



TOEKOMSTBESTENDIGE ENERGIENETTEN?

Een onderzoek naar de waarborging van publieke belangen in
het energienetwerkbeheer in Nederland



Onderzoeksopdracht ter afronding van de bachelor Bestuurskunde
aan de faculteit Management en Bestuur, Universiteit Twente

Auteur: W.M. Mud

Begeleider: Dr. M.R.R. Ossewaarde

Meelezer: Dr. T. Hoppe

Datum: 12 juli 2012



Samenvatting

In dit onderzoek staat de vraag centraal in hoeverre publieke belangen gewaarborgd worden door netbeheerders in de energiesector in Nederland. Om tot een antwoord te komen worden eerst de publieke belangen betrouwbaarheid, betaalbaarheid en duurzaamheid behandeld. Deze publieke belangen vormen het uitgangspunt van de overheid om in de komende (tientallen) jaren de transitie naar een duurzame energievoorziening te kunnen realiseren. Vervolgens worden aan de hand van het rapport 'Het borgen van Publiek Belang' van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid drie vormen van borging van publieke belangen door private partijen behandeld. Deze vormen zijn borging door middel van concurrentie, borging met behulp van wetten en regels en institutionele borging. Deze manieren van borging geven inzicht op welke wijze publieke belangen door netbeheerders kunnen worden gewaarborgd. Tenslotte wordt er nader ingegaan op de rol van verantwoording en toezicht. De Energiekamer van de Nederlandse Mededingingsautoriteit is verantwoordelijk voor toezicht op de energiesector. Zij ziet erop toe dat de netbeheerders hun kerntaken optimaal uitvoeren. Dit houdt in dat de netbeheerders zo efficiënt mogelijk werken en daarbij zo weinig mogelijk kosten maken, zonder dat dit ten koste gaat van de kwaliteit van de netten. Daarnaast wordt door regulering afgedwongen dat er voldoende geïnvesteerd wordt in het verduurzamen van de energievoorziening.

De onderzoeksmethode waarvan gebruik wordt gemaakt is de kwalitatieve vorm van content analysis. Deze vorm van documentenanalyse houdt in dat er waarde aan kenmerken die in de documenten voorkomen toegekend wordt zodat er een goed beeld ontstaat van de sociale werkelijkheid, in dit geval de energienetwerksector in Nederland.

In het onderzoek komt dat tot uiting in het verdelen van de publieke belangen in driemaal drie kenmerken. Voor het publieke belang betrouwbaarheid worden de kenmerken leveringszekerheid, energiezekerheid en kwaliteit van de netten behandeld, voor het publieke belang betaalbaarheid de kenmerken statische efficiëntie, dynamische efficiëntie en tariefregulering en voor het publieke belang duurzaamheid de kenmerken slimme meters, smart grids en elektrisch vervoer. Aan de hand van deze kenmerken kunnen conclusies getrokken worden hoe de publieke belangen door de netbeheerders worden gewaarborgd.

Deze conclusies zijn dat de publieke belangen nauw met elkaar verweven zijn maar dat ze vaak ook tegenstrijdig aan elkaar zijn. Het stimuleren van het ene publieke belang gaat vaak ten koste van het andere publieke belang. Wat betreft de manieren van borging valt te concluderen dat er vrijwel geen sprake is van borging via concurrentie maar vooral via borging met behulp van wetten en regels. Ook speelt institutionele borging een grote rol aangezien de publieke belangen goed aansluiten bij de normen en waarden van de netbeheerders. Over het algemeen valt te concluderen dat de publieke belangen in de energiesector goed worden gewaarborgd door de netbeheerders.

Inhoudsopgave

Samenvatting.....	2
Inhoudsopgave	3
Hoofdstuk 1: Inleiding	5
1.1 Aanleiding onderzoek.....	5
1.2 Motivatie	6
1.3 Probleemstelling en onderzoeksvragen	