en communiceren met de marktpartijen. Daarbij gaat het om allerlei vormen van contact: het (vrijblijvend) voeren van gesprekken met het veld om input te krijgen bij besluitvormingsprocessen, het veelvuldig consulteren van het veld voordat beslissingen genomen worden, het betrekken van het veld bij formele processen. Deze keuze heeft ook gevolgen voor de handhavingstijl. Want ook bij situaties die niet in overeenstemming zijn met de wet, zal DTe éérst de dialoog aangaan, en pas optreden als dat geen resultaten oplevert.

### **3.2 De nieuwe toezichtstijl: algemeen**

#### **3.2.1 Inspanningen DTe**

Zoals aangegeven wijzigde DTe in 2003 haar toezichtstijl door meer open en toegankelijk op te treden en de meningen van belanghebbenden meer te betrekken bij de besluitvorming. De nieuwe responsieve en communicatieve toezichtstijl, *'dialoggericht waar het kan, sanctiegericht als het moet'*, is breed verbreid binnen DTe. Zo hebben zittende medewerkers een cursus Bestuurlijke Stijl gevolgd en (bij voldoende nieuwe aanwas) krijgen nieuwe medewerkers deze cursus ook. Bij de workshops over deze stijl komen de mogelijke bestuursstijlen uitgebreid aan bod (onder meer de controlerende, de communicatieve, de onderhandelende, en de directieve bestuursstijl). Dan wordt er aandacht besteed aan hoe de medewerkers komen tot een keuze voor een bepaalde stijl. Achtergrond daarbij is te bepalen welke stijl het meest effectief is om de missie van DTe te verwezenlijken. De toezichtstijl moet een van de kerncompetenties binnen DTe worden.

Volgens DTe merken stakeholders van DTe deze communicatieve benadering in de wijze waarop zij in de besluitvorming worden betrokken en de wijze waarop DTe naar buiten toe opereert en communiceert. DTe nodigt bedrijven bijvoorbeeld uit in klankbordgroepbijeenkomsten, informeert via mailings en onderhoudt relaties via het relatiemanagement. Ook via documenten als de NMa-agenda, het handhavingplan, de website, consultatiedocumenten en andere contacten informeert DTe haar stakeholders (zie ook paragraaf 3.5).

Om voldoende contact te houden met de sector maakt de directeur DTe jaarlijks afspraken met de belangrijkste partijen. Tijdens deze gesprekken kunnen zij laten weten wat er leeft, welke knelpunten zij ondervinden in de markten en welke ontwikkelingen volgens hen van belang zijn.

### 3.2.2 *Ervaringen partijen*

Een groot aantal partijen in het veld heeft bemerkt dat de toezichtstijl van DTe is gewijzigd. Zij herkennen de door DTe gehanteerde responsieve en communicatieve toezichtstijl, al is niet iedereen bekend met de slogan en de precieze invulling daarvan. Zij waarderen de gekozen stijl ook, zeker ten opzichte van de eerdere werkwijze van DTe. Deze ervaringen zijn sectorbreed.

### 3.2.3 *Conclusie*

DTe heeft in de afgelopen jaren de toezichtstijl ‘*dialoggericht waar het kan, sanctiegericht waar het moet*’ ontwikkeld en toegepast. Partijen in het veld hebben bemerkt dat de toezichtstijl van DTe is gewijzigd. Zij menen dat DTe beter met hen communiceert en daardoor toegankelijker is geworden.

## 3.3 **Voeling met het veld**

### 3.3.1 *Inspanningen DTe*

In het kader van de nieuwe toezichtstijl vindt DTe het belangrijk om contacten te hebben met marktpartijen en hen te horen. Partijen worden meer dan voorheen betrokken bij de processen. Zo worden marktpartijen, waar dat mogelijk is, betrokken bij de besluitvorming. Het gaat hierbij zowel om individuele marktspelers, zoals netbeheerders en leveranciers, als om belangenorganisaties. DTe organiseert bij de besluitvorming onder meer consultatiebijeenkomsten, en schept de mogelijkheid voor partijen hun mondelinge of schriftelijke zienswijze te geven op ontwerpbesluiten. Daarnaast heeft DTe reguliere contacten met partijen, bijvoorbeeld in klankbordgroepbijeenkomsten en in het kader van het ‘accountmanagement’. Ook bij het opstellen van de jaarlijkse NMa-agenda vraagt DTe de markt om mee te denken. Door middel van deze contacten is DTe beter op de hoogte van wat er speelt op de markt, en kan zij haar gedrag daarop aanpassen.

### 3.3.2 *Ervaringen partijen*

Uit ons onderzoek blijkt dat partijen duidelijk waarnemen dat DTe zich inspant om het veld te horen. Dat wordt gewaardeerd. Toch vinden marktpartijen dat DTe (nog) te weinig gebruikmaakt van inzichten in de sector. “DTe hoort wel, maar luistert niet”, zo werd vaak opgemerkt. Een enkeling zag overigens ook een verbetering in het luisteren.

Dit bleek ook uit de elektronische enquête. Er zijn maar weinig partijen tevreden over de mate waarin DTe gebruikmaakt van de inzichten van de sector (16% van de ondervraagden).

Soms vraagt DTe markpartijen om input te leveren bij besluiten. Van de onder-vraagden in de elektronische enquête heeft 60% daarmee te maken gehad. De helft van hen is tevreden over de wijze waarop DTe de input heeft verwerkt, de andere helft is ontevreden.

Bij een nadere analyse bleken met name de leveranciers, belangenverenigingen en nieuwkomers ontevreden over de verwerking van de input. Dat juist de leveranciers hier ontevreden over zijn, kan verklaard worden uit de omstandigheid dat zij na de liberalisering van de consumentenmarkt veel te maken kregen met regulering. Bovendien moesten zij ook veel gegevens aanleveren. Nieuwkomers voelen zich, zo blijkt uit ons onderzoek, minder gehoord dan gevestigde partijen.

Bij de enquête gaven partijen, die ontevreden zijn over de verwerking van de input door DTe, aan dat zij met name ontevreden zijn over de volgende aspecten:

- DTe vraagt om input op een bepaald concept. Deze wordt geleverd, maar in het aangepaste concept is de geleverde input niet terug te vinden. Ook is er dan nergens vermeld waarom deze input niet is verwerkt
- DTe vraagt om input op een bepaald concept. Deze wordt geleverd, maar het aangepaste concept bevat wijzigingen die helemaal niet als input zijn aangedragen. Het is dan niet helder waar deze wijzigingen vandaan komen
- de klankbordgroepbijeenkomsten kosten teveel tijd
- DTe moet partijen structureel betrekken, niet eenmalig en dan vervolgens niet meer met hen communiceren
- DTe moet meer vanuit de praktijk en minder vanuit de theorie handelen
- DTe hoort wel, maar luistert niet
- er wordt te vaak om input gevraagd. Dat is niet efficiënt
- de kwaliteit van de bijeenkomsten, waarin de input wordt gegeven, moet verbeteren. Ze zijn nu te langdradig en te wijdlopijg.

De interviews en de sessies in de Versnellingskamer leverden hetzelfde beeld op. Partijen merken dat DTe toegankelijker is en dat contact beter mogelijk is. Maar de meeste partijen weten niet wat DTe met de informatie doet. Zij klagen dat DTe niet luistert. Bovendien vinden partijen dat de contacturen beter besteed moeten worden. Er wordt teveel tijd verspild aan onbelangrijke zaken, of aan herhaling. Zo werd regelmatig opgemerkt dat de klankbordgroepbijeenkomsten te weinig opleveren. Partijen zijn te lang aan het woord, zonder dat het bijdraagt aan een productieve discussie. Hierdoor daalt het niveau van de bijeenkomsten. Een aantal partijen woont de sessies daarom niet meer bij of delegeert het bijwonen van de bijeenkomst naar een lager niveau.

Opgemerkt is ook dat een gebrek aan kwaliteit bij bijeenkomsten niet alleen te wijten is aan DTe, maar ook aan de deelnemers. De gewenste professionalisering zou van beide kanten moeten komen: DTe zou de bijeenkomsten beter kunnen voorbereiden. Maar dat zou ook gelden voor de aanwezigen. Diepgang moet van beide kanten komen.

### 3.3.3 *Beschouwing*

DTe heeft verbeteringen geboekt in het contact zoeken met de sector. Dat is ook opgemerkt. De nieuwe stijl van toezicht wordt in vorm wel opgemerkt, maar de effecten zijn vooralsnog onvoldoende. Voor de toekomst gaat het erom de verbeteringen verder te verzilveren. Anders bestaat de kans dat partijen niet meer meedoen, omdat zij vinden dat de input onvoldoende wordt verwerkt of omdat de bijeenkomsten te weinig opleveren.

Hierbij zou gedacht kunnen worden aan de volgende maatregelen:

- kritisch bekijken wanneer partijen wel betrokken moeten worden en wanneer niet en dat ook vooraf duidelijk maken
- het niveau verhogen van discussiegroepen zoals klankbordgroepen. Duidelijk aangeven wat het onderwerp is en wat er precies wordt verwacht van partijen. Het proces goed organiseren, zodat effectief gediscussieerd kan worden
- zorgvuldig omgaan met de inbreng van partijen. Dit betekent dat DTe steeds zichtbaar in de stukken maakt welke inbreng door partijen is geleverd en op welke wijze DTe deze verwerkt, omkleed met de redenen die tot deze beslissing hebben geleid. En deze verantwoording dient steeds te worden teruggekoppeld aan alle partijen die input hebben geleverd, bijvoorbeeld in de vorm van een rapportage.

### 3.3.4 *Conclusie*

Sinds 2003 heeft DTe inspanningen geleverd om de toezichtstijl te verbeteren en om meer voeling te krijgen met het veld. Dit is in zoverre gelukt, dat marktpartijen merken dat DTe de dialoog aangaat. Zij waarderen dat ook. De eerste stap is dus gezet. Wij vinden dit een goede ontwikkeling in de professionalisering die DTe beoogt. De stap is echter nog niet effectief. Het is de meeste partijen onvoldoende duidelijk wat DTe met de informatie doet. Bovendien zijn veel partijen ontevreden over het niveau van de bijeenkomsten. Voor de toekomst is het belangrijk om de dialoog ook goed in te vullen. Anders brengt het voor marktpartijen te weinig op, en dat zal hun bereidheid om mee te doen verminderen.

## 3.4 **Invulling toezichtstijl, professionaliteit**

Wij hebben partijen gevraagd hoe zij DTe typeren. Het gaat daarbij om de verschillende aspecten van DTe op het gebied van haar werkwijze en professionaliteit. Wij hebben dit vergeleken met het onderzoek van 2003.

### 3.4.1 *Ervaringen partijen*

In de elektronische enquête is de respondenten gevraagd DTe te typeren op basis van een aantal vooraf gedefinieerde kenmerken. Wij hebben bij de vragen zoveel mogelijk aangesloten bij het onderzoek van 2003, waarin aan de respondenten hetzelfde gevraagd werd. Daarnaast hebben wij nog enkele andere kenmerken bevroegd.

Hieruit blijkt het volgende beeld<sup>6</sup>, waarbij dikgedrukt is aangegeven welk uiterste dominant is.

Tabel 1. Kenmerken DTe 2006 op basis van de elektronische enquête

	<b>Meer</b>	<b>Neutraal</b>	<b>Meer</b>	
<i>Theoretisch</i>	71%	13%	14%	<i>Praktisch</i>
<i>Toegankelijk</i>	49%	36%	15%	<i>Ontoegankelijk</i>
<i>Partijdig</i>	19%	30%	50%	<b><i>Onpartijdig</i></b>
<i>Deskundig</i>	36%	40%	23%	<i>Ondeskundig</i>
<i>Onprofessioneel</i>	4%	43%	52%	<b><i>Professioneel</i></b>
<i>Onervaren</i>	34%	46%	19%	<i>Ervaren</i>
<i>Zwalkend</i>	21%	37%	41%	<b><i>Eenduidig</i></b>
<i>Niet gezaghebbend</i>	21%	39%	40%	<b><i>Gezaghebbend</i></b>
<i>Daadkrachtig</i>	23%	43%	33%	<b><i>Niet daadkrachtig</i></b>
<i>Afwachtend</i>	40%	42%	17%	<i>Initiatiefrijk</i>
<i>Zorgvuldig</i>	51%	33%	16%	<i>Onzorgvuldig</i>
<i>Detailistisch</i>	46%	43%	10%	<i>Hoofdlijnen</i>
<i>Ondoorzichtig</i>	26%	28%	44%	<b><i>Doorzichtig</i></b>
<i>Gesloten</i>	19%	37%	43%	<b><i>Communicatief</i></b>
<i>Formeel</i>	56%	24%	23%	<i>Oplossingsgericht</i>

Uit deze tabel blijkt onder meer dat:

- de kenmerken die gepaard gaan met de gekozen toezichtstijl van DTe ook als zodanig herkend worden (toegankelijk, communicatief)
- DTe als onafhankelijk wordt gezien (ondanks enkele opmerkingen die hierover zijn gemaakt in het licht van de staatsdeelnemingen en de contacten met EZ, zie hoofdstuk 7)
- DTe sterk scoort op professionaliteit en zorgvuldigheid, wat overeenkomt met de verbeterde bedrijfsvoering en professionaliseringstrajecten (zie hoofdstuk 5)
- DTe eenduidig en doorzichtig wordt genoemd
- DTe als gezaghebbend wordt omschreven.

De gekozen toezichtstijl van DTe is duidelijk herkenbaar, althans wat de vorm betreft. Dat wordt ook beaamd in interviews en de Versnellingskamersessies. Partijen zien dat DTe investeert in de contacten met de ondertoezichtgestelden. Uitzondering hierop vormt de gezaghebbendheid; tijdens interviews is een aantal malen opgemerkt dat DTe niet gezaghebbend zou zijn. Uit de enquête blijkt dat een minderheid van partijen deze mening deelt.

<sup>6</sup> In de elektronische enquête zijn de respondenten ondervraagd op een vijfpuntsschaal. Voor dit overzicht is deze vereenvoudigd naar een driepuntsschaal, waarbij de scores rechts van neutraal zijn opgeteld, evenals de scores links van neutraal.



De gekozen toezichtstijl wordt positief gewaardeerd. Van de respondenten die een verandering hebben bemerkt in de wijze waarop DTe haar taken invult ten opzichte van 2003 (55%), geeft maar liefst 89% aan dat het een verbetering betreft.

Maar DTe is er nog niet. De invulling van onderdelen van de toezichtstijl kan verder verbeterd worden:

- partijen zien DTe als sterk theoretisch, detaillistisch en formeel (dit komt overeen met een knelpunt dat in het volgende hoofdstuk aan bod komt, namelijk een gebrek aan voldoende praktische kennis)
- partijen kenmerken DTe als meer onervaren dan als ervaren (ook dit komt in het volgende hoofdstuk aan de orde)
- partijen omschrijven DTe als afwachtend en als niet daadkrachtig. Hierop wordt verder ingegaan in hoofdstuk 6.

Deze laatste drie punten zijn ook uitgebreid aan de orde geweest bij de interviews en in de Versnellingskamersessies. De resultaten van de elektronische enquête zijn daarin bevestigd. Het bleek bovendien dat deze conclusies sectorbreed worden gedragen. Het was niet zo dat bepaalde groepen respondenten overwegend tevreden waren over deze laatste punten.

### 3.4.2 *Vergelijking met 2003*

Wij hebben de vragen uit de elektronische enquête voor een deel letterlijk overgenomen van de vragen die reeds gesteld waren in het onderzoek van 2003. Dit met de bedoeling om te kunnen vergelijken. De scores op een aantal aspecten van de toezichtstijl waren in 2003 als volgt.

Tabel 2. Kenmerken DTe 2003 op basis van klantentevredenheidsonderzoek

	<b>Meer</b>	<b>Neutraal</b>	<b>Meer</b>	
<i>Theoretisch</i>	79%	10%	10%	<i>Praktisch</i>
<i>Toegankelijk</i>	32%	18%	50%	<i>Ontoegankelijk</i>
<i>Onprofessioneel</i>	34%	17%	48%	<i>Professioneel</i>
<i>Onervaren</i>	83%	17%	0%	<i>Ervaren</i>
<i>Zwalkend</i>	41%	10%	48%	<i>Eenduidig</i>
<i>Niet gezaghebbend</i>	41%	15%	44%	<i>Gezaghebbend</i>
<i>Afwachtend</i>	19%	33%	48%	<i>Initiatiefrijk</i>
<i>Ondoorzichtig</i>	57%	32%	11%	<i>Doorzichtig</i>

Vergelijken wij deze scores met de scores op precies dezelfde vragen die wij hebben gesteld (zie tabel 3), dan zien wij een aantal opvallende verschillen.

Tabel 3. Kenmerken DTe 2006 op basis van de elektronische enquête

	Meer	Neutraal	Meer	
<i>Theoretisch</i>	71%	13%	14%	<i>Praktisch</i>
<i>Toegankelijk</i>	49%	36%	15%	<i>Ontoegankelijk</i>
<i>Onprofessioneel</i>	4%	43%	52%	<i>Professioneel</i>
<i>Onervaren</i>	34%	46%	19%	<i>Ervaren</i>
<i>Zwalkend</i>	21%	37%	41%	<i>Eenduidig</i>
<i>Niet gezaghebbend</i>	21%	39%	40%	<i>Gezaghebbend</i>
<i>Afwachtend</i>	40%	42%	17%	<i>Initiatiefrijk</i>
<i>Ondoorzichtig</i>	26%	28%	44%	<i>Doorzichtig</i>

Vergelijken wij de twee tabellen, dan zien wij dat DTe op de volgende punten verbetering heeft geboekt:

- duidelijk waarneembaar is dat DTe meer openstaat voor partijen (hogere scores op 'toegankelijk')
- een duidelijke verschuiving naar meer professionaliteit
- DTe wordt nog altijd omschreven als onervaren, maar er is een duidelijke verbetering zichtbaar
- er is een lichte verbetering zichtbaar voor wat betreft eenduidigheid in plaats van zwalkend optreden
- een lichte verschuiving naar gezaghebbend
- een sterke verschuiving van ondoorzichtig naar doorzichtig.

Wat betreft de toezichtstijl kan worden opgemerkt dat DTe in 2003 door de marktpartijen als te theoretisch werd gezien. Dit had vooral betrekking op de economische modellen die DTe hanteert bij de regulering. DTe zou zich onvoldoende verdiepen in de praktijk. Uit de elektronische enquête blijkt dat DTe op dit gebied geen vooruitgang heeft geboekt en nog steeds wordt gezien als sterk theoretisch. Met betrekking tot de daadkracht is een verslechtering zichtbaar.

#### *Accountmanagement*

Ten tijde van de evaluatie in 2003 hadden alleen TenneT en Gasunie een accountmanager. De meerderheid van de bedrijven had wel een zogenaamde bedrijfsmanager. De functie hiervan was echter voor veel partijen onduidelijk en de meerderheid bestempelde de bedrijfsmanager als te jong en onervaren. Omdat de wens een eigen accountmanager te hebben leek te bestaan, werd geadviseerd een keuze te maken ten aanzien van de wijze waarop het accountmanagerschap wordt ingevuld en de functie te beleggen bij medewerkers met relatief meer senioriteit.

In reactie hierop heeft DTe de functie van bedrijfsmanager afgeschaft en eind 2004 een systeem van accountmanagers ingevoerd. Volgens DTe hebben nu vrijwel alle energiebedrijven en belangenorganisaties een accountmanager en is de accountmanager veelal een senior medewerker die regelmatig overleg heeft met marktpartijen.

De accountmanager is echter niet iemand die het gehele dossier beheert of coördineert. Als de marktpartijen een vraag stellen aan de accountmanager, moet deze vaak de vraag ‘binnen’ uitzetten, bij degene die het dossier heeft.

### *Ervaringen partijen*

Uit de elektronische enquête blijkt dat bijna de helft van de respondenten een accountmanager bij DTe heeft (of althans hiermee bekend is). Deze respondenten is gevraagd naar hun tevredenheid over de huidige invulling middels accountmanagers. 56% geeft aan hierover tevreden te zijn, 44% is hierover niet tevreden. Redenen die hiervoor worden gegeven zijn:

- geen interactiezoekende accountmanager
- men is niet op de hoogte van de functie accountmanager
- personele wisselingen in de functie van accountmanager.

Op de vraag of de verandering met betrekking tot het werken met een accountmanager, verbeteringen heeft aangebracht in de relatie met DTe, antwoordt de meerderheid dat dat niet het geval is.

Deze ontevredenheid over het accountmanagement wordt ook onderstreept in de interviews. Veel van de partijen die wij hebben gesproken stelden dat zij de accountmanager nog nooit hadden gezien.

Partijen die wèl met de accountmanager werken, waarderen dat zij in ieder geval altijd één aanspreekpunt hebben bij DTe. Maar, als zij daadwerkelijk met DTe van doen hebben, gaan zij rechtstreeks naar de betreffende dossierbehandelaar. Het accountmanagement heeft voor de meeste partijen dan ook weinig toegevoegde waarde. Bovendien verwachten partijen dat de accountmanager (regelmatig) een bedrijfsbezoek aflegt om goed op de hoogte te raken van de specifieke problemen van de onderneming. Wanneer de accountmanager dit niet doet, zijn partijen teleurgesteld.

DTe heeft het instituut accountmanagement opgezet om de marktpartijen beter te bedienen. Deze poging om te verbeteren is te waarderen. Het past bij het zoekproces. Maar op deze wijze voegt het instituut te weinig toe. De accountmanager lijkt meer een loket te zijn, dan een inhoudelijk deskundige of coördinator. Het is begrijpelijk dat bedrijven méér verwachten van een functionaris die als accountmanager wordt benoemd.

### 3.4.3 *Conclusie*

Marktpartijen herkennen de invulling van de toezichtstijl door DTe. De respondenten hebben, over het algemeen, een verbetering gezien. Dat geldt ook voor een aantal specifieke kenmerken. Deze verbeteringen betreffen de toegankelijkheid, de onafhankelijkheid, de professionaliteit en de zorgvuldigheid, de eenduidigheid en de doorzichtigheid. Dit zijn voor een groot deel kenmerken van de kwaliteit van de medewerkers in het contact met de omgeving. Wij vinden dit een positieve ontwikkeling. De medewerkers van DTe zijn op dit vlak verder geprofessionaliseerd.

Op een aantal gebieden is het beeld negatief (gebleven). Partijen vinden DTe nog steeds sterk theoretisch, detaillistisch en formeel. Dat strookt niet met de gekozen toezichtstijl. Marktpartijen menen voorts dat DTe minder daadkrachtig is dan voorheen. Hierop wordt in hoofdstuk 6 verder ingegaan.

Zoals al eerder opgemerkt in deze evaluatie, verloopt de liberalisering binnen Europa moeizamer dan verwacht. Voor alle betrokkenen is dat lastig. Het scheidt onzekerheden, ook in de verwachtingen naar elkaar. Juist onder deze omstandigheden wensen marktpartijen zekerheden en duidelijkheid over de ontwikkelingen. Wij menen dat het voor DTe, gezien de onzekerheden, lastig is om die te geven. Maar het vluchten in theorie, detaillisme of een formele houding past niet bij de gekozen toezichtstijl. Andere wijzen om met deze onzekerheden om te gaan verdienen de voorkeur.

Een algemeen beeld van deze evaluatie is dat DTe vooruitgang heeft geboekt als het gaat om professionaliteit en zorgvuldigheid. Maar op het gebied van de kennis, het 'boven de materie staan' en zo in grote lijnen aangeven hoe het moet en het snelle optreden, zijn verbeteringen mogelijk.

DTe zou moeten proberen om méér in grote lijnen aan te geven hoe de ontwikkelingen op de markten zijn en wat dit concreet betekent voor de dagelijkse praktijk en de individuele beslissingen.

Het instituut van de accountmanager is ook (nog) niet effectief. Wij menen dat het op deze wijze te weinig toevoegt. Het scheidt bovendien verwachtingen die niet ingelost worden.

### **3.5 Communicatie over doelen, strategie en handhavingsplan**

#### *3.5.1 Inspanningen DTe*

DTe heeft met verschillende stakeholders te maken:

- (individuele) consumenten en representatieve organisaties van consumenten/afnemers (Consumentenbond, VEMW, VNO-NCW en MKB Nederland)
- energiebedrijven (netbeheerders, leveranciers/vergunninghouders, representatieve organisaties van energiebedrijven) en hun belangenorganisaties (EnergieNed en VOEG)
- politiek en beleid in algemene zin, EZ in het bijzonder
- andere toezichthouders (o.a. internationaal)
- advocatuur en rechtelijke macht
- media
- wetenschap.

Met al deze partijen wordt gecommuniceerd op meerdere wijzen, waaronder de NMa-agenda, het jaarverslag van de NMa, het handhavingsplan, de website van DTe, uitspraken in bijvoorbeeld beslechte geschillen (lijn/strategie DTe), consultatiedocumenten en voorbereidingsprocedures besluiten, informele contacten met zaakbehandelaars en accountmanagers, reguliere overleggen met belangrijke stakeholders, en informele bezoeken die de directie jaarlijks aflegt bij de energiebedrijven.

### 3.5.2 *Ervaringen partijen*

De meeste marktpartijen (75%) zijn tevreden met de communicatie van DTe over de visie, de strategie en het handhavingsplan. Zij raken hiervan op de hoogte door de website (70%), door mailings (42%), een bilateraal gesprek (31%), door een klankbordgroepbijeenkomst (21%), de accountmanager (10%) of door een voorlichtingsbijeenkomst, zo blijkt uit de elektronische enquête.

Partijen die minder te maken hebben met DTe (producenten, grootverbruikers, handelaars), lijken minder tevreden over de communicatie dan partijen die meer met DTe te maken hebben (netbeheerders, experts, advocaten). Een verbeterpunt in de communicatie is dat DTe in stukken zou kunnen aangeven wat relevant is voor welke partij. Dat maakt de informatie toegankelijker. Ook wordt een aantal malen gesteld dat de website niet overzichtelijk is.

### 3.5.3 *Vergelijking met 2003*

Bij de evaluatie van 2003 werd geconcludeerd dat de wijze waarop DTe prioriteiten stelt naar het oordeel van de respondenten over het algemeen onvoldoende transparant is en onvoldoende duidelijk wordt gecommuniceerd. Hierbij werd de nuanceering geplaast dat DTe beoogde om juist met het handhavingsplan transparantie en duidelijkheid te creëren, maar dat het plan ten tijde van het onderzoek nog betrekkelijk nieuw was.

Op basis van de resultaten van deze evaluatie kan geconcludeerd worden dat het grootste deel van de respondenten inmiddels bekend is met het handhavingsplan. En aangezien DTe haar prioriteiten uitdraagt met behulp van het handhavingsplan, duidt deze bekendheid op een verbetering van de transparantie en duidelijkheid ten opzichte van 2003. Het feit dat de meeste stakeholders aangeven bekend te zijn met de visie, de doelstellingen en de strategie van DTe en tevreden zijn met de wijze waarop DTe hierover communiceert, onderschrijft deze conclusie.

### 3.5.4 *Conclusie*

De wijze waarop DTe communiceert, is effectief verbeterd. Wij menen dat DTe een duidelijke en logisch opgebouwde missie, corporate story, werkplan en handhavingsplan heeft. Deze zijn gepubliceerd op de website van DTe. Marktpartijen kennen deze stukken. Uit het onderzoek blijkt dat zij tevredener zijn dan in 2003. Verdere verbeteringen zijn mogelijk, bijvoorbeeld door een 'communicatiewijzer', waarin wordt aangegeven wat voor wie geschikt is (een concentrische opbouw van de kennisdomeinen) en een meer overzichtelijke website.

### 3.6 Conclusies

Het vinden van een effectieve toezichtstijl is een zoekproces. In interactie met partijen moet gezocht worden naar de beste manier om met elkaar te communiceren. De ondervraagde partijen typeerden de toezichtstijl in 2003 als directief. Zij waren er weinig tevreden over. Aan het einde van die periode was er al een verbetering zichtbaar, de partijen hadden gemerkt dat er meer was geïnvesteerd in communicatie met de sector.

In de periode van 2003 tot 2006 is er, in overeenstemming met de aanbevelingen uit 2003, gewerkt aan een duidelijke organisatiebrede en responsieve toezichtstijl: *'dialoggericht waar het kan, sanctiegericht waar het moet'*.

De positieve ontwikkeling is hiermee verder doorgezet. DTe betreft partijen, vaker dan voorheen, bij de besluitvormingsprocessen, zowel in vrijblijvende gesprekken, als op andere wijzen. Wij concluderen dat DTe in zoverre is geslaagd in deze opzet, dat partijen de organisatie communicatiever en responsiever vinden.

Uit de evaluatie blijkt dat DTe nog onvoldoende gebruikmaakt van de inzichten uit de sector. Voorts voldoet het accountmanagement niet aan de verwachtingen. De toezichtstijl is in die opzichten nog niet effectief.

In de omgang met partijen heeft DTe in de evaluatieperiode verbeteringen geboekt, te weten bij de toegankelijkheid, de onafhankelijkheid, de professionaliteit en de zorgvuldigheid, de eenduidigheid en de doorzichtigheid. Dit zijn alle elementen van een goede stijl van omgang met de sector. Wij menen dan ook dat DTe belangrijke verbeteringen heeft geboekt bij de omgang met partijen. Op een aantal gebieden is het beeld negatief (gebleven). Partijen vinden DTe nog steeds sterk theoretisch, detaillistisch en formeel. Dat past niet goed bij een responsieve toezichtstijl.

Wij menen dat DTe in de onderzochte periode goede vooruitgang heeft geboekt. Verdere verbeteringen zijn noodzakelijk. Dan gaat het vooral om het effectieve gebruik van de nieuwe toezichtstijl, waarbij de contacten met partijen niet alleen formeel, maar ook inhoudelijk op niveau zijn.

## 4 Kennis

Versterken van de kennis is door marktpartijen gekwalificeerd als het belangrijkste verbeterpunt van DTe. Om die reden besteden wij een apart hoofdstuk aan deze problematiek. Onder kennis verstaan wij meer dan informatie. Wij verstaan onder kennis het vermogen dat de organisatie c.q. de medewerkers van DTe in staat stelt om haar respectievelijk hun toezichthoudende taken uit te voeren. Dat vermogen is de optelsom van de informatie, de ervaring, de vaardigheid en de attitude waarover men beschikt ( $K = i \times e$ ).

### 4.1 Achtergrond

Bij het verwerven en gebruiken van de kennis heeft de toezichthouder DTe in de evaluatieperiode een ontwikkeling doorgemaakt. De toezichthouder functioneert in een complexe omgeving. De problematiek, waarmee hij te maken krijgt, is relatief nieuw. Het gaat immers om marktwerking in een sector waar tot dan toe geen marktwerking was. Bij DTe speelt ook nog dat er op het Europese continent weinig ervaring voorhanden was met toezichthouders op de energiesector. Alles moest dus uitgevonden en ontwikkeld worden. Dat stelt hoge eisen aan de kennis die binnen de toezichthouder aanwezig moet zijn en de wijze waarop die wordt ontwikkeld, vastgelegd en (intern en extern) verspreid.

Bij elke fase van de marktwerking behoren weer andere facetten van kennis. Zo wordt financiële kennis belangrijker als de beurzen rijpen, en er - naast een zuiver fysieke handel - ook financiële handelsstromen op basis van energie tot stand komen. In de eerste fase moet de toezichthouder een systeem van regulering opbouwen. Daarvoor is diepgaande theoretische kennis vereist. Zodra het systeem gefundeerd is, en op zorgvuldige wijze uitgevoerd moet worden, zijn er weer andere aspecten van kennis nodig, ervaring moet worden geborgd en over gedragen. Daarbovenop heeft DTe, als een relatief kleine toezichthouder, ook nog te maken gehad met uitbreidingen van het takenpakket. Deze vergen elke keer weer kennis op een nieuw gebied.

Een extra complicatie is dat de sector altijd méér kennis heeft van de praktijk. Er is een natuurlijke achterstand bij de toezichthouder. Dit mag echter niet ten koste gaan van de kwaliteit van het toezicht. De toezichthouder moet over voldoende kennis beschikken om met gezag zijn vak te kunnen uitoefenen.

Voor marktpartijen is het ook lastig te bepalen wat zij precies aan kennis mogen verwachten van de toezichthouder. Op bepaalde punten zal hun kennis altijd vooroplopen. Dat is niet erg, mits de toezichthouder zijn taken maar naar behoren kan vervullen. In het contact kan dit echter tot misverstanden leiden.

Is het erg als een toezichthouder bepaalde praktische kennis niet heeft? Durft de toezichthouder te laten zien dat hij bepaalde zaken niet weet?

Naarmate marktpartijen beter gewend zijn aan de toezichthouder, zullen zij ook beter weten wat zij van hem kunnen verwachten.

Tegen deze achtergrond wordt ons oordeel over de kennis bij DTe gevormd.

#### 4.2 Benodigde kennis en vaardigheden

De kennis die binnen DTe aanwezig moet zijn, bestrijkt vele verschillende terreinen. Het gaat om grondige economische kennis inzake het functioneren van de gas- en de elektriciteitsmarkten, op de korte, middellange en lange termijn, in Nederland, in Europa en in andere landen, kennis van de (technische) bijzonderheden van de elektriciteits- en de gasvoorziening, kennis van de relaties tussen deze markten, technische kennis, kennis van reguleringsmethoden en hun voor- en nadelen, kennis inzake datacommunicatie, kennis over het functioneren van bedrijven in het algemeen, inzake de onder toezicht gestelde bedrijven in het bijzonder, en juridische kennis en praktische kennis: hoe verloopt het in de praktijk. Zoals hiervoor aangegeven, is de benodigde kennis geen statisch gegeven. Naarmate de markten zich ontwikkelen, zijn er weer andere gebieden van kennis die belangrijk worden. Als de beurzen zich ontwikkelen, neemt de behoefte aan kennis over beurzen en financiële kennis toe. Bovendien heeft DTe nieuwe taken gekregen, waarvoor ook weer nieuwe kennis en vaardigheden nodig zijn.

#### 4.3 Inspanningen DTe

In 2003 waren marktpartijen niet tevreden over het kennisniveau van DTe. De afgelopen jaren heeft DTe verschillende activiteiten ontplooid om de kennis binnen DTe op een behoorlijk peil te krijgen. DTe onderscheidt hierbij de volgende kennisgebieden:

- *inhoudelijke kennis*: DTe heeft hooggekwalificeerde professionals in dienst genomen met diverse achtergronden zoals juridische, technische, bestuurlijke, economische en econometrische
- *kennis van de energiesector*: daar waar het in het verleden niet gebruikelijk was dat er mensen uit de sector bij DTe kwamen werken, heeft DTe de laatste tijd actief gestreefd naar werving van mensen uit de sector
- *kennis van sociale en bestuurlijke beïnvloedingsprocessen*: via aannamebeleid, trainingen, workshops, wijze van management en aansturing, en allerlei andere maatregelen is ernaar gestreefd om het kennisniveau op dit gebied te verhogen.

De beroepsmatige achtergrond van DTe-medewerkers is divers met ervaringen variërend van de energiesector, handelsbedrijven, onderzoeksinstituten en consultancy bureaus tot productie- en retailbedrijven en de advocatuur.

DTe stelt dat de positie van DTe op de arbeidsmarkt haar soms de nodige parten speelt, waardoor het moeilijk blijft om ervaren en – relatief gezien – wat ‘oudere’ (40-50 jaar) mensen aan te nemen.

Het personeelsbeleid van DTe kent een jaarlijkse cyclus van het maken van individuele werk- en ontwikkelplannen. Hierover wordt regelmatig tussentijds teruggekoppeld en aan het eind van het jaar wordt hierop beoordeeld. Daarbij besteedt DTe aandacht aan de individuele groei van de medewerker, zowel vanuit inhoudelijk oogpunt alsook vanuit het oogpunt van professionele vaardigheden.



#### 4.4 Ervaringen partijen

Naar de mening van de stakeholders beschikt DTe over hoogopgeleide medewerkers, door stakeholders vaak omschreven als *high potentials* met veel ‘algemene kennis’. Meestal hebben de medewerkers voldoende juridische kennis en kunnen zij ook goed werken met economische modellen. Over andere aspecten is er minder tevredenheid. Uit het onderzoek blijkt dat veel partijen zich zorgen maken over het kennisniveau van DTe inzake de verschillende markten. Zowel gevestigde partijen als nieuwkomers benadrukken het belang van kennis, en menen dat de kennis op bepaalde gebieden ontoereikend is. Partijen die de kennis wel voldoende beoordelen, zijn in de minderheid. Zij zijn verdeeld over de verschillende groepen belanghebbenden.

Uit de elektronische enquête blijkt dat marktpartijen met name op de volgende kennisgebieden ontevreden zijn over het kennisniveau van DTe:

- de wijze waarop bedrijven in de energiesector opereren
- de wijze waarop organisaties functioneren (geldt niet voor gas)
- de specifieke markten
- de internationale ontwikkelingen op de specifieke markten.

Met name kennis over de internationale ontwikkelingen op de gasmarkt is een negatieve uitschieter. Kennis over de nationale ontwikkelingen op de specifieke markten valt positief op.

Deze beelden worden in de interviews en de Versnellingskamersessies onderschreven. Partijen geven aan dat de juridische en economische kennis van DTe goed is, maar dat met name praktische en technische kennis ontbreekt bij de (veelal jonge) medewerkers. Volgens hen zijn zij onvoldoende op de hoogte van wat een bedrijf echt bezighoudt. Voorts is een veel gehoord punt dat er te weinig begrip is voor de wederzijdse beïnvloeding van de markten.

Gesteld wordt dat “DTe aan een knop draait voor markt X, maar niet begrijpt wat de consequenties zijn op markt Y”. Een ander veel gehoord punt is de kennis van bedrijfsprocessen. Eisen van DTe kunnen een diepgaande impact hebben op de processen in een organisatie en sommige partijen geven aan dat hier te weinig besef van is. Dit heeft echter ook te maken met het feit dat een bedrijf soms extra inspanningen moet leveren om DTe bijvoorbeeld bepaalde informatie aan te reiken. Het betreft niet altijd informatie die ‘met een druk op de knop’ tevoorschijn komt. Het is begrijpelijk dat een bedrijf dat lastig vindt.

Overigens heeft een aantal partijen ook verbeteringen geconstateerd, zo blijkt uit onze Versnellingskamersessies.

De opmerkingen die marktpartijen over kennis inbrachten, stroken met de resultaten van het onderzoek over de toezichtstijl. Bij een responsieve toezichtstijl, waarbij de toezichthouder in hoofdlijnen kan aangeven wat hij wenst en hoe hij het wenst, behoort een hoog niveau van (inhoudelijke) kennis. Gebrek aan kennis kan ervoor zorgen dat een toezichthouder vlucht in details en zich formalistisch opstelt. Een toezichthouder die onvoldoende weet van de praktijk, zal zich theoretisch opstellen.

Dit strookt ook met de observatie dat de toezichthouder te weinig gebruikmaakt van de kennis van marktpartijen. Bij onvoldoende kennis is het niet goed mogelijk de input op waarde te schatten.

Partijen noemen met name twee factoren die een goede score in de weg staan, namelijk een hoog personeelsverloop en het te weinig aannemen van mensen met sector kennis. Hierop wordt hierna ingegaan.

#### 4.4.1 Verloop binnen DTe

DTe heeft de afgelopen jaren zeker gewerkt aan het verbeteren van haar kennishuishouding en het borgen van haar kennis. Maar daarvoor is ook continuïteit van personeel nodig, met name bij een organisatie met een relatief kleine omvang als DTe. Een veel gemaakte opmerking, tevens genoemd als verklaring voor het knelpunt voor wat betreft het kennisniveau, is dat DTe een erg hoog personeelsverloop kent. Concrete voorbeelden van kennishiaten werden onder meer gegeven op het gebied van het gastransport: kwaliteitsconversie, pieklevering, line pack, begrip flexibiliteit.

Wij hebben DTe gevraagd verloopcijfers aan te leveren over de evaluatieperiode. Deze tonen het volgende verloop binnen DTe over de evaluatieperiode.

Tabel 4. Verloop binnen DTe

	2003	2004	2005
Aantal medewerkers	62	64	65,5
Aantal uitstroom	7	10	9
Percentage uitstroom	11%	16%	14%

Gerelateerd aan landelijke cijfers (Ken- en stuurgetallen Personeelsmanagement 2005/2006, Berenschot) wijken deze cijfers weliswaar af van de overheid, maar zijn zij op gelijk niveau met de kennisintensieve dienstverlening waar DTe ook mee vergeleken kan worden.

Het personeelsverloop is bij DTe relatief gezien dus niet extreem hoog. Partijen vinden ook dat juist goede mensen weggaan, mensen in wie ook zij hebben geïnvesteerd. Het is voor partijen een last om telkens nieuwe DTe-medewerkers ‘in te werken’. Volgens partijen kost het veel tijd voor mensen die nieuw zijn in de sector om te begrijpen hoe deze werkt.

Het verloop bij DTe is dus niet extreem hoog, maar bij een toezichthouder met een geringe capaciteit (èn op een complexe markt) zal het wegvallen van medewerkers altijd meer impact hebben dan bij grotere toezichthouders.

In het recente verleden zijn enkele ervaren, beeldbepalende medewerkers vertrokken.

Deze gebeurtenis heeft waarschijnlijk (ook) invloed gehad op de percepties van betrokkenen. In hun ogen was het een aderlating, ook voor het collectieve geheugen. Dat toevallig een aantal ervaren krachten in een korte periode wegging, kan niet gelden als representatief voor de gehele periode of voor de toekomst. Uiteraard is het wel van belang dat DTe de kennis goed heeft geborgd in de organisatie. Dat betekent dat er mechanismen zijn, die ervoor zorgen dat ervaren krachten hun kennis voortdurend delen met en overbrengen op anderen. Deze kunnen dan het gat opvullen, dat ontstaat bij het vertrek van goede senioren. Wij hebben gegeven de aard van de evaluatie geen onderzoek gedaan naar de inrichting van de kennishuishouding van DTe.

Wij hebben in het onderzoek wel stilgestaan bij de vraag waarom medewerkers bij DTe weggaan, met name bij de werkpartijen. Bij partijen bestaat de indruk dat veel (goede) medewerkers bij DTe in enkele jaren veel ervaring opdoen en dan vervolgens de overstap maken naar de energiesector. Vanuit een carrièreperspectief vinden zij dat begrijpelijk, omdat het salaris in het bedrijfsleven hoger is. Zij menen ook dat het bedrijfsleven méér perspectieven biedt.

#### 4.4.2 *Tewerkstellen van mensen uit de energiesector*

Een andere oorzaak voor de matige score voor wat betreft het kennisniveau van DTe betreft het, naar de mening van veel partijen, te weinig aantrekken van medewerkers uit de sector.

DTe geeft aan dat het in het verleden niet gebruikelijk was dat er mensen uit de sector bij DTe kwamen werken, maar dat DTe de laatste tijd actief streeft naar werving van mensen uit de sector. Naar eigen zeggen met succes. Een aantal krachten, afkomstig uit het bedrijfsleven, is onlangs aangetrokken.

Volgens DTe is het met name lastig om voldoende anciënniteit aan te trekken.

Wij kunnen dit begrijpen. DTe is werkzaam op het gebied van de energiesector. In deze sector zijn de arbeidsvoorwaarden goed te noemen. DTe moet met de sector concurreren om goede mensen aan te trekken. Vooral wanneer het gaat om mensen met ervaring, kan dat lastig zijn. Mensen met ervaring bij DTe zijn aantrekkelijke werknemers voor de sector en vice versa. In het kader van dit beknopte onderzoek hebben wij geen vergelijking kunnen maken van de beloningen bij DTe en in de sector. Wij kunnen derhalve geen oordeel geven over de vraag of de arbeidsvoorwaarden bij DTe een belemmering vormen voor het aantrekken of vasthouden van ervaren werknemers.

#### 4.4.3 *Inhuur*

DTe huurt regelmatig kennis in van gespecialiseerde bureaus. Dit kan een goede aanvulling vormen op de eigen kennis. Enkele marktpartijen menen echter dat deze bureaus teveel macht krijgen. Zij worden vaak ingeschakeld en DTe zou teveel op hun oordeel vertrouwen. Uiteindelijk zouden bureaus dan het beleid bepalen.

Ook is enkele keren opgemerkt dat marktpartijen soms te weinig inbreng kunnen hebben in de aannames die de bureaus gebruiken bij hun onderzoeken en de methoden van onderzoek.

Wij menen dat onderzoeksbureaus een goede aanvulling kunnen geven op de kennis van DTe. De bureaus zijn vaak specialistisch, en beschikken over specifieke kennis die niet in die mate aanwezig hoeft te zijn bij de toezichthouder. Uiteraard dient DTe over voldoende denkkraft te beschikken om de bijdrage van de bureaus te sturen en de inbreng van de bureaus op waarde te schatten. Wij kunnen niet inschatten of de kritiek van de marktpartijen steekhoudend is. Dergelijke kanttekeningen worden in het algemeen vaak bij de bureaus gezet. In het kader van dit beknopte onderzoek kunnen wij geen oordeel vormen over de begeleiding van de bureaus.

#### 4.5 Vergelijking met 2003

In de evaluatie van 2003 werd voor wat betreft het kennisniveau geconcludeerd dat DTe door de meeste respondenten als te onervaren wordt beschouwd. Dit zou te maken hebben met het gebrek aan praktijkervaring, alsmede met de als jong ervaren medewerkers van DTe.

Ondanks het feit dat DTe heeft geïnvesteerd in het aannemen van goede krachten (zowel *high potentials* zonder (of met beperkte) praktijkervaring, als meer ervaren krachten uit de energiesector) en in het verbeteren van de kwaliteit van haar medewerkers, lijkt dit probleem nog niet te zijn opgelost.

Ook nu geeft het veld aan dat zij het kennisniveau van DTe ontoereikend vindt, en ook nu wijt zij dit aan de veelal jonge en onervaren werknemers. Er wordt echter wel een verbetering ten opzichte van 2003 waargenomen, wat het meest duidelijk zichtbaar is in de score op het aspect 'ervaring' van de toezichtstijl in voorgaand hoofdstuk.

#### 4.6 Beschouwing

Vanuit de sector wordt een groot aantal opmerkingen gemaakt over het kennisniveau binnen DTe. Daarbij gaat het om het vermogen dat de organisatie c.q. de medewerkers in staat stelt om haar toezichthoudende taken uit te voeren. Dat vermogen is de optelsom van de informatie, de ervaring, de vaardigheid en de attitude waarover men beschikt.

De kritiek vanuit de sector richt zich op deze brede kennisbeschrijving en dan vooral op de aspecten ervaring en vaardigheid en overzicht. De problemen die hier worden aangekaart zijn niet uniek voor een toezichthouder<sup>7</sup>. Bij toezichthouders starten vaak jonge ambitieuze mensen die niet direct kiezen voor een baan voor het leven.

---

<sup>7</sup> Zie bijvoorbeeld het artikel *Addressing human resources and organizational challenge in emerging market utility regulators: 10 steps for the new regulator*, John P. Banks, The electricity journal, december 2005.

En voor wat betreft het aannemen van veel mensen uit de sector zijn de meningen verdeeld: sommigen vinden dat riskant in verband met mogelijke belangenverstoringen en *regulatory capture* en zien liever mensen aangenomen worden van andere toezichthouders. Anderen vinden deze praktijk kennis onontbeerlijk.

Het zorgen voor een voldoende kennisniveau is echter noodzakelijk om goed en gezaghebbend te kunnen functioneren. Zoals aangegeven, de meerderheid van de partijen ziet dit punt als de achilleshiel van DTe.

Het is belangrijk dat er in de toekomst structureel aandacht blijft bestaan voor het op peil brengen en houden van het kennisniveau. Dit kan op verschillende manieren gebeuren:

- via exitgesprekken bouwt DTe kennis op over de vraag waarom medewerkers uitstromen. De resultaten daarvan dienen goed geanalyseerd te worden. Ook is kennis nodig over de vraag of het aantrekken van medewerkers uit het bedrijfsleven wenselijk is en, zo ja, hoe medewerkers uit het bedrijfsleven aangetrokken kunnen worden. Wat zijn de belemmeringen daarbij?  
Is de hoogte van het salaris bepalend, of gaat het (ook) om andere factoren?  
Voorts is kennis nodig over het aantrekken van personeel uit de sector.  
Leidt dat tot onwenselijke beïnvloeding en, zo nee, hoe kan de toezichthouder ervoor zorgen een aantrekkelijke werkkring te zijn voor deze mensen
- goed weten welke kennishiaten er zijn en hoe die specifieke hiaten opgelost kunnen worden. Tijdens de evaluatie zijn ons vele voorbeelden gegeven van specifieke kennisgebieden die volgens marktpartijen ontbreken. Een structureel onderzoek daarnaar zou de duidelijkheid kunnen vergroten. Op basis daarvan zou dan bepaald kunnen worden waarin de medewerkers bijgeschoold moeten worden. Bedrijfsbezoeken kunnen een goede manier zijn om meer praktijkkennis op te bouwen. Een toezichthouder bevindt zich echter altijd in een spagaat, als het gaat om bedrijfsbezoeken. Voorkomen moet worden dat het resultaat in bevoordeling van dat bedrijf, of van de sector van dat bedrijf, of dat de toezichthouder de ideeën van de onderneming te veel overneemt, de zogenaamde *regulatory capture*
- aandacht besteden aan de opbouw en het onderhoud van de kennishuishouding (kennis opbouwen, vastleggen, verder ontwikkelen en verspreiden).

Wij zijn van mening dat DTe hier uit kan komen door enerzijds een zorgvuldige selectie van bedrijven die door een medewerker worden bezocht te maken (diversiteit) en anderzijds door goede training en coaching van de medewerkers op het gebied van rollen en mogelijke beïnvloeding. Het gaat dan om de rol die medewerkers hebben als zij informeel informatie komen halen (bijvoorbeeld een 'snuffelstage') en de rol die zij hebben als zij formeel contact hebben met een bedrijf (bijvoorbeeld bij een boete). Voorts moeten zij doordrongen zijn van de wijze waarop zij hun onafhankelijkheid kunnen waarborgen. De marktpartijen zouden in kennis gesteld moeten worden van het beleid van DTe om al dan niet op bedrijfsbezoek te gaan en de wijze waarop dat plaatsvindt. Dit voorkomt dat ondernemingen verwachtingen hebben waaraan niet voldaan kan worden.

Tegelijkertijd menen wij ook dat de sector haar verantwoordelijkheid moet blijven nemen. Kennis van de sector betekent ook dat de sector bereid moet zijn daarin te investeren richting DTe. Bovendien ligt daar ook nog een andere vraag onder: wat is een realistische verwachting van het kennisniveau van een relatief kleine toezichthouder als DTe, met als kerntaak het houden van toezicht?

#### 4.7 Conclusie

DTe is een relatief jonge organisatie. Kennis binnen een organisatie moet langzaam maar zeker worden opgebouwd. Bij een organisatie als DTe is het extra gecompliceerd omdat de materie zo ingewikkeld is en de benodigde kennis zo divers is (verschillende disciplines, verschillende markten, nationaal en internationaal, technisch), en al die kennisgebieden ook nog eens nauw met elkaar samenhangen. Bovendien is de taak van DTe gevoelig.

Marktpartijen zien kennis als grootste punt van zorg inzake DTe. Zij kwalificeren deze op een aantal gebieden als onvoldoende. Zij vinden overigens niet dat het kennisniveau lager is dan in 2003.

De belangrijkste aandachtspunten zijn de volgende:

- kennis over de specifieke organisaties en hun processen
- kennis over de onderlinge invloed van de markten op elkaar
- kennis over de internationale ontwikkelingen op de specifieke markten, met name de gasmarkt
- ervaring in de toepassing daarvan in de toezichtspraktijk.

DTe heeft de afgelopen jaren het nodige gedaan om de kennis binnen de organisatie te verbeteren en te borgen. Bij marktpartijen zullen de vruchten van deze inspanningen niet direct bekend zijn.

Wij menen dat het binnenhalen en borgen van kennis een belangrijk aandachtspunt van DTe moet blijven. Kennis is immers essentieel voor het goed functioneren van de toezichthouder en voor gezag.

Tijdens ons onderzoek merkten wij overigens op dat de verwachtingen van marktpartijen niet altijd realistisch zijn. Dat heeft ermee te maken dat de toezichthouder relatief nieuw is. Het is lastig te bepalen welke kennis wel of niet essentieel is om de taken naar behoren uit te kunnen voeren.

Uit de vergelijking met de evaluatie van 2003 en uit de opmerkingen van enige partijen, die duidelijk verbeteringen constateerden, en de inspanningen die DTe op dit gebied heeft geleverd, constateren wij dat er een langzaam opgaande lijn is.

## 5 Bedrijfsvoering

Vanaf 2003 is door DTe gewerkt aan het verbeteren van de interne organisatie en de hierbij behorende administratieve processen. De bevindingen en aanbevelingen uit de evaluatie van 2003 vormden hierbij het aangrijpingspunt. Op basis hiervan zijn door DTe verschillende werkgroepen (kernteams) ingesteld, die in de afgelopen jaren hebben gewerkt aan de ontwikkeling en vormgeving van producten, methodes en systemen. Daarnaast hebben deze werkgroepen zorggedragen voor de implementatie hiervan. In de volgende paragrafen wordt kort ingegaan op de inspanningen die DTe heeft verricht om de bedrijfsvoering verder te verbeteren, de ervaringen van partijen, een vergelijking met de evaluatie van 2003, een beschouwing van de bedrijfsvoering en de conclusie met betrekking tot de bedrijfsvoering.

### 5.1 Inspanningen DTe

#### *Administratieve processen*

DTe maakt integraal deel uit van de NMa en is daar dan ook voor vele administratieve processen afhankelijk van. In de laatste jaren zijn vele vorderingen gemaakt met het stroomlijnen van de administratieve processen van zowel de NMa in zijn geheel als binnen DTe zelf. Het betreft bijvoorbeeld het vastleggen (en verder stroomlijnen) van alle primaire en ondersteunende processen binnen de NMa in de administratieve organisatie en de wijze waarop DTe van bepaalde ondersteunende NMa-diensten gebruikmaakt. Deze werkwijzen worden ook periodiek geëvalueerd en waar nodig bijgesteld. Verder is er een handboek voor nieuwe DTe-medewerkers waarin uitgelegd staat hoe bepaalde zaken werken, zijn specifieke cruciale processen uiteengezet, en worden er Service Level Agreements (SLA's) opgezet voor diensten die DTe afneemt van NMa-stafafdelingen.

Voor wat betreft bepaalde primaire processen van DTe zijn enkele hiervan zeer gedetailleerd uitgewerkt en ook extern gecertificeerd, bijvoorbeeld het proces tot vaststelling van de transporttarieven van energie. Dit is gebeurd op basis van reacties vanuit de energiesector en ook met betrokkenheid van partijen uit de sector. Ook andere processen, zoals het proces tot verzameling van informatie bij energiepartijen, vinden plaats in nauw overleg met en grote betrokkenheid van partijen uit de sector.

#### *Transparantie*

Door DTe zijn de afgelopen jaren meerdere maatregelen genomen om zorg te dragen voor een servicegerichte en dienstverlenende DTe-organisatie. De getroffen maatregelen hebben betrekking op de organisatie, processen, personeel, procedures en technische ondersteuning.

Met name de kanteling van de organisatie richting de verschillende markten moet worden gezien als een kritieke randvoorwaarde voor een transparante DTe-organisatie.

De 'oude' DTe-organisatie had meer de kenmerken van een matrixorganisatie, waarbij in wisselende samenstelling met onduidelijke verantwoordelijkheden en bevoegdheden en zonder *single point of contact* werd gewerkt. Met de kanteling van de organisatie zijn afdelingen c.q. clusters gevormd die gefocust zijn op een markt. Binnen deze afdeling zijn de verschillende competenties, kennis en vaardigheden bij elkaar gebracht om op een optimale wijze de verschillende markten te bedienen i.c. de verschillende actoren die werkzaam zijn op zo'n markt. De kanteling heeft geleid tot meer transparantie door:

- een duidelijke verantwoordelijkheidsverdeling
- een *single point of contact*
- gelijksoortige werkwijzen en aanpakken
- het stapelen van kennis.

Maatregelen die verder in grote mate hebben bijgedragen aan de transparantie van DTe, zijn de website, de bereikbaarheid en competentieontwikkeling. Ook de bekendheid van de sector met de werkwijzen c.q. procedures van DTe dragen bij aan een grotere transparantie. Uit de scores die worden gegeven bij de verschillende aspecten van de toezichtstijl (hoofdstuk 3) blijkt duidelijk dat veel partijen een verbetering bij DTe hebben waargenomen.

#### *Accountmanagement*

DTe heeft een integraal systeem van accountmanagers opgezet. Op dit vlak zijn echter nog verbeteringen mogelijk. Dit onderwerp hebben wij reeds besproken in het hoofdstuk Toezichtstijl.

## **5.2 Ervaringen stakeholders**

### *Servicegerichtheid*

In de elektronische enquête is partijen die te maken hebben met DTe gevraagd hoe zij de bereikbaarheid en dossierbehandeling ervaren. Hieruit blijken de volgende beelden:

- 81% van de respondenten vindt dat zij snel bij de contactpersoon terechtkomen als zij DTe benaderen; 19% vindt van niet
- de snelheid van reageren van DTe op brieven is volgens respondenten als volgt:
  - . 2% binnen twee werkdagen
  - . 6% twee tot vijf werkdagen
  - . 46% vijf tot vijftien werkdagen
  - . 46% langer dan vijftien werkdagen
- over de snelheid van reageren op brieven is 50% tevreden en 50% ontevreden
- over de telefonische bereikbaarheid is 81% tevreden en 19% ontevreden
- over de bereikbaarheid per mail is 95% tevreden en 5% ontevreden
- 84% van de respondenten geeft aan dat als zij DTe benaderen de medewerkers op de hoogte zijn van het betreffende dossier; 16% stelt dat dat niet het geval is.



Deze scores zijn goed, met uitzondering van de reactiesnelheid op brieven. Hieruit blijkt dat de verbetering van DTe effect heeft gehad. Dat uit zich ook in de beantwoording van de vraag of respondenten een verandering hebben bemerkt in de wijze waarop DTe dossiers behandelt ten opzichte van de wijze waarop DTe dat deed vóór 2003. Onderstaande tabel geeft hiervan de scores weer.

Tabel 5. Dossierbehandeling 2006 ten opzichte van 2003

Sterk verbeterd	Verbeterd	Onveranderd	Verslechterd	Sterk verslechterd
8%	38%	50%	1%	1%

De respondenten is tevens gevraagd een rapportcijfer te geven voor verschillende kwaliteitsaspecten van het personeel van DTe. Onderstaande tabel toont de scores.

Tabel 6. Rapportcijfer personeel DTe

Aspect	Cijfer
Bereikbaarheid	6,7
Toegankelijkheid	6,9
Kennis van uw dossier	6,5
Klantvriendelijkheid	6,8
Onderlinge consistentie (verschillende medewerkers behandelen uw dossier op dezelfde wijze)	6,2

Het personeel scoort dus op alle punten gemiddeld voldoende.

### 5.3 Vergelijking evaluatie 2003

#### *Servicegerichtheid*

In de evaluatie van DTe in 2003 werd gesteld dat DTe in teveel gevallen brieven e.d. naar de verkeerde contactpersonen bij bedrijven stuurde. Ook gaven bedrijven aan dat DTe bepaalde brieven met bepaalde informatie niet meer had of niet meer kon vinden. Daarnaast werd geconstateerd dat de kwaliteit van de primaire processen kon worden verbeterd.

Op basis van de verschillende aanbevelingen zijn binnen DTe werkgroepen (kern-teams) ingesteld die methoden en technieken hebben ontwikkeld en hebben zorggedragen voor de implementatie hiervan. De geïmplementeerde verbeteringen worden periodiek geëvalueerd. Ook andere aspecten van de interne organisatie worden periodiek geëvalueerd, waardoor continue wordt gewerkt aan een efficiëntere en effectievere interne organisatie met de daarbij behorende administratieve en logistieke processen.

Het effect van de verbeteracties is dat de interne organisatie en de administratieve processen goed op orde zijn. Dit blijkt uit de efficiënte afhandeling van de binnengekomen post en de volledigheid van de dossiers. Vanuit het veld zijn geen klachten gekomen over het zoekraken of onjuist adresseren van brieven.

Hiernaast kunnen wij concluderen dat het overgrote deel van de partijen aangeeft snel bij de juiste contactpersoon terecht te komen als zij DTe benadert en stelt dat de medewerkers op de hoogte zijn van het betreffende dossier. Ook is het overgrote deel tevreden over de telefonische en digitale bereikbaarheid van DTe. De website wordt eveneens gewaardeerd. Dit was in 2003 ook het geval, dus wat dit betreft is het niveau op peil gebleven. Verder vindt ruim eenderde van de respondenten dat de dossierafhandeling van DTe verbeterd is ten opzichte van 2003.

#### **5.4 Beschouwing**

Op basis van de evaluatie 2003 is in de afgelopen jaren hard gewerkt aan het ontwikkelen en implementeren van verbeteringen in de bedrijfsvoering (postregistratie, archivering, dossiervorming etc.). Voorbeelden hiervan zijn:

- verbetering van de ICT-ondersteuning (zowel technisch als functioneel) van de administratieve processen
- een adequate taak- en bevoegdheidsverdeling met betrekking tot dossierbeheer en dossierbewaking (archief, griffie en zaakbehandelaars)
- beschrijving en vastlegging van ondersteunende processen.

Het effect van de verbeteracties is dat de interne organisatie en de administratieve processen goed op orde zijn. Dit blijkt uit de efficiënte afhandeling van de binnengekomen post en de volledigheid van de dossiers. Uiteraard is verdere verbetering mogelijk c.q. noodzakelijk, maar dit moeten worden beschouwd als een normale activiteit in het kader van continu verbeteren.

Wij denken dan bijvoorbeeld aan:

- een workflowmanagementsysteem, met daarbij een (termijn)bewakingfunctie ten behoeve van de dossierbehandelaars of een informatiesysteem waarin de documenten in het kader van de dossiervorming kunnen worden opgeslagen, dat dan voor alle medewerkers toegankelijk is (bijvoorbeeld Lotus notes). Zo'n geautomatiseerde ondersteuning voor workflowmanagement draagt zorg voor het online verspreiden, toegankelijk maken en bundelen van de totale informatiestroom (mail, documenten, brieven etc.)
- verdere concentratie van het adressenbestandbeheer. In de afgelopen jaren is hierin een slag gemaakt. Op dit moment wordt decentraal en centraal een adressenbestand bijgehouden. Handmatig worden de gegevens uitgewisseld. De werkwijze met betrekking tot de uitwisseling verloopt goed. Betere geautomatiseerde ondersteuning zal leiden tot efficiëntiewinst (slechts eenmaal data-entry).

## 5.5 Conclusie

Op het gebied van de servicegerichtheid heeft DTe (o.a.) naar aanleiding van de evaluatie in 2003 een aantal verbetertrajecten op touw gezet. De inspanningen van DTe hebben hun vruchten afgeworpen, wat blijkt uit goede scores voor wat betreft klanttevredenheid. De enige uitzondering hierop vormt de snelheid van de afhandeling van brieven; hierover zijn relatief veel partijen ontevreden.

Een punt van aandacht is (wederom) het accountmanagement. Wij hebben dit besproken bij de toezichtstijl. De meeste partijen geven aan dat het accountmanagement weinig toegevoegde waarde heeft.

## 6 Doelen en inzet instrumenten

In de wet- en regelgeving staan de doelen die ten grondslag liggen aan het bestaan van DTe. DTe heeft een mix van instrumenten tot haar beschikking gekregen om deze doelen te bereiken. De doelen en instrumenten komen in dit hoofdstuk aan de orde. Vervolgens wordt de effectiviteit van de inzet van de instrumenten besproken.

### 6.1 Doelen van DTe

DTe is opgezet bij wet. De taken van DTe vloeien zowel voort uit de Elektriciteitswet als uit de Gaswet. In de wetten staan ook de taken die DTe heeft gekregen om bij te dragen aan het bereiken van de doelen van die wetten.

Bij de uitoefening van haar taken moet DTe volgens de wet rekening houden met het belang van de bevordering van een elektriciteitsmarkt en een gasmarkt die niet-discriminatoir en transparant zijn en die gekenmerkt worden door daadwerkelijke mededinging en een doeltreffende marktwerking. Voorts heeft de Tweede Kamer DTe de opdracht gegeven de consumenten te beschermen.

De doelen van DTe liggen dus in het verlengde van de Elektriciteits- en de Gaswet. In het algemeen wordt aangenomen dat de werkzaamheden van DTe moeten bijdragen aan:

- het goed functioneren van de energiemarkten
- de onafhankelijkheid van de netbeheerder c.q. de vrije toegang tot de netten
- een geleidelijke vorming van de Europese markten voor elektriciteit en gas
- een betrouwbare, duurzame en doelmatige energievoorziening
- een doeltreffend en doelmatig toezicht op de naleving van de wetten
- bescherming van de positie van de kleinverbruiker.

DTe heeft deze doelen verder geoperationaliseerd in haar missie, de algehele doelstelling van DTe. Volgens DTe is de missie een uitvloeisel van de aan DTe toebedeelde wettelijke taken en verantwoordelijkheden.

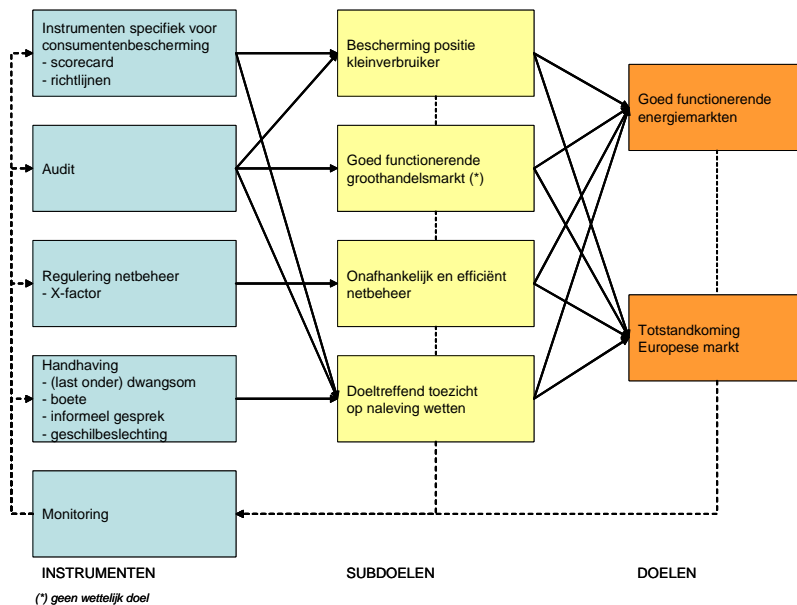
De corporate story legt de verbinding tussen de missie en het dagelijks handelen en is de strategische vertaling van de wettelijke taken.

In de corporate story staat onder meer de toezichtstijl vermeld (*‘dialooggericht waar het kan, sanctiegericht als het moet’*) en dat DTe zich richt op het borgen van vertrouwen tussen marktpartijen, de internationalisering van de groothandelsmarkt, het creëren van een klimaat waarin netbedrijven marktbevorderend en doelmatig handelen, en het vertrouwen van de consument in een betrouwbare energievoorziening.

De algemene uitgangspunten worden ten slotte (jaarlijks) verder uitgewerkt in het werkplan. Dit werkplan wordt opgesteld aan de hand van een analyse van de knelpunten in de marktsegmenten. Vervolgens bevat het werkplan de operationele strategie voor de korte termijn met, aangegeven de prioriteiten en activiteiten. Het handavingsplan en het werkplan geven voorts aan hoe de instrumenten van DTe worden ingezet. Het werkplan omvat de vertaling van doelen naar budgettering.

Om haar doelen te bereiken heeft DTe een aantal instrumenten tot haar beschikking. Dit zijn onder meer geschilbeslechting, het verstrekken/intrekken van vergunningen aan leveranciers, het vaststellen van tarieven (X-factor), bestuurlijke boete, bindende aanwijzing, last onder dwangsom.

Daarnaast probeert DTe deze doelen te bereiken door middel van informele handhaving (het voeren van gesprekken), onderzoek (auditing, monitoring) en het publiceren van informatie (bijvoorbeeld scorecards), het stellen van richtlijnen en normen (o.a. voor energienota's, klachtenafhandeling etc.). Al deze instrumenten hebben tot doel het gedrag van de marktpartijen dusdanig te beïnvloeden dat dit op macroniveau resulteert in een goede marktwerking en een beschermde consument.



Figuur 3. Verband instrumenten en doelen DTe

Figuur 3 laat verbanden zien tussen de instrumenten van DTe die wij in deze evaluatie beoordelen, en de doelen. De verbanden zijn complex. De doelen hangen nauw samen. Wat dienstig is voor het ene doel, is vaak ook dienstig voor een ander doel. Maatregelen voor een goede werking van de markt in Nederland, zijn bijvoorbeeld meestal ook gunstig voor de totstandkoming van de Europese markt. Deze laatste kan immers niet goed functioneren zonder concurrentie op nationale markten. De meeste instrumenten leiden dan ook tot het bereiken van verschillende doelen.

### 6.1.1 *Achtergrond*

DTe heeft gedurende haar bestaan een ontwikkeling doorgemaakt. Toen DTe werd opgericht, was er uiteraard geen ervaring met het operationaliseren van de doelstellingen en de inzet van de instrumenten. Dit moest worden opgebouwd. Zo heeft DTe de regulering van het netbeheer moeten 'uitvinden'. Als eerste moest zij de wettelijke bevoegdheden op een goede wijze toepassen. DTe besteedde in de begintijd veel aandacht aan haar hoedanigheid als 'vormgever' van de markt. In de periode van de evaluatie heeft DTe haar aandacht enigszins verlegd. Zij heeft zich meer geconcentreerd op haar rol als handhaver. Voorts heeft DTe, gedurende de periode, geheel nieuwe taken gekregen, zoals de bescherming van de consument. Dat had ermee te maken dat de consumentenmarkt per 1 juli 2004 werd geopend. De rol van DTe wijzigde bovendien met de introductie van de I&I-wet. Ons oordeel over de inzet van de instrumenten van DTe houdt rekening met deze veranderende achtergrond en veranderende rol.

### 6.1.2 *Marktpartijen*

De marktpartijen zijn bekend met de stukken van DTe op het gebied van de visie en de doelstellingen. Zij zijn in grote lijnen tevreden over de wijze waarop DTe deze bekendmaakt. Zij begrijpen de stukken.

Desondanks kwam in de Versnellingskamersessies naar voren dat een groot aantal partijen onvoldoende weet wat DTe precies voor ogen staat. Zij zien dat DTe werkt aan 'het vertrouwen van de consument', of aan 'een onafhankelijke netbeheerder'. Maar zij zouden dit graag meer geconcretiseerd willen zien. Waar moet de markt volgens DTe over x jaren zijn? Wanneer meent DTe dat de netbeheerder voldoende onafhankelijk is? Zij hebben behoefte aan meer duidelijkheid over 'waar het naartoe moet gaan'.

Wij plaatsen deze kritiek in het licht van de zoektocht die zowel DTe als de marktpartijen doormaakt. Marktpartijen zouden graag meer duidelijkheid hebben, in dit geval meer inzicht in de door DTe gewenste marktstructuur.

Tegelijkertijd maakt de dynamiek in de sector het niet eenvoudig om langetermijnschetsen te geven.

Wij menen dat DTe zich moet inspannen om zoveel mogelijk duidelijkheid te verschaffen over de stappen die zij als toezichthouder wenst te zetten.

### 6.1.3 *De bijdrage van de instrumenten aan de doelen*

De algemene doelen van DTe zijn van een hoog abstractieniveau en de doelen staan onderling in verband met elkaar. Dit is ook af te leiden uit het feit dat de wetgever stelt dat DTe bij de uitoefening van alle taken en bevoegdheden rekening moet houden met alle doelen tegelijk<sup>8</sup>. Wij hebben in figuur 3 en de toelichting hierbij verbanden aangebracht tussen de doelen onderling, en tussen instrumenten en doelen. Het is een complex geheel, aangezien de meeste doelen niet los van elkaar gezien kunnen worden, en de meeste instrumenten verschillende doelen tegelijk dienen.

DTe heeft op grond van deze algemene doelstellingen operationele doelstellingen geformuleerd. Wij menen dat DTe dit op een duidelijke en overzichtelijke wijze heeft gedaan via de missie, de corporate story, het werkplan en het handavingsplan.

Om te beoordelen of de doelen behaald zijn, zouden er meetbare output- en outcome-indicatoren aan de doelen gekoppeld moeten zijn. DTe heeft in haar werkplannen, in de ogen van de onderzoekers, zo veel mogelijk geprobeerd haar operationele doelstellingen te formuleren in termen van input-, output- en outcome-indicatoren. Toch zijn de indicatoren meestal niet zodanig (SMART) gedefinieerd dat wij kunnen vaststellen of zij behaald worden. Daarvoor zijn zij toch nog geformuleerd in te algemene termen. Het is niet goed duidelijk wanneer de doelen zijn behaald. (Wanneer is de consument beschermd? Wanneer is de marktwerking goed?).

Zo beoogt DTe de consument te beschermen door zich als operationeel doel te stellen dat klachten van consumenten snel (binnen redelijke termijnen) en adequaat (probleem wordt ook daadwerkelijk opgelost) worden behandeld door netbeheerders en leveranciers (beoogde outcome). Dit doel probeert DTe te bereiken door normen te stellen aan de klachtafhandeling.

Een indicator die DTe gebruikt om na te gaan of dit beoogde effect wordt bereikt, is het aantal klachten dat DTe en de geschillencommissies ontvangen. Een vermindering daarvan is volgens DTe één indicatie dat het doel wordt bereikt. Daarnaast heeft DTe een onderzoek uitgevoerd onder consumenten waarbij in de vorm van een rapportcijfer een waardering werd gevraagd over de klachtenafhandeling van de tien grootste leveranciers. DTe heeft echter niet geformuleerd met hoeveel procent het aantal klachten verminderd moet zijn of welk rapportcijfer acceptabel is. Dat zou dan alweer snel leiden tot het dwingend opleggen van die resultaten, hetgeen de concurrentie dan verder zou beperken.

---

<sup>8</sup> De Elektriciteitswet art. 5 lid 3 bepaalt: De Raad van Bestuur van de mededingingsautoriteit houdt bij de uitoefening van de hem op grond van deze wet en de Gaswet toegekende taken en bevoegdheden rekening met het belang van de bevordering van een elektriciteitsmarkt en een gasmarkt die niet-discriminatoir en transparant zijn en die gekenmerkt worden door daadwerkelijke mededinging en een doeltreffende marktwerking. Dit betekent dat DTe bij de uitoefening van zijn bevoegdheden al deze doelen tegelijk moet dienen.

Voorts is niet duidelijk wat de uitgangssituatie is. Zo hoeft een vermindering van klachten niet een direct gevolg te zijn van het optreden van DTe (en vice versa). Het kan ook samenhangen met externe factoren, bijvoorbeeld door televisieprogramma's die switchen in een slecht daglicht stellen, een veranderde houding van klagers, om wat voor reden dan ook, of een gebeurtenis zoals een grote stroomstoring.

Of DTe haar beoogde operationele doelstellingen bereikt heeft, is daarom niet makkelijk vast te stellen. Nog lastiger is het te bepalen in welke mate het (eventueel) bereiken van doelen is toe te schrijven aan de inzet van bepaalde instrumenten. Hiertoe zou moeten worden gereconstrueerd welke instrumenten DTe precies inzet voor het bereiken van elk operationeel doel.

Per operationeel doel wordt meestal een combinatie van instrumenten ingezet, en sommige instrumenten worden ingezet om een aantal operationele doelen tegelijk te bereiken, zoals ook blijkt uit figuur 3. Voorts sorteren bepaalde instrumenten pas op langere termijn effect. Ten slotte spelen externe factoren, die niet door DTe beïnvloed kunnen worden, een aanzienlijke rol bij het behalen van de doelen. Zo zijn het Europese beleid en de ontwikkeling van de markten op Europees niveau ook van invloed op de Nederlandse situatie en de mate van concurrentie in ons land. Zoals in hoofdstuk 1 aangegeven, ontwikkelt de Europese markt zich moeizamer dan aanvankelijk gehoopt, hetgeen weer een terugslag heeft op het gedrag van de marktpartijen, de (vooruitzichten voor de) concurrentie in ons land en voor de geleidelijke vorming van de Europese markten.

Om deze redenen is het ons niet gelukt om eenduidig inzicht te krijgen in de effecten van de inzet van alle instrumenten door DTe, gerelateerd aan haar algemene en operationele doelen. Op onderdelen kunnen wij daar wel uitspraken over doen in de volgende paragrafen.

## **6.2 Inzet instrumenten door DTe**

DTe heeft een groot aantal instrumenten. In het kader van de regulering van het netbeheer zijn er instrumenten die DTe periodiek verplicht moet inzetten. Daartoe behoren de methodebesluiten, het vaststellen van de X-factor en aanpassingen daarvan om de kwaliteit te borgen.

Daarnaast zijn er instrumenten waarbij DTe kan kiezen of zij deze al dan niet inzet. Daaronder vallen de audit, de bindende aanwijzing, de last onder dwangsom, de bestuurlijke boete en informele instrumenten, zoals het voeren van een – indringend – gesprek, het schrijven van een brief, het geven van een waarschuwing en het afleggen van bedrijfsbezoeken.

In de volgende paragrafen gaan wij in op de individuele instrumenten in relatie tot de specifieke doelen waarbij DTe deze inzet, te weten regulering van het netbeheer, bescherming van de consumenten, handhaving en ten slotte monitoring en de ontwikkeling van de groothandelsmarkten. Vervolgens gaan wij in op de inzet van het instrumentarium in zijn totaliteit, dus van alle instrumenten samen.



### 6.2.1 *Prioriteiten*

DTe heeft beleidsvrijheid bij het uitvoeren van haar toezichtstaken. Zij kan prioriteiten formuleren bij de inzet van de instrumenten. De evaluatie heeft betrekking op de periode 2003 tot en met 2005. Volgens DTe heeft zij zich bij haar taak als toezichthouder (versus regulator) in deze periode met name gericht op de consumentenmarkt. Deze strategische keuze is volgens DTe ingegeven door het feit dat zonder voldoende consumentenvertrouwen het proces van liberalisering gedoemd is te mislukken.

Volgens de meeste deelnemers aan de elektronische enquête legt DTe de grootste prioriteit bij de zorg voor een onafhankelijke netbeheerder, op de voet gevolgd door de consumentenbescherming. De deelnemers zouden echter liever zien dat DTe de prioriteiten vooral zou leggen bij de ontwikkeling van de Noordwest-Europese markt en bij de ontwikkeling van de groothandelsmarkten.

Voor een deel is dat begrijpelijk. Consumentenbescherming strekt tot voordeel van de consument, en niet van de energiebedrijven die vooral deelnamen in de elektronische enquête. Opvallend is overigens wel dat de nieuwkomers menen dat DTe nog méér prioriteit zou moeten leggen bij consumentenbescherming dan zij nu al doet.

## 6.3 **Consumentenbescherming**

Wij beginnen hier met de bespreking van de instrumenten voor de consumentenbescherming. DTe heeft zich, vanaf de opening van de consumentenmarkt, op 1 juli 2004, vooral gericht op de consumentenmarkt, teneinde te bewerkstelligen dat het liberaliseringsproces zou slagen.

Het doel van het optreden van DTe is dat consumenten vertrouwen kunnen hebben in de markt, en ook kunnen switchen. Deze doelen zijn door DTe overigens niet meetbaar gemaakt, zoals eerder aangegeven. Wel wordt de ontwikkeling in het consumentenvertrouwen gemeten door middel van een jaarlijks consumentenonderzoek.

DTe heeft voor de consumentenmarkt onder meer de volgende activiteiten verricht. Door de reorganisatie bestaat er per 1 oktober 2005 een separaat cluster Consumentenmarkt. Bij deze cluster zijn 12 fte (en per juli 2006 16 fte) werkzaam. Deze cluster was voorheen ondergebracht in onder meer het voormalige cluster Toezicht of werd vormgegeven door clusteroverstijgende projecten. Echter, de werkzaamheden en het strategisch belang maakten volgens DTe een apart cluster noodzakelijk.

Daarnaast heeft DTe de website per januari 2005 geheel aangepast. Er is onder meer een aparte afdeling voor consumenten.

De maatregelen van DTe op de consumentenmarkt hebben een aantal directe gevolgen gehad op deze markt. Er worden onder meer scorecards gepubliceerd met de prestaties van leveranciers en netbeheerders inzake het tijdig versturen van rekeningen en over klachtenbehandeling, onder druk van DTe hebben de bedrijven een gedragscode vastgesteld, er zijn maatregelen genomen in verband met opzegvergoedingen, er is een verplichting opgelegd om binnen acht weken een rekening te sturen.

### 6.3.1 *Ervaringen partijen*

In de elektronische enquête is een aantal vragen gesteld over de inspanningen van DTe om de consumenten te beschermen. Echter, deze ondernemingen zijn niet de doelgroep, dat is de consument. De consumenten waren in dit onderzoek vertegenwoordigd door de Consumentenbond. Dat is maar één partij. Deze heeft de elektronische enquête ingevuld, is geïnterviewd en was ook aanwezig bij de Versnellingskamersessies. Bij de beoordeling van de resultaten van het onderzoek zullen wij de mening van de Consumentenbond expliciet naar voren brengen. Deze weegt zwaar bij de beoordeling.

Uit ons onderzoek blijkt dat de Consumentenbond positief is over de maatregelen van DTe ter bescherming van de consument. De bond meent dat DTe steeds beter is gaan functioneren: de problemen worden een voor een aangepakt, en dat werkt goed.

Eerst is de slechte administratieve afwikkeling aangepakt, vervolgens de klachtenafhandeling. Leden van de Consumentenbond kunnen via de website van de bond surfen naar de website van DTe. Op zich werkt dat goed, maar de bond is van mening dat de website van DTe wat klantvriendelijker gemaakt kan worden. De bond betreurt het dat DTe niet beter bekend is onder het brede publiek. Dat DTe als mediator is opgetreden bij de onderhandelingen van EnergieNed en de bond wordt ook gewaardeerd. De bond meent ook dat de uitbreiding van het instrumentarium goed werkt. Er is een dalende lijn zichtbaar in foute wervingspraktijken.

Andere partijen zijn echter verdeeld over de inspanningen van DTe op het gebied van consumentenbescherming. Het merendeel meent dat DTe niet de juiste activiteiten ontplooit, en dat de activiteiten ook niet dienstig zijn voor de bescherming van de consument. Uit ons onderzoek blijkt dat het veld verdeeld is over de inspanningen van DTe.

Een aantal marktpartijen is uitgesproken positief, bijvoorbeeld over de scorecards, al vinden sommigen dat deze breder ingezet zouden moeten worden, bijvoorbeeld ook voor de meters. Sommige eisen van de scorecards gaan in de beleving van de marktpartijen te ver (bijvoorbeeld de 98%-norm voor administratieve processen) of zijn te detaillistisch. Maar de doelgroep van de scorecards geeft aan dat zij streven naar hoge scores op de scorecards en daar ook op sturen binnen hun organisatie. DTe bereikt hier dus wat zij tracht te bereiken.

Tussen de nieuwkomers en gevestigde partijen zien wij aanmerkelijke verschillen bij hun oordeel over de maatregelen inzake consumentenbescherming. Zo geven de nieuwkomers aan dat de publicatie van gegevens in redelijke mate bijdragen aan de bescherming van de consument, terwijl de andere partijen deze bijdrage geringer inschatten. De oproep om een gedragscode te maken zien de nieuwkomers als minder nuttig, terwijl de andere partijen dat weer wel nuttig vinden. Mogelijk voelen de nieuwkomers zich onvoldoende gehoord bij de totstandkoming van de code, maar dat hebben wij niet onderzocht. Hetzelfde geldt voor de maatregelen ten aanzien van opzegvergoedingen bij tussentijds overstappen. Ook hier is de bijdrage aan de bescherming van de consument volgens nieuwkomers geringer dan volgens andere partijen.

Volgens degenen die positief zijn heeft DTe veel bereikt op het gebied van de bescherming van de consument. De administratie is meer op orde, er is een verbetering van de processen in de gehele keten, er is toezicht op de wervingsmethoden en klanten hebben meer inzicht in de tarieven.

De marktpartijen die ontevreden zijn, menen dat het optreden van DTe effectiever en efficiënter had gekund. Zij menen dat het ingrijpen van DTe te zeer is gericht op de korte termijn, dat het te detaillistisch is, te weinig ruimte laat voor marktpartijen om zich te profileren en soms ook omzeilbaar is (bijvoorbeeld als partijen aangeven dat zij op de scorecard 100% scoren, terwijl dat in werkelijkheid niet eens mogelijk is). Deze partijen kwalificeren het als ‘overregulering’, ofwel als ‘overdadige’ consumentenbescherming. Daarbij zijn zij er niet van overtuigd dat de doelen worden bereikt.

Volgens een aantal partijen weten consumenten nog steeds niet wie nu wat doet in de keten, heeft de consument nog steeds te weinig vertrouwen, wordt er nog te weinig geswitcht en is er ook te weinig concurrentie. Opgemerkt is ook dat het optreden van DTe op dit gebied te reactief is en te veel wordt gestuurd door de politieke waan van de dag.

### 6.3.2 *Conclusie*

DTe heeft bescherming van de consument sinds 2004 als prioriteit gesteld. Daarin is de laatste twee jaren ook de meeste tijd gestoken. De reden daarvan is dat de liberalisering tot mislukking gedoemd zou zijn, als hier grote problemen zouden optreden. Wij vinden dat DTe de prioriteiten juist heeft gesteld. Concurrentie in de energievoorziening ligt bij het grote publiek, en is dus ook politiek, zeer gevoelig. Schandalen bij de opening van de consumentenmarkt zouden grote maatschappelijke onrust veroorzaken hebben, niet alleen inzake de energievoorziening, maar ook inzake liberalisering in het algemeen. Wij begrijpen daarom dat DTe zwaar heeft ingezet op dit dossier.

Was het optreden van DTe effectief en efficiënt? Wij menen dat DTe een bijdrage heeft geleverd aan een (relatief) rustig verloop van de opening van de consumentenmarkt. Het uiteindelijke doel van haar optreden is uiteraard een goede, concurrerende markt voor eindgebruikers, waarbij deze ook daadwerkelijk switchen.

Dat er nog weinig wordt geswitcht, wil niet zeggen dat de regulering van DTe weinig effect heeft, of dat liberalisering van de markt van kleinverbruikers niet werkt. Dat kan ook liggen aan andere oorzaken, zoals een langzaam op gang komen van de concurrentie.

Dat veel partijen de regulering zien als te veel en te detaillistisch, is begrijpelijk. Maar DTe stond in een spagaat: het is de kern van marktwerking dat leveranciers veel vrijheden krijgen. Maar de specifieke maatregelen om de consument te beschermen belemmeren deze vrijheid juist. DTe heeft gekozen om specifieke maatregelen te nemen. Deze keuze is verklaarbaar uit de schok, waarmee de concurrentie werd ingevoerd en aan de beginfase van deze vorm van regulering. In een volgende fase kan de aandacht verschoven worden naar het loslaten van de markt.

## **6.4 Regulering netbeheer**

DTe heeft specifieke taken om ervoor te zorgen dat netbeheerders hun inherente machtspositie niet kunnen uitbuiten. Instrumenten die DTe daartoe ter beschikking staan zijn o.a. regulering van de tarieven, een aanpassing van de tarieven op grond van een kwaliteitscomponent en geschillen beslechten tussen netbeheerders en hun klanten.

De belangrijkste doelstellingen van de regulering van het netbeheer zijn de volgende:

- de doelmatigheid bevorderen
- de kwaliteit bevorderen
- discriminatie voorkomen
- de onafhankelijkheid van de netbeheerder bevorderen.

Zoals hiervoor uiteengezet is het niet goed mogelijk aan te geven wanneer deze doelen bereikt zijn. Daarvoor zijn geen scherpe indicatoren geformuleerd. Er zijn geen criteria ontwikkeld die aangeven wanneer een netbeheerder onafhankelijk genoeg is.

Bij de inzet van de instrumenten van het netbeheer heeft DTe nauwelijks beleidsvrijheid. De tarieven moeten periodiek aangepast worden. DTe kan wel de periode bepalen waarvoor de aanpassing geldt (drie tot vijf jaar). Geschillen worden beslecht op verzoek van marktpartijen en niet op eigen initiatief van DTe.

### *6.4.1 Achtergrond*

Ook de regulering van het netbeheer is een leerproces. Er is hier duidelijk een ontwikkeling zichtbaar. Direct na haar oprichting heeft DTe veel aandacht besteed aan de wijze van regulering van het netbeheer. Dat was ook noodzakelijk omdat er nog geen ervaring was.

Het opzetten en doorvoeren van het systeem is niet zonder slag of stoot gegaan. De sector en DTe leken diametraal tegenover elkaar te staan, met weinig begrip voor elkaars standpunten. Dit kan in een eerste fase van regulering onvermijdelijk zijn.

Door de sector werden veel rechterlijke processen aangespannen tegen de beslissingen van DTe. Op 13 november 2002 vernietigde het CBB de X-factoren die DTe voor de eerste reguleringsperiode had opgelegd. Volgens DTe was dit een belangrijk moment in de geschiedenis, getypeerd als “een koude douche die heel verfrissend werkte”. DTe moest maatregelen nemen om de X te repareren. Het was een complex geheel.

De periode van deze evaluatie begint vlak na deze rechterlijke uitspraak. Op dat moment waren er ook zeer veel procedures aanhangig tegen DTe. Dat legde een onaanvaardbaar beslag op de capaciteit.

Het is mede door deze achtergrond dat DTe een nieuwe toezichtstijl introduceerde. De toezichthouder probeerde om méér te werken aan een wederzijds vertrouwen tussen toezichthouder en stakeholders. Dit had het gewenste effect: het aantal procedures dat tegen DTe werd aangespannen daalde.

Volgens DTe ligt de basis voor de regulering van de regionale netbeheerders er, waarvan nu verdere verfijning plaatsvindt. In de toekomst moet er aandacht uitgaan naar het goede evenwicht tussen de netbeheerder en de partijen, die van de netten gebruikmaken. Dan gaat het bijvoorbeeld om de juiste hoogte van de tarieven, de precieze eisen aan de kwaliteit en de voorwaarden, die netbeheerders mogen stellen aan de toegang tot het net.

#### 6.4.2 *Ervaringen marktpartijen*

In de elektronische enquête zijn vragen gesteld over de regulering van de tarieven van de netbeheerders. Van de partijen die te maken hadden met regulering van de tarieven, meent bijna de helft (44%) dat de procedure zorgvuldig was; 23% van de respondenten vindt deze onzorgvuldig.

Over de onderbouwing van het besluit waren marktpartijen minder tevreden: hier meent 26% dat de onderbouwing duidelijk is, terwijl 44% meent dat de onderbouwing onduidelijk is.

Via geschilbeslechting kan DTe conflicten beslechten tussen marktpartijen die toegang wensen tot het net en netbeheerders. De bedoeling is dat zij snel en effectief worden opgelost. De I&I-wet heeft de bevoegdheden van DTe versterkt. Bijna eenderde van de respondenten in de elektronische enquête heeft met geschilbeslechting te maken gehad. De meeste partijen daarvan zijn netbeheerders, tegen wie een geschil aanhangig werd gemaakt. De beslissing op de ‘oude’ geschillen, van vóór juli 2004, duurde in alle gevallen langer dan drie maanden. De partijen, die daarmee te maken hadden, menen alle dat het te lang duurde.

De meeste partijen die met de ‘nieuwe’ geschillenregeling te maken hadden, waren tevreden over de termijn van afdoening. De nieuwe geschillenregeling functioneert op dit punt beter dan de oude regeling.

Partijen die te maken hadden met de nieuwe regeling van geschillen, zijn iets minder tevreden over de zorgvuldigheid en de onderbouwing dan de partijen, die onder de oude regeling vielen. Het lijkt erop dat de snelheid ten koste is gegaan van de zorgvuldigheid en de onderbouwing. Tijdens de Versnellingskamersessies is erop gewezen dat het instrument geschilbeslechting vooral geschikt is voor kleine, niet principiële zaken.

Uit de interviews en de Versnellingskamersessies blijkt dat de regulering van het netbeheer 'staat'. Het is nu algemeen geaccepteerd dat er een toezichthouder is die de taak heeft om het netbeheer te reguleren. De toezichthouder wordt serieus genomen.

In zijn algemeenheid merken partijen op dat toegang tot de netten in ons land beter is geregeld dan in sommige buurlanden, zoals Duitsland. Dit komt door het systeem van regulering, in combinatie met de inspanningen van de toezichthouder. Maar er is ook kritiek op DTe. Deze kritiek concentreert zich op verschillende punten, zo blijkt uit de interviews en de Versnellingskamersessies.

Nieuwkomers zijn minder tevreden over de inspanningen van DTe op het gebied van het netbeheer dan gevestigde partijen. Net zoals bij de maatregelen inzake de consumentenbescherming vindt een groot deel van het veld de regulering te detaillistisch. Dit druist in tegen de gewenste marktwerking en zelfstandigheid van de netbeheerders. Het wordt netbeheerders volgens een aantal partijen lastig gemaakt om 'ondernemer' te zijn. Zij worden gestimuleerd om rustig af te wachten tot DTe iets oplegt, en dan gaan zij iets doen. Een deel van het detaillisme is een direct gevolg van de wet, die de regulering van de X-factor en de Q-factor oplegt. In dit beknopte onderzoek hebben wij in dit opzicht geen precies onderscheid kunnen maken tussen de rol van de wetgever en van DTe.

Partijen zien verschillen tussen de regulering van het transport van elektriciteit en die van het gastransport. Bij elektriciteit menen de meeste partijen dat er veel bereikt is: er is toegang, de voorwaarden zijn niet-discriminatoir. Er zijn echter ook partijen die menen dat de daadwerkelijke toegang tot de netten nog steeds heel lastig is. Dit zijn vooral nieuwkomers en partijen met productie van elektriciteit als nevenactiviteit. Zo zijn er nog conflicten met netbeheerders die moeilijk kunnen worden opgelost. Volgens partijen kan DTe bijdragen aan de oplossing door snel en hard op te treden, als ze van deze conflicten verneemt.

Bij de regulering van het transport van gas vinden veel marktpartijen dat de toezichthouder de beginselen van de regulering van het netbeheer van elektriciteit te veel kopieert naar gastransport. Volgens hen heeft de gasmarkt echter eigen kenmerken, en dat zou ook tot uiting moeten komen in de regulering. In het verlengde daarvan vinden veel marktpartijen dat DTe onvoldoende beseft dat gasmarkten veel internationaler zijn dan elektriciteitsmarkten.

De tarieven voor het gebruik van de distributienetten zijn volgens een aantal partijen nog te hoog. Deze kunnen volgens hen lager.

### 6.4.3 *Conclusie*

De regulering van het netbeheer is in ontwikkeling. In de eerste fase van het bestaan van DTe is zij opgezet. In de periode van de onderhavige evaluatie is zij volwassen geworden. De toezichtstijl is veranderd en er wordt geïnvesteerd in de continuïteit van de relatie tussen toezichthouder en marktpartijen. Vanuit deze visie doet DTe haar werk, en dat is algemeen geaccepteerd. Partijen hebben meer begrip voor elkaars standpunten dan voorheen.

Ook de regulering van het netbeheer is een leerproces.

Wij menen dat er in de periode van evaluatie vooruitgang is geboekt bij de regulering van het netbeheer. Belangrijk is dat het onderlinge vertrouwen tussen toezichthouder en gereguleerden is toegenomen. Dat verhoogt de effectiviteit. Bij de distributienetten werkt het systeem van regulering. Verdere verbeteringen liggen in de toepassing van dit systeem. Dan gaat het onder meer om de precieze vaststelling van de hoogte van de tarieven, het garanderen van daadwerkelijke toegang tot het net door aanvragers van toegang door - indien gewenst - snel duidelijkheid te verschaffen over eventuele voorwaarden van toegang en door snel en doeltreffend op te treden bij conflicten met netbeheerders. Hetzelfde geldt bij de regulering van de hoogspanningsnetten. Daarbij is overigens ook verbetering nodig van de regulering van de aanverwante diensten, zoals de bijbehorende markten. Bij de regulering van het gastransport via de hoofdleidingen is het systeem nog in discussie. Dat moet eerst sluitend gemaakt en aanvaard worden.

## 6.5 **Monitoring en de markt laten werken**

DTe heeft de wettelijke verplichting om de ontwikkelingen op de markten van gas en elektriciteit nauwlettend in de gaten te houden, met het oog op transparantie, non-discriminatie, daadwerkelijke mededinging en doeltreffende marktwerking. Voorts heeft DTe ook de taak om eens in de twee jaar te beoordelen of de netbeheerders in voldoende mate en op doelmatige wijze in de totale behoefte aan transportcapaciteit kunnen voorzien, aan de hand van de door de netbeheerders ingediende ramingen van de behoefte aan transportcapaciteit.

Voorts dient DTe om het jaar te beoordelen of de vergunninghouders in voldoende mate en op doelmatige wijze kunnen voorzien in de totale behoefte van de beschermde afnemers. Deze beoordeling vindt plaats aan de hand van de door vergunninghouders voor de levering van elektriciteit aan beschermde afnemers ingediende ramingen van de totale behoefte aan elektriciteit.

DTe houdt de ontwikkelingen op de markten dus in de gaten. Indien de ontwikkelingen strijdig zijn met de algemene doelen, kan DTe dit doorgeven aan EZ. Het ministerie kan dan ingrijpen. Gaat het om partijen die de wet niet naleven, dan kan DTe ingrijpen (handhaving).

DTe verricht voorts een continue monitoring op basis van economische indicatoren, er zijn informele contacten met marktpartijen, er zijn scorecards en er worden ad hoc-onderzoeken uitgevoerd.

Deze monitoring is o.a. gebaseerd op CODATA-verzoeken, enquêtes, klankbord-groepbijeenkomsten, consultatierondes, vakliteratuur, internationale groepen waar DTe zitting in heeft en nieuwsberichten van andere regulators.

Ten slotte verricht DTe veel activiteiten ‘achter de schermen’ om tot een Europese energiemarkt te komen, bijvoorbeeld door overleg met overheden en toezichthouders om de integratie te bevorderen. Ook is er een *roadmap* gemaakt om een verdere integratie tussen Frankrijk, Nederland en België teweeg te brengen. Voor de eenvoud scharen wij deze onder dit onderwerp, alhoewel het strikt genomen geen monitoring is. Wel heeft dit te maken met de ontwikkeling van de groothandelsmarkten.

DTe heeft de bevoegdheid om bij marktpartijen informatie op te vragen, teneinde de monitoring te verrichten.

#### 6.5.1 *Ervaringen partijen*

Uit ons onderzoek blijkt dat marktpartijen niet tevreden zijn over de monitoring door DTe. Zij vinden dat DTe de knelpunten niet tijdig opspoorde en er ook niet tijdig op reageert. Dit betreft vooral het gebied van de groothandel, bij de consumentenmarkt is de tevredenheid hoger.

De leveranciers en de grootverbruikers blijken het meest ontevreden over de signalering van knelpunten, en ook over de snelheid waarmee DTe reageert. Nieuwkomers op de markt zijn gemiddeld bovendien nog minder tevreden dan de groep als geheel.

Tijdens de interviews en de sessies in de Versnellingskamer is dat beeld bevestigd. Er zijn allerlei illustraties gegeven.

De grote lijnen die hieruit oprijzen zijn de volgende.

De ontevredenheid geldt met name voor de monitoring van de groothandelsmarkten. Daarbinnen is men over gas negatiever dan over elektriciteit. De internationale gasmarkt wordt met name als zwak punt gekenschetst. Over het monitoren en het reageren op knelpunten in de consumentenmarkt is een aantal partijen aanmerkelijk positiever.

Veel marktpartijen menen dat DTe onvoldoende inzicht heeft in de internationale markten en de knelpunten van marktprocessen en marktmodellen. Zij menen dat de visie van DTe niet consequent is. Zij vinden dat DTe, mede als gevolg van het ontbreken van een eigen visie, te vaak reageert op politieke commotie, of op wensen van de minister. Dit leidt volgens hen tot incidentenpolitiek.



Zij wensen dat DTe boven de markt uitstijgt, kijkt wat de knelpunten zijn en vanuit een duidelijke visie deze knelpunten beschrijft en waar dat mogelijk is, ook aanpakt. En dat DTe bij incidentele vragen ook duidelijk vanuit dit kader acteert.

Uiteindelijk kwam bij een aantal interviews en in sessies in de Versnellingskamer de vraag naar boven in hoeverre DTe het mandaat heeft om te reageren op knelpunten in de markt. Dat DTe mag handhaven, spreekt voor zich. Maar als DTe knelpunten ziet die te maken hebben met de vormgeving van de markt (de mate van concurrentie), kunnen er vraagtekens bij gezet worden. In beginsel ligt de bevoegdheid om te bepalen waar het met de markt naartoe gaat bij EZ. In het volgende hoofdstuk gaan wij daar verder op in.

Een ander aspect van het monitoren is de informatie die partijen moeten verschaffen aan DTe. Marktpartijen ervaren dat als belastend. Zij menen dat DTe zeer veel informatie verzamelt en inventariseert, maar dat veel daarvan ongebruikt blijft, omdat de informatie niet nuttig is, dan wel kan zijn. Of omdat het teveel informatie is om te verwerken.

Een enkele partij merkt op dat de afstemming tussen afdelingen bij DTe niet altijd goed is. Informatieverzoeken kruisen elkaar soms of er wordt op zeer korte termijn veel informatie aangevraagd. Soms wordt een verzoek niet aangekondigd, soms wordt het informatieverzoek juist een jaar vooraf al gedaan. Beide situaties zijn niet wenselijk.

De meeste marktpartijen hebben geen mening over de bijdrage van DTe aan de totstandkoming van de Europese energiemarkt. Een aantal van hen is overigens ook onzeker over de vraag of het mandaat hiervoor bij EZ ligt of bij DTe. Zij kennen wel de roadmap die DTe maakte, en waarderen dat. Maar zij betreuren dat het gaat over samenwerking naar het Zuiden, terwijl zij liever een opening van de markten naar het Oosten zouden zien. Dat er geen roadmap naar het Oosten ligt, is echter niet te wijten aan DTe, maar aan de stagnerende ontwikkeling van de Europese markten.

### 6.5.2 *Conclusie*

In de doelstellingen waarvoor DTe is opgericht, staat dat DTe moet bijdragen aan het goed functioneren van de energiemarkten en aan een geleidelijke vorming van de Europese markten voor elektriciteit en gas. De instrumenten moeten ook voor die doelen worden ingezet. Het monitoren is een van deze instrumenten. Daarbij gaat het vooral om (het monitoren van) de groothandelsmarkt. Er is een hiaat tussen wat partijen van DTe op dit gebied verwachten en wat DTe in hun ogen presteert. Hierbij spelen verschillende punten.

De kritiek van de marktpartijen wordt ook ingegeven door de onzekerheid over de ontwikkelingen op de Europese markt. Zij wensen een pro-actieve DTe, die als het ware de weg wijst. Het is de vraag, in hoeverre deze verwachtingen realistisch zijn en of DTe deze taak ook heeft. De bevoegdheden van DTe als 'vormgever' van de markt zijn sinds de oprichting veranderd. Het bepalen waar het met de markt naartoe gaat is een beleidsmatige taak, die berust bij EZ en niet bij DTe. EZ moet richting aangeven. Marktpartijen die verwachten dat DTe dat doet, zijn derhalve niet goed op de hoogte van de bevoegdheidsverdeling. Dit kan te wijten zijn aan henzelf, of aan een gebrekkige communicatie van EZ en DTe over hun respectievelijke taken. Wij gaan ervan uit dat deze communicatie verbeterd kan worden.

Maar, marktpartijen mogen wel van DTe verwachten dat het monitoren van de markten en het signaleren van knelpunten, taken die DTe mede in opdracht van EZ vervult, van voldoende niveau zijn. De analyse van DTe moet gezaghebbend zijn. DTe heeft gedurende de evaluatieperiode dit aspect niet voldoende vorm kunnen geven. Bij de groothandelsmarkten van gas is dit nog minder goed gelukt dan bij elektriciteit.

Volgens DTe wordt eraan gewerkt om het monitoren te verbeteren. De organisatie heeft maatregelen genomen om meer op de praktijk gerichte monitoring te verkrijgen.

Voor het optreden bij knelpunten geldt in grote lijnen hetzelfde als hiervoor is gezegd. DTe heeft geen zelfstandige bevoegdheden om op te treden, als de organisatie knelpunten signaleert. Wel kan DTe de instrumenten op een zodanige manier inzetten, dat de knelpunten vanuit een duidelijke visie worden aangepakt. Ook hier zijn verbeteringen mogelijk.

De aanlevering van gegevens dient de voortdurende aandacht te hebben van DTe, opdat partijen zo min mogelijk daarmee belast worden. DTe zou beter duidelijk moeten maken aan marktpartijen waarom de gegevens noodzakelijk zijn.

## **6.6 Handhaving**

### *6.6.1 Inleiding*

Bij handhaving gaat het over de zorg dat partijen zich houden aan wetten en regels. Zij moeten respect hebben voor de handhaver, en zich gedwongen voelen om wetsconform te handelen.

Als handhaver heeft DTe een aantal instrumenten om in te grijpen. Zij kan bepalen wanneer zij wel en niet ingrijpt en, zo ja, welke instrumenten zij dan gebruikt. Daarbij moet gestreefd worden naar een evenwicht:

Een handhaver is zoals een scheidsrechter op het sportveld. Deze moet beheerst optreden en zodanig, dat de wedstrijd goed verloopt. Als hij te vaak optreedt, wordt de wedstrijd verstoord. Te weinig optreden is ook niet goed, omdat de wedstrijd dan oneerlijk verloopt en/of uit de hand kan lopen.

Voor marktpartijen is het moeilijk om precies in te schatten of DTe als handhaver goed functioneert. Zij zien voorbeelden van (mogelijke) overtreders die niet worden aangepakt, en voorbeelden waar wel gestraft wordt. Maar zij zijn onderdeel van het grote geheel en het is aannemelijk dat zij het overzicht missen.

In dit onderdeel van het onderzoek gaan wij in op de wijze waarop DTe optreedt als zij wel handhaaft. In de volgende paragraaf gaan wij in op de effectiviteit van de handhaving in zijn algemeenheid.

#### 6.6.2 *Meningen partijen*

DTe handhaaft de Elektriciteits- en de Gaswet. DTe zorgt dat partijen zich aan die wetten houden. DTe wil de handhavingsinstrumenten zodanig inzetten dat deze aansluiten bij de missie ('markten beter laten werken en consumenten beschermen') en de doelstellingen van DTe.

Het past in de ontwikkeling van DTe dat handhaving in de evaluatieperiode meer aandacht heeft gekregen dan voorheen. In de eerste jaren van het bestaan van DTe was de aandacht meer gericht op het 'vormgeven'.

Bij de handhaving heeft DTe de toezichtstijl gekozen, zoals besproken in hoofdstuk 3: *'dialoggericht waar het kan, sanctiegericht waar het moet'*.

Deze beleidslijn wordt ook gebruikt bij de inzet van instrumenten. Als een informeel gesprek nuttig lijkt om partijen te corrigeren, dan zal DTe daartoe overgaan.

De inzet van (informele of formele) handhavingsinstrumenten moet ertoe leiden dat het betreffende bedrijf de wet- en/of regelgeving (alsnog) gaat naleven. DTe heeft daartoe een cluster Handhaving dat zich in opdracht van andere clusters bezighoudt met onderzoek en het opleggen van sancties. Daarbij worden wel prioriteiten gesteld. In 2005 was de tijdsbesteding bijvoorbeeld als volgt: 28% consumenten, 15% groothandel, 19% netten, 38% overig/intern.

DTe let zowel op de meest effectieve manier van de inzet van instrumenten (mensen en middelen) als op de *fit* bij de betreffende problematiek. Factoren waar DTe naar kijkt zijn o.a. de ernst, de omvang en of het een incident dan wel een structureel probleem is. Bovendien wordt een inschatting gemaakt van de redenen waarom een bedrijf de wet- en/of regelgeving niet naleeft. Gaat het om niet weten, niet kunnen of niet willen? Daarom worden vaak beleidsregels ter verduidelijking van een norm voor de hele sector gemaakt.

### 6.6.3 *Ervaringen partijen formele instrumenten*

Als DTe handhavingsinstrumenten inzet, dan zijn de meeste marktpartijen redelijk tevreden over de wijze waarop dit gebeurt. De meeste partijen die in aanraking kwamen met een boete, vonden dat deze procedure zorgvuldig was (75%). Niemand vond de procedure onzorgvuldig en geen van de partijen vond de onderbouwing onduidelijk. Enkele ondervraagden hadden te maken gehad met de last onder dwangsom. Zij stonden neutraal dan wel positief tegenover de zorgvuldigheid en de onderbouwing van het besluit. Wederom vond niemand het besluit onzorgvuldig, of de onderbouwing onvoldoende. Bij de bindende aanwijzing was het beeld iets meer verdeeld.

### 6.6.4 *Ervaringen partijen informele gesprekken*

In het kader van de nieuwe toezichtstijl zet DTe meer in op ‘informele gesprekken’ als handhavingsinstrument. Partijen worden, als zij (mogelijk) de wet overtreden, regelmatig eerst via een gesprek tot de orde geroepen. Mocht dat niet helpen, dan kan DTe overgaan tot het gebruik van formele handhavings-instrumenten. Volgens DTe werkt dat effectiever. Het legt minder beslag op de capaciteit. Verreweg de meeste partijen zijn bekend met deze werkwijze.

Bijna 70% van de ondervraagden meent dat het informele gesprek een sterke tot zeer sterke bijdrage kan leveren aan de doelen van DTe. Op dit moment is dat volgens de marktpartijen (nog) niet volledig het geval. Het is echter de vraag of marktpartijen een duidelijk inzicht kunnen hebben in de effecten die bereikt worden met informele gesprekken. Aangezien informele gesprekken meestal vertrouwelijk zijn, weten derden daar niet van.

In het verlengde van het instrument ‘informele gesprekken’ ligt ‘naming and shaming’, wanneer DTe slechte resultaten bekendmaakt. Veel partijen vinden het een goed instrument, alhoewel sommigen ook wezen op de povere rechtsbescherming. DTe krijgt zo veel macht. Partijen zullen toegeven, ook al zijn zij het er niet mee eens. Want als er gepubliceerd wordt, is de schade niet meer terug te draaien.

Sommige partijen stellen dat DTe zorgvuldiger kan zijn met uitlatingen naar de pers. Volgens partijen is het enkele keren voorgekomen dat DTe zich beschuldigend heeft uitgelaten over (partijen in) de sector, terwijl dat niet terecht was. DTe gaf later ook toe dat de ‘beschuldiging’ onterecht was, maar volgens deze partijen is het leed dan al geschied. Juist in een markt waar consumenten toch al huiverig zijn om te switchen, is voorzichtigheid extra belangrijk.

#### *Conclusie*

Als DTe handhavingsinstrumenten inzet, dan doet zij dat zorgvuldig. Wij menen voorts dat DTe op rationele gronden beoordeelt of er tot handhaving wordt overgegaan. De inzet van de individuele handhavingsinstrumenten is echter niet verbonden aan meetbare doelen. Dat is ook niet goed mogelijk.

De vraag of DTe in voldoende mate handhaaft, wordt hieronder besproken.

## **6.7 Instrumentarium in zijn totaliteit**

Tijdens de evaluatie is aan partijen een aantal vragen gesteld over de inzet van de instrumenten in zijn totaliteit. In zijn algemeenheid zijn partijen hier gematigd tevreden over. Het overall rapportcijfer voor de consistentie, de voorspelbaarheid, de proportionaliteit, de zorgvuldigheid en de transparantie is gemiddeld hoger dan een zes. Overall vindt 61% van de respondenten dat DTe de instrumenten in zijn totaliteit op een goede wijze inzet om de doelen te bereiken; 39% vindt van niet.

Er is een verschil in beoordeling tussen nieuwkomers en gevestigde partijen. Nieuwkomers vinden het informele gesprek minder effectief dan de groep respondenten als geheel. Voor het informele gesprek geldt ook dat nieuwkomers de inzet door DTe veel minder goed beoordelen dan de andere partijen. Nieuwkomers willen graag een actieve DTe die meteen hard ingrijpt.

Bij de enquête geven de respondenten DTe overall een 5,9. Nieuwkomers zijn wat negatiever; zij geven een 5,5.

### *6.7.1 Behoeftte aan andere instrumenten*

In de elektronische enquête is de respondenten gevraagd of DTe instrumenten ontbeert die zij wel zou moeten hebben. Een kwart van de respondenten meent van wel, driekwart vindt van niet.

Een grote meerderheid van de respondenten is dus van mening dat DTe voldoende instrumenten tot haar beschikking heeft. Dit beeld is bevestigd in de interviews en de Versnellingskamerssessies. Wij hebben zelf ook geen leemten kunnen constateren bij de instrumenten van DTe.

Hieruit trekken wij de conclusie dat het instrumentarium van DTe toereikend is voor de uitoefening van haar taken. Wij menen dat DTe de instrumenten die de toezichthouder in dit opzicht heeft, op effectieve wijze heeft ingezet. Er zijn geen leemten gevallen.

## **6.8 Vergelijking met de evaluatie 2003**

Ten aanzien van specifieke instrumenten en de inzet ervan, kunnen wij het volgende concluderen ten opzichte van 2003.

Om te beginnen is het merendeel van de stakeholders van mening dat de gereedschapskist van DTe toereikend is. In 2003 werd geconcludeerd dat DTe wenste te beschikken over een boete-instrument. Dit instrument heeft DTe, sinds de invoering van de I&I-wet, nu tot haar beschikking. Ook gaven respondenten destijds aan dat DTe in de toekomst gebruik zou kunnen gaan maken van ‘naming and shaming’ (publieke schandpaal) als instrument. Hier heeft DTe gehoor aan gegeven, in de vorm van het publiceren van de scorecard. Deze ontwikkelingen kunnen als een verbetering worden beschouwd ten opzichte van 2003.

Echter, net als in de evaluatie uit 2003, komt naar voren dat een deel van de respondenten vindt dat DTe niet altijd op voldoende effectieve wijze gebruikmaakt van haar instrumentarium.

Verder valt op dat de meeste respondenten menen dat DTe zich bij de besluitvorming aan de wettelijke termijnen houdt. Dit is een duidelijke verbetering ten opzichte van 2003. Toen was het overgrote deel van de respondenten namelijk van mening dat DTe regelmatig wettelijke termijnen overschreed.

Ook kunnen wij constateren dat DTe vrijwel steeds een voldoende scoort bij de zorgvuldigheid van de procedure die DTe hanteert bij de inzet van haar instrumenten, maar dat respondenten minder tevreden zijn over de onderbouwing van het besluit. Dit laatste werd ook in de voorgaande evaluatie geconcludeerd.

## 6.9 Daadkracht

Tijdens de evaluatie kregen wij vaak te horen dat DTe onvoldoende de tanden laat zien en/of afwachtend is. Er is een roep dat DTe meer pro-actief en harder optreedt. Deze roep bestaat bij alle partijen, alhoewel nieuwkomers op dit gebied veel minder tevreden zijn dan de gevestigde partijen. Bij nader onderzoek is ons gebleken dat de marktpartijen met de opmerking “DTe moet vaker de tanden laten zien” verschillende dingen bedoelen. Wij hebben dit fenomeen daarom ingedeeld in verschillende categorieën, die wij hier apart bespreken.

### 6.9.1 *DTe moet dingen doen, die zij niet kan doen*

In sommige gevallen zeiden marktpartijen dat DTe méér de tanden moest laten zien. Hun voorbeelden gingen dan over situaties waarin DTe in het geheel niet de bevoegdheid heeft om op te treden. Voorbeelden daarvan zijn de wens dat DTe een standpunt inneemt in strategische keuzes in het belang van de markt, zoals het netbedrijf en leveringsbedrijf onder één dak of het creëren van een nationale speler. Voorts gaat het regelmatig om beleidsbeslissingen, waarbij marktpartijen er kennelijk vanuit gaan dat DTe deze kan nemen.

Deze kritiek illustreert de verwarring over de positie van DTe bij marktpartijen. Zij begrijpen niet precies de positie en de functie van DTe in het staatsbestel. Zij menen dat DTe de bevoegdheid heeft om te bepalen hoe de markten er in de toekomst uit zullen zien en om de maatregelen te nemen die daartoe leiden. Dat heeft DTe echter niet. In hoofdstuk 7 wordt hier ook op ingegaan.

### 6.9.2 *DTe moet meer risico's nemen bij de uitoefening van de bevoegdheden*

Er waren ook marktpartijen die meenden dat DTe te passief was bij de inzet van de bevoegdheden. De toezichthouder zou meer risico's moeten nemen en vaker “de nek moeten uitsteken”. DTe zou moeten proberen tot waar de bevoegdheden gaan. Als DTe twijfelt over de mogelijkheid om een bevoegdheid in te zetten, dan zet zij dat deze niet in.

Ook deze kritiek heeft te maken met de positie van DTe en de ontwikkeling daarvan in de tijd. Voor een toezichthouder is het steeds een dilemma, of deze bij onzekerheid gebruikmaakt van bevoegdheden. De kans is dan groot dat partijen in beroep gaan bij de rechter. Tot op zekere hoogte is uitproberen goed. Rechterlijke uitspraken verduidelijken de positie van de toezichthouder en bakenen het speelveld beter af. Als een toezichthouder echter te vaak ongelijk krijgt, kan dit het gezag aantasten. In de beginfase heeft DTe te maken gehad met zeer veel rechterlijke procedures. Gedurende de periode van de evaluatie heeft DTe gepoogd om meer rust te brengen in het veld. De nieuwe toezichtstijl is daarvan een voorbeeld.

Bovendien is DTe minder vormgever en meer uitvoerder van beleid geworden. Daarbij past iets minder een agressieve stijl, waarbij de grens van bevoegdheden wordt uitprobeerd.

Tenslotte heeft DTe goede contacten met EZ. Bij twijfel over het gebruik van bevoegdheden wordt overleg gepleegd met het ministerie.

Op sommige gebieden heeft DTe overigens wel de nek uitgestoken, zoals bij de consumentenbescherming.

Wij menen dat het huidige beleid van DTe, waarbij bevoegdheden niet zozeer worden uitprobeerd, maar waar veel wordt geïnvesteerd in overleg met het ministerie en met marktpartijen, een begrijpelijke stap is in de ontwikkeling van DTe. Het past ook bij de nieuwe, responsieve toezichtstijl. Het kan effectief zijn.

Tegelijkertijd menen wij dat DTe ook een zelfstandige positie en verantwoordelijkheid heeft in de markt. Daarbij past dat de grenzen van de bevoegdheden soms worden afgetast. Op basis van dit onderzoek kunnen wij niet nagaan in hoeverre dit voldoende gebeurt.

### 6.9.3 *De handhaving is onvoldoende*

Marktpartijen hebben ook veel voorbeelden aangehaald in het kader van de handhaving. Zij menen dat *compliance* onvoldoende hoog op de agenda staat van de sector. Dit komt omdat DTe onvoldoende hard en snel zou optreden in gevallen, waar de wet wordt overtreden. “Deel nu eens een flinke tik uit”, zo is vaak opgemerkt. Deze opvatting wordt breed gedragen onder de verschillende ondervraagde groepen.

DTe herkent dit beeld. Volgens de toezichthouder kunnen er op het gebied van handhaving verbeteringen plaatsvinden. Voor ons is het lastig om hier een oordeel over te vellen. Handhaving vindt plaats met het oog op alle doelen, waarvoor DTe is opgericht. Zoals eerder aangegeven hebben wij geen helder beeld kunnen krijgen van de nulsituatie, van meetbare bijdragen die DTe zou moeten leveren aan de (operationele) doelen, en de vraag of die bereikt zijn. Wij gaan ervan uit dat verbeteringen op dit vlak mogelijk zijn, nu marktpartijen en DTe dat aangeven.

Als partijen menen dat een ander de wet niet goed naleeft, terwijl zij dat zelf wel doen, dan is dat altijd vervelend. Zij wensen dat die ander een tik op de vingers krijgt. De toezichthouder heeft echter de vrijheid om te bepalen waar, wanneer en hoe hij optreedt.

Mogelijk acht hij optreden in dat bepaalde geval niet opportuun, omdat er andere prioriteiten zijn. Voor ons is het daarom lastig om de voorbeelden van partijen op waarde te schatten.

Daarbij komt dat DTe ervoor kiest om, indien dat mogelijk is, overtredingen af te doen via een informeel gesprek. Omdat het gesprek niet kenbaar is voor derden, kunnen zij deze vorm van handhaving niet beoordelen.

Wij menen dat het verstandig is van DTe om een aantal overtredingen zo af te doen. Dat is effectief. Tegelijkertijd zijn er ook nadelen aan verbonden. Een oude spreuk luidt “*justice must be seen done*”. Een openbare terechtstelling is af en toe belangrijk.

Nu DTe zelf heeft aangegeven dat de handhaving kan verbeteren, gaan wij ervan uit dat zulks mogelijk is.

#### 6.9.4 Conclusie

Marktpartijen menen dat DTe “meer de tanden moet laten zien”. Dit spoort met andere onderzoeksresultaten, waaruit blijkt dat marktpartijen op een aantal vlakken méér verwachten van DTe dan zij presteert dan wel kan presteren.

Als partijen aangeven dat DTe “meer de tanden moet laten zien”, hebben zij verschillende gedragingen op het oog. Soms zijn de verwachtingen gebaseerd op onjuiste aannames. Dan zijn zij niet realistisch. Dat partijen wensen dat DTe meer ingrijpt, is een belangrijk gegeven. Volgens ons heeft het te maken met de onzekerheid over de ontwikkeling van de markten. Marktpartijen verwachten van DTe een toonaangevende rol. Zij vinden dat DTe deze onvoldoende vervult. Maar de bevoegdheden van DTe op dit vlak zijn echter beperkt.

Wij menen dat er meer duidelijkheid verschaft moet worden over wat DTe wel kan, en wat niet. Dit voorkomt dat marktpartijen verwachten dat DTe ingrijpt op gebieden, waar de bevoegdheden ontbreken. Voorts kan DTe zich erop richten om, binnen de grenzen die de wet en het relatiestatuut stellen, een toonaangevende rol te spelen bij de totstandkoming van de liberalisering. Dit kan zij doen door zoveel mogelijk in grote lijnen duidelijkheid te verschaffen over de toekomst van de energievoorziening in een Europa dat niet van harte liberaliseert, en de positie die DTe daarbij inneemt. Daarbij behoren analyses die marktpartijen hoog aanslaan en een inzet van de instrumenten op een zodanige wijze dat het sluitend is met de analyse. Daarnaast moet DTe ervoor zorgen dat marktpartijen de regels ook echt navolgen en *compliance* hoog op de agenda hebben.



## 6.10 Conclusie

DTe is opgericht om een aantal doelen te bereiken met betrekking tot het liberaliseren van de energiemarkten. Daartoe heeft de toezichthouder een mix van instrumenten gekregen. De verbanden tussen instrumenten en doelen zijn complex. De verschillende doelen staan in onderling verband met elkaar en de meeste instrumenten dienen verschillende doelen tegelijk. Het is niet mogelijk om instrumenten een op een aan een doel te koppelen.

DTe heeft de doelen via de missie, de corporate story, de werkplannen en de handhavingsplannen op een duidelijke en overzichtelijke wijze geoperationaliseerd. DTe heeft consumentenbescherming in de tweede periode van de evaluatie als prioriteit gesteld, omdat de liberalisering van de markten anders geheel zou mislukken. Wij menen dat DTe dat op goede gronden heeft gedaan. Het optreden heeft ook effect gesorteerd. Er is echter wel een spagaat ontstaan: om concurrentie te verkrijgen, werden allerlei maatregelen genomen die de concurrentie op zichzelf belemmeren. Wij gaan ervan uit dat de regulering in de toekomst verder verbeterd en vereenvoudigd kan worden.

Op het gebied van het netbeheer heeft DTe de instrumenten, conform de wet, ingezet. Bij de regulering van het netbeheer is meer rust ingetreden. Het onderlinge vertrouwen tussen marktpartijen en de toezichthouder is toegenomen. Dat is een verbetering. De regulering zelf is een leerproces. Bij de regulering van de beheerders van de distributienetten ligt er nu een geaccepteerd systeem. Mogelijke verbeteringen betreffen daar vooral de invulling: hoe hoog zijn de tarieven precies, wat zijn de kwaliteitseisen en hoe worden de aanvragers van toegang voldoende beschermd? Bij de regulering van het transport van elektriciteit en gas over hoofdleidingen kan het systeem zelf nog verbeterd worden. Vooral de regulering van de tarieven en voorwaarden van gastransport is nog in discussie.

Op het gebied van de monitoring, de handhaving en de daadkracht bestaat een aantal onduidelijkheden. Marktpartijen verwachten méér van DTe dan de toezichthouder presteert. Voor een deel zijn dit irreële verwachtingen, als marktpartijen wensen dat DTe ingrijpt op gebieden, waar DTe geen taken of bevoegdheden heeft. Een voorbeeld daarvan is het bepalen waar het met de markt naartoe gaat. Die taak ligt bij EZ. Wij menen dat de communicatie over deze taakverdeling verbeterd moet worden.

Voor een ander deel zijn de verwachtingen van marktpartijen realistisch. De kwaliteit van de monitoring, de handhaving en de daadkracht kan omhoog. Voor een deel heeft DTe al verbetertrajecten ingezet.

## 7 Model van toezicht en bevoegdheidsverdeling

### 7.1 Inleiding

Tijdens ons onderzoek bleek er verwarring te bestaan over de bevoegdheidsverdeling tussen EZ en DTe. Marktpartijen verwachten inspanningen van DTe, die in een aantal gevallen alleen door EZ geleverd kunnen worden. In dit hoofdstuk gaan wij hier verder op in.

### 7.2 Achtergrond

DTe is een directie van de NMa. De Raad van Bestuur (RvB) van de NMa heeft de status van een zbo. Dit betekent dat DTe<sup>9</sup> opereert in een spanningsveld. Enerzijds is de organisatie zelfstandig. DTe bepaalt zelf hoe zij haar taken op de energiemarkten invult. Tegelijkertijd is er een ministeriële verantwoordelijkheid. Dit betekent dat de minister verantwoording aflegt aan het Parlement over het energiebeleid.

De opvattingen over de wenselijke bevoegdheidsverdeling tussen het ministerie en DTe zijn in de loop van de evaluatieperiode veranderd. Dat is het gevolg van een voortdurende, algemene discussie over de verantwoordelijkheid van ministers over de zbo's die onder hun verantwoordelijkheid vallen.

Aan de ene kant zijn de zbo's zelfstandig gemaakt. Zij moeten snel en gezaghebbend kunnen optreden in een veranderende omgeving. Dat pleit voor een grote zelfstandigheid, ook voor wat betreft het opstellen van regels op hun vakgebied. Tegelijkertijd hechten politici zeer aan het parlementaire stelsel, waarbij de minister ter verantwoording kan worden geroepen over de vaststelling van regels, ook als die afkomstig zijn van een zbo.

In de laatste decennia van de vorige eeuw genoten zbo's een relatief grote mate van zelfstandigheid. Er is echter politieke druk ontstaan om meer verantwoordelijkheden bij de minister te leggen. Om die reden is er een ontwikkeling gaande waarbij zbo's dichter naar de ministeries worden gehaald.

Dat is ook gebeurd bij DTe en wel middels de I&I-wet. Hiermee is gekozen voor een bepaalde reguleringsmethodiek. De zelfstandigheid van DTe werd eerder gerechtvaardigd met een beroep op de dynamiek van de energiemarkten. Als DTe veel bevoegdheden zou hebben, kon de toezichthouder snel en stevig optreden bij marktverstoringen. Dat het ministerie nu meer bevoegdheden heeft, kan ten koste gaan van deze snelheid van optreden. Maar er wordt beter voldaan aan de wens om ook daadwerkelijk politieke verantwoording af te leggen.

Dus ook op dit gebied is er sprake van een zoektocht. Gedurende de periode van evaluatie zijn de opvattingen van de wetgever veranderd. DTe en EZ hebben ook gezocht naar een nieuw evenwicht. Dat vergt de nodige zoektijd. Deze paragraaf gaat daarop in.

---

<sup>9</sup> Zoals aangegeven in hoofdstuk 1 gebruiken wij hier kortheidshalve de term DTe, terwijl het, zoals beschreven, ingewikkelder ligt.

### 7.3 Taakverdeling tussen EZ en DTe

#### 7.3.1 Formele bevoegdheidsverdeling

Zoals aangegeven, werd de bevoegdheidsverdeling tussen EZ en DTe in de I&I-wet (per 1 juli 2004) verder uitgewerkt. De hoofdlijn daarbij is dat het ministerie verantwoordelijk is voor het beleid (het maken van regels met een algemene geldigheid), terwijl DTe deze uitvoert en toezicht houdt op de markt. De minister moet voorts het handavingsplan van DTe goedkeuren. DTe adviseert het ministerie bij het ontwikkelen van nieuw beleid.

In een brief<sup>10</sup> heeft minister Brinkhorst deze bevoegdheidsverdeling nog eens verder verduidelijkt. Daarbij is de klassieke verdeling van bevoegdheden het uitgangspunt, waarbij regels gemaakt worden door de minister en het Parlement, terwijl de uitvoerende macht beslissingen neemt in individuele gevallen. In die brief heeft de minister nog eens benadrukt dat DTe uitvoert door het nemen van individuele besluiten. Daarbij kan DTe wel beleidsregels stellen. Dat zijn regels waarbij DTe partijen vooraf duidelijk maakt op welke wijze zij invulling geeft aan haar bevoegdheden<sup>11</sup>. In deze uitvoeringspraktijk zal de minister zich niet mengen.

In de praktijk betekent het dat DTe vanaf 1 juli 2004 niet (meer) geheel zelfstandig regels kan stellen met een algemeen verbindend karakter (pseudo-wetgeving). DTe is in beleidsaangelegenheden adviseur van EZ.

Als regels met een algemeen verbindend karakter nodig zijn, maakt de minister een Ministeriële Regeling (MR) of een Algemene Maatregel van Bestuur (AMVB) die de algemene beleidsmatige kaders aangeeft (bijvoorbeeld MR Elektriciteit, MR Gas). Daarbinnen kan DTe dan weer codes of regelingen maken of tariefstructuren vaststellen. DTe kan op haar beurt weer uitvoerings- en handavingsadviezen vaststellen over dergelijke regelingen. EZ bepaalt wanneer deze openbaar gemaakt worden.

Sinds DTe als directie is opgenomen in de NMa, valt DTe rechtstreeks onder de verantwoordelijkheid van de RvB van de NMa. De directeur DTe moet besluiten door de RvB laten bekrachtigen.

Het relatiestatoot geeft een nadere invulling aan de relatie tussen EZ en de RvB van de NMa. Voor de financiële, de personele en de bedrijfsvoeringsaspecten maakt DTe deel uit van EZ. De begroting van de NMa is een onderdeel van die van EZ. Dit komt doordat de NMa geen rechtspersoonlijkheid heeft.

<sup>10</sup> Brief van 13 januari 2004 (kenmerk ME/EM/3069921)

<sup>11</sup> In de kamerbrief van 24 december 2005 staat het volgende: waar de regelgeving ruimte laat voor interpretatie kan de DTe in overeenstemming met het bepaalde in de Algemene Wet Bestuursrecht door middel van beleidsregels nadere duiding geven van haar beschikingspraktijk.

DTe kan voorts gevraagd of ongevraagd, ex-post of ex-ante een uitvoeringstoets doen op nieuwe of bijgestelde wet- en regelgeving<sup>12</sup>, een effectrapportage uitbrengen inzake nieuwe of geldende regelgeving<sup>13</sup> en heeft zij de algemene taak om de werking van de energiemarkt te volgen en daarover verslag uit te brengen in het jaarverslag. De minister maakt de adviezen openbaar.

De taak om toe te zien op naleving van de Mededingingswet (concentratiecontrole, misbruik van de machtspositie, kartels e.d.) ligt bij andere kamers van de NMa. De nieuwe bevoegdheidsverdeling noopt tot een nauwe samenwerking tussen EZ en DTe. DTe mag immers geen regels meer stellen. Dat is de taak van EZ. Bovendien is DTe een belangrijke adviseur van EZ in beleidskwesties. Een goede samenwerking is noodzakelijk om ervoor te zorgen dat de goede maatregelen tijdig genomen kunnen worden.

De nauwe banden tussen DTe en EZ komen ook tot uiting in intensief overleg. Dat kan gaan over allerlei dossiers.

Daarnaast verricht DTe een groot aantal activiteiten in opdracht van EZ.

### 7.3.2 *Taakuitoefening door DTe en EZ*

Zowel DTe als EZ zijn van mening dat de bevoegdheidsverdeling in de praktijk redelijk goed werkt. Wel signaleren zij een ‘grijze zone’ tussen beleid en uitvoering, bijvoorbeeld wanneer niet duidelijk is of een regel vrijheid openlaat voor interpretatie door DTe en tot hoever deze dan gaat. In die gevallen waar daarvan sprake is voeren DTe en EZ overleg om te komen tot een gedragslijn. Zij kwalificeren de onderlinge contacten als goed. Er is frequent overleg over de belangrijke beleidskeuzes. Als DTe twijfelt over de interpretatie van regels, dan stelt zij vaak vragen aan het ministerie. Er is regulier overleg, strategisch overleg en informeel overleg. Daarnaast wordt er bij belangrijke projecten en dossiers gebruikgemaakt van stuurgroepen of klankbordgroepen waarin medewerkers van EZ en DTe zitting hebben (bijvoorbeeld de stuurgroep Metermarkt en Informatiecode).

### 7.3.3 *Ervaringen partijen*

De meeste ondervraagden bij de elektronische enquête die bekend zijn met de bevoegdheidsverdeling, vinden deze duidelijk (67%). Tegelijkertijd vinden zij deze onjuist (58%). De commentaren daarbij zijn divers. Een aantal respondenten meent dat EZ méér bevoegdheden zou moeten krijgen, een aantal andere respondenten meent juist dat DTe meer bevoegdheden zou moeten hebben. Zoals verwacht kan worden, wensen nieuwkomers meer bevoegdheden bij DTe. Voor wat betreft de taken van DTe op het gebied van de regulering van het netbeheer vinden de meeste ondervraagden de verdeling van bevoegdheden duidelijk: het ministerie maakt het beleid, DTe voert dit uit. Uit een nadere analyse van de resultaten van de enquête blijkt dat netbeheerders de bevoegdheidsverdeling duidelijker vinden dan andere partijen uit de sector.

<sup>12</sup> De Minister besluit op welke wijze deze toets bij de besluitvorming wordt betrokken en op welke termijn deze wordt openbaargemaakt (art. 18 relatiestatuut).

<sup>13</sup> De NMa zendt de effectrapportage met tussenkomst van de minister naar (een of beide) Kamers. Dit gebeurt op verzoek van een of beide Kamers.

Er bestaat echter een grijs gebied tussen beleid en uitvoering, zo wordt geconstateerd, en dat maakt soms onduidelijk wie wat moet doen. Over de wenselijke invulling van dit grijze gebied verschillen de meningen van partijen. Er zijn partijen die menen dat DTe, binnen de getrokken grenzen, nog te veel het beleid bepaalt. Zo hebben beslissingen over de WACC (vermogensvergoeding) en over de hoogte van tarieven van het net ingrijpende gevolgen voor de structuur van de markt. Dat past dan wel binnen de bevoegdheden van DTe, maar het resultaat is dat DTe beslist over belangrijke aspecten van het functioneren van de markt, zo menen sommige partijen. Tijdens de interviews kwam deze opmerking vooral van gevestigde partijen.

Andere geïnterviewden, met name nieuwkomers, menen dat DTe een sterke toezichthouder moet zijn met ruime bevoegdheden. Zij betreuren het wanneer de bevoegdheden van DTe restrictief worden uitgelegd. Dat werkt volgens hen ten nadele van een krachtig optreden om de markt toegankelijk te maken voor nieuwe partijen.

Marktpartijen vinden het onduidelijk wat DTe kan doen als vormgever van de markt. Wij hebben dit eerder besproken, in hoofdstuk 6. Zoals aangegeven bij de doelen, waarmee DTe is opgericht, behoren werkzaamheden op het gebied van het goed functioneren van de energiemarkten en een geleidelijke vorming van de Europese markten daarbij. Marktpartijen zijn in verwarring over de taken en bevoegdheden van DTe op het gebied van het bevorderen van de marktwerking, dan wel het laten werken van de markten (de rol van DTe als 'vormgever', zoals staat beschreven bij de doelen van DTe en in de missie van DTe). Hier speelt de vraag of DTe moet beslissen, waar het met de markt naartoe gaat, of dat het ministerie deze bevoegdheid heeft. Wie is verantwoordelijk voor de verdere ontwikkeling van de marktwerking en het ontstaan van de Europese markt?

Er zijn partijen die menen dat DTe op dit vlak geen eigen bevoegdheden heeft en ook geen duidelijk mandaat heeft. Zij menen dat het ministerie de bepalende factor is, en dat DTe op dat vlak het beleid van de minister moet uitvoeren. Dit kwam onder meer aan de orde in de Versnellingskamersessies rond het vermogen van DTe om de knelpunten in de markt te signaleren en daar op te reageren. Er werd opgemerkt dat DTe in het geheel niet zelfstandig hoeft te reageren op knelpunten in de markt. DTe heeft wel instrumenten gekregen, maar onduidelijk zou zijn op welke wijze deze ingezet zouden moeten worden.

Andere partijen menen dat DTe wel een eigen rol heeft bij het bevorderen van de marktwerking en de totstandkoming van de Europese markt. Zij menen dat DTe zelfstandig en snel moet kunnen reageren op knelpunten in de markt. Een aantal van hen wenst dat DTe meer vrijheden krijgt op dit vlak, zodat het een sterke toezichthouder is die snel kan reageren op problemen. Het zijn vooral nieuwkomers die deze wens uiten.

#### **7.4 Vergelijking evaluatie 2003**

In de evaluatie van 2003 werd geconcludeerd dat de relatie tussen DTe en EZ voor veel stakeholders nog onvoldoende helder is, wat veelal in verband werd gebracht met de wijze waarop de beleidsruimte in wet- en regelgeving in de praktijk nader wordt ingevuld. Een veel gehoord bezwaar is dat EZ en DTe meer 'rolvast' zouden moeten zijn. Hiermee wordt bedoeld dat EZ het beleid moet vaststellen en DTe het beleid moet uitvoeren.

Wij kunnen concluderen dat met de invoering van de I&I-wet getracht is de rollen te verduidelijken. In de wet zijn beleid en uitvoering verder uitgewerkt, waarbij het eerste voor rekening van EZ en het laatste voor rekening van DTe komt. Deze verdeling is bij de stakeholders bekend. Wat dat betreft is de verdeling duidelijk. Het grijze gebied is echter niet weg maar verschoven. Het ligt dichterbij EZ. De scheiding tussen beleid en uitvoering is nu eenmaal diffuus; die is niet op te lossen met een wetswijziging.

#### **7.5 Samenwerking en onafhankelijkheid**

Er is ook verwarring over de vraag, wat een 'onafhankelijke' toezichthouder inhoudt. Wat is de essentie van deze onafhankelijkheid? Een aantal betrokkenen meent dat 'onafhankelijk' betekent 'onafhankelijk van het ministerie'. Anderen menen dat het gaat om onafhankelijkheid van de marktpartijen.

Wat betreft de onafhankelijkheid van marktpartijen, constateren veel marktpartijen dat EZ en DTe intensief samenwerken. Zij vinden dat lastig voor de beeldvorming, met name als het gaat om de staatsdeelnemingen (Gasunie, TenneT, APX e.d.). DTe zou bij deze dossiers volledig onafhankelijk moeten opereren van het ministerie. De indruk bestaat dat het soms niet zo is. Daarbij is ook genoemd dat de medewerkers van EZ nog zouden stammen uit de tijd dat zij de belangen behartigden van de energiebedrijven. Het zou dan lastig zijn een andere positie in te nemen.

DTe en EZ herkennen dit niet. Beide instellingen vinden het belangrijk dat DTe onafhankelijk is van marktpartijen, en dus ook onafhankelijk staat ten opzichte van de staatsdeelnemingen.

Daarnaast heeft een groot aantal partijen aangevoerd dat DTe onvoldoende onafhankelijk is van het ministerie bij het uitvoeren van de werkzaamheden. Zij vinden dat DTe, al dan niet in opdracht van het ministerie, te veel reageert op de politiek van de dag. Hierdoor stelt de organisatie volgens hen onvoldoende zelf de prioriteiten. Het is een van de redenen waarom veel partijen DTe zien als reactieve organisatie: zij reageert pas als er politieke commotie is, eerder niet.

## 7.6 Beschouwing

Een toezichthouder bevindt zich in een spanningsveld. Aan de ene kant is het belangrijk dat het een deskundig en onafhankelijk orgaan is, met voldoende expertise en financiële middelen om te kunnen inspelen op de dynamiek van de markt, zonder dat er invloed is van politieke of private pressiegroepen.

Aan de andere kant is er het belang van de politieke controle op het zelfstandig bestuursorgaan.<sup>14</sup>

Binnen dit spanningsveld kan de toezichthouder op verschillende wijzen gepositioneerd worden ten opzichte van het ministerie. Elk model heeft zijn eigen sterke en zwakke kanten. Een extreem model is een toezichthouder op Angelsaksische grondslag. In Angelsaksische landen functioneren toezichthouders meestal op grote afstand van de politiek. Zij zijn onafhankelijk, en hebben rechtsprekende, uitvoerende en regelgevende bevoegdheden. Het zijn sterke organisaties die beschikken over zeer veel specialistische kennis. Met die kennis kunnen zij, op de markten die meestal snel veranderen, effectief optreden. In dit model staat de toezichthouder op afstand van de politiek. De politiek heeft dan alleen periodiek invloed op de benoeming van de toezichthouder, en op het budget. Daarnaast wordt het handelen van de toezichthouder getoetst door de rechter.

Het andere uiterste is een minimale toezichthouder volgens de energierichtlijnen. Deze toezichthouder beslecht (bepaalde) geschillen in de sector. Voor het overige liggen alle zaken, de energiemarkten betreffende, bij het ministerie. DTe bevindt zich, net zoals de meeste toezichthouders op het Europese continent, ergens tussen deze twee uitersten.

Bij DTe is het spanningsveld tussen ministeriële verantwoordelijkheid en toezichthouder anders dan bijvoorbeeld bij OPTA. Zo is het mandaat van DTe niet altijd duidelijk. De Europese richtlijnen op het gebied van energie geven DTe geen of nauwelijks direct specifieke bevoegdheden, zoals dat wel gebeurt bij OPTA. Het mandaat van DTe is vormgegeven in de Elektriciteits- en de Gaswet. Maar deze wetten geven slechts tot op zekere hoogte precies aan wat DTe moet doen en wat er van de directie verwacht kan worden.

Als het gaat om de regulering van toegang tot de netten, dan zijn de bevoegdheden duidelijk. Uiteraard is er een grijs gebied tussen beleid en uitvoering, maar dat is onvermijdelijk.

Maar als het gaat om 'het bevorderen van de marktwerking', of 'de totstandkoming van een Europese markt', dan is minder duidelijk wat er wordt verwacht van DTe. De wet verschaft hier weinig duidelijkheid. EZ en DTe lijken te zoeken naar hun posities. Deze posities hebben, gedurende de periode van evaluatie, ook een wijziging ondergaan. Deze wijziging heeft te maken met de nieuwe inzichten over beleid en uitvoering en ook politieke keuzes.

---

<sup>14</sup> Zie ook: A.T. Ottow, *Telecommunicatietoezicht, de invloed van het Nederlandse en Europese bestuurs(proces)recht*, p. 99

DTe wordt nu veel meer dan voorheen gezien als uitvoerings- en handhavingsinstantie, die niet zelfstandig beslissingen mag nemen over 'waar het met de markt naartoe gaat'. Dat betekent dat EZ bij alle beslissingen die een belangrijk gevolg hebben voor de vormgeving van de markten, het voortouw moet nemen.

Tegelijkertijd is het aan DTe om die markten nauwlettend in de gaten te houden. DTe moet kijken waar de knelpunten zijn. Bovendien zit DTe in overlegorganen van Europese toezichthouders, waarin plannen worden gemaakt voor marktintegratie. De belangrijke beslissingen hierover worden echter door EZ genomen.

Uit onze evaluatie blijkt dat hierover veel verwarring is bij marktpartijen. Wie hen vraagt of de bevoegdheden duidelijk zijn, krijgt een positief antwoord. Maar bij een nadere constructie van de bevoegdheden, blijken de uitgangspunten van marktpartijen gebaseerd op onjuiste aannames. Zij gaan er dan vanuit dat DTe op de een of andere manier zelfstandig beslissingen moet nemen over de ontwikkeling van de Europese markt en de vrije marktwerking in Nederland. Zij verwachten van DTe dat deze een leidende rol speelt en de weg wijst in een situatie, die mede door de ontwikkelingen op Europees niveau, onduidelijker is geworden.

Midden in het spanningsveld zitten bovendien de staatsdeelnemingen. Het ministerie draagt hier een 'dubbele pet'. De overheid is eigenaar van deze bedrijven. Als eigenaar heeft de overheid een direct financieel belang bij de ondernemingen. Goede ondernemingsresultaten vertalen zich immers in een toename van de aandeelhouderswaarde, of een hoog dividend. Tegelijkertijd bepaalt het ministerie het beleid inzake deze ondernemingen. Dit kan ook directe gevolgen hebben voor de financiële positie van de overheid als aandeelhouder. Voor dit model werd gekozen omdat overheidseigendom bij deze bedrijven onmisbaar wordt geacht om de publieke belangen te kunnen waarborgen. Het model gaat uit van de veronderstelling dat de overheid bij uitstek in staat is om alle verschillende belangen correct tegen elkaar af te wegen om zo tot een optimale oplossing te komen.

Marktpartijen hebben de indruk dat de overheid de directe eigen belangen bij de staatsdeelnemingen soms wèl laat meewegen bij het formuleren van het beleid. Zij gaan ervan uit dat de overheid de verschillende belangen onvoldoende uit elkaar houdt. Nu DTe en EZ op korte afstand van elkaar staan, breidt deze schijn zich ook uit tot DTe, zo blijkt uit ons onderzoek. Wij hebben echter geen concrete aanwijzingen dat dat het geval zou zijn.

Omdat de schijn van onwenselijke belangenverstrengeling onvermijdelijk is omdat de overheid nu eenmaal een 'dubbele pet' heeft, achten wij het van belang dat EZ en DTe met extra zorgvuldigheid optreden als het om de staatsdeelnemingen gaat, en extra aandacht besteden aan communicatie van de wijze waarop de onafhankelijkheid van DTe in de praktijk wordt geborgd.

De onafhankelijkheid van DTe wordt verder ingeperkt doordat het ministerie het handhavingsplan goedkeurt. Dit betekent dat EZ daarop correcties kan aanbrengen. Deze bevoegdheid staat tot op zekere hoogte op gespannen voet met de onafhankelijkheid van DTe, als onderdeel van een zbo. In het handhavingsplan staat de vraag centraal bij wie de toezichthouder handhaaft en bij wie niet.



Dit handhavingsplan gaat niet zover dat het de handhaving in individuele gevallen beschrijft. Desalniettemin heeft het handhavingsmodel dat de handhaving in grote lijnen beschrijft, ook gevolgen voor beslissingen in individuele gevallen.

### 7.6.1 *Systeem en systeemafhankelijkheden*

DTe en EZ hebben nauwe banden. Dit is praktisch omdat de energiepolitiek (weer) steeds prominenter op de agenda komt. Het staat in het brandpunt van de politieke belangstelling. Door DTe dichter naar zich toe te halen kan EZ politiek makkelijker verantwoording afleggen. De banden zijn ook belangrijk omdat de vrije concurrentie binnen Europa maar lastig op gang komt. Er zijn nog veel hinderpalen.

Bovendien zijn er in de ons omringende landen veel nationalistische tendensen. Vanuit die optiek is het begrijpelijk dat EZ invloed wenst te hebben op het tempo van liberalisering.

Echter, DTe is geen uitvoeringsorganisatie van EZ, maar een onafhankelijke toezichthouder die opereert binnen de kaders die beleidsmatig en bestuurlijk worden gesteld. Dat blijkt uit de wet- en regelgeving, beleidsstukken en de gevoerde gesprekken. Bezien vanuit die optiek is onafhankelijkheid in handelen en verbindingen een belangrijk goed.

De huidige bevoegdheidsverdeling is een gevolg van politieke en bestuurlijke ontwikkelingen. Er is geen lange geschiedenis om op terug te vallen. Aanvankelijk was de afstand tussen DTe en EZ groter. Dat veroorzaakte soms wrijving. Voorts waren er veel wijzigingen in de omgeving, zoals wijzigingen in de standpunten over het belang van energie in de politiek, over het belang van de politieke verantwoordelijkheid, over de ontwikkeling van de vrije energiemarkt en de rol van de overheid daarbij. Nu kiezen EZ en DTe voor méér samenwerking en verbindingen. Daarmee nemen zij ook de verantwoordelijkheid op zich om in woord en daad te waken voor de onafhankelijkheid van DTe.

De huidige bevoegdheidsverdeling bestaat sinds de implementatie van de I&I-wet, dus bijna twee jaar. EZ en DTe staan hier dicht bij elkaar. Bestuurlijk werkt het, mede dankzij de goede relaties tussen DTe en EZ. En dat is een belangrijke succesvoorwaarde voor elk model. Het model kent zijn sterktes en zwaktes. Deze zijn hiervoor uiteengezet. In grote lijnen gaat het hier om het belang van politieke verantwoordelijkheid versus een snel, effectief, zelfstandig optreden van DTe op de energiemarkten.

Wij gaan ervan uit dat het huidige model van toezicht van DTe geen eindpunt is, maar een fase in de ontwikkeling van de toezichthouder. Het model zal verder evolueren, ofwel vanwege nieuwe Europese wet- en regelgeving, ofwel vanwege ontwikkelingen op de energiemarkten of in de binnenlandse politiek.

Maar wij willen wel een aantal punten benoemen dat aandacht heeft:

- de bevoegdheidsverdeling tussen DTe en EZ met betrekking tot de vormgeving van de markten zou verduidelijkt moeten worden. Wat behoort bij DTe, wat behoort bij EZ? Wat kunnen de marktpartijen verwachten, zowel van DTe als van EZ. Dat zou moeten worden vertaald in de missie en doelen van DTe en ook bekendgemaakt moeten worden aan de sector, want daarover bestaat verwarring. Het scheiden van de bevoegdheden zou gebaseerd moeten worden op gepercipiëerde publieke belangen. Dat vraagt om een goede communicatie
- in het verlengde van de conclusie over het kennisniveau in dit onderzoek menen wij dat op grond van het toezichtsmodel duidelijk moet worden welke kennis aanwezig moet zijn bij EZ, en welke kennis aanwezig moet zijn bij DTe, zodat ieder zijn eigen rol kan vervullen
- er zou aan de sector duidelijk gemaakt moeten worden wat de onafhankelijkheid van DTe precies inhoudt, en hoe deze is geborgd. De wijze waarop DTe vormgeeft aan deze onafhankelijkheid in individuele dossiers en met name de staatsdeelnemingen, dient ook publiek gemaakt te worden. Dat kan veel verwarring daarover wegnemen
- nagedacht moet worden over het functioneren van DTe en de mate van sturing door de politiek. In hoeverre is het wenselijk dat DTe eigen prioriteiten stelt, en op welke gebieden is reageren op de politieke werkelijkheid wenselijk?

## 7.7 Conclusie

Tussen de centrale overheid en een zelfstandige toezichthouder is altijd een spanningsveld aanwezig, want er moet recht worden gedaan aan tegenstrijdige eisen. Enerzijds is daar de politieke verantwoordelijkheid over het handelen van de toezichthouder, en in het Nederlandse systeem betekent dat het primaat van de ministeriële verantwoordelijkheid. Tegelijkertijd moet de toezichthouder snel, zelfstandig en effectief kunnen optreden op de energiemarkten. Onafhankelijkheid draagt daaraan bij. Alle modellen bevinden zich in dit spanningsveld.

De positie van DTe is door de tijd heen gewijzigd, ook in de periode van de evaluatie. Aanvankelijk was de afstand tussen de toezichthouder en het ministerie relatief groot, ook al was DTe toen nog niet onafhankelijk (geen zbo-status). In de periode van de evaluatie zijn de omstandigheden gewijzigd. Vanuit de politiek was er een steeds sterkere roep gericht op het versterken van de politieke verantwoordelijkheid. Met de I&I-wet werd de positie van DTe gewijzigd. Het primaat van EZ werd versterkt. Energiepolitiek staat weer hoog op de politieke agenda gedurende de evaluatieperiode. Bovendien verloopt de liberalisering minder snel dan verwacht. Dat stelde weer nieuwe eisen aan DTe en EZ. Op dit moment staan zij relatief dicht bij elkaar. Er is veel overleg en er wordt gezocht naar verbindingen.

Dit leidt tot verwarring in het veld, met name over de bevoegdheidsverdeling inzake de bevordering van de marktwerking, het bijdragen aan de totstandkoming van de Europese energiemarkten en de wijze waarop de onafhankelijkheid van DTe is geborgd bij beslissingen over de staatsdeelnemingen.

DTe is een onafhankelijke toezichthouder die moet opereren binnen de grenzen die door de wet, beleidsmatig en bestuurlijk gesteld worden. Een goed overleg met het ministerie is uiteraard belangrijk. Maar DTe heeft een eigen verantwoordelijkheid, die zij ook moet nemen.

De bevoegdheden van DTe als ‘vormgever’ zijn onduidelijk. Zij staan niet helder in de wet. Hierover zou meer duidelijkheid verleend moeten worden en helder over worden gecommuniceerd. Dat kan verwarring bij partijen wegnemen.

Bij de staatsdeelnemingen heeft de overheid een ‘dubbele pet’. Zij reguleert de markten, maar is tevens aandeelhouder van belangrijke marktpartijen. Er is op goede gronden gekozen voor dit model.

Marktpartijen vrezen echter dat de overheid niet meer objectief kan reguleren, nu zij directe financiële belangen heeft bij de staatsdeelnemingen. Vanwege de nauwe samenwerking tussen EZ en DTe richt deze vrees zich ook op toezichthouder. EZ en DTe kunnen daaraan tegemoet komen door met extra zorgvuldigheid op te treden als het om de staatsdeelnemingen gaat, en extra aandacht besteden aan communicatie van de wijze waarop de onafhankelijkheid van DTe in deze wordt geborgd.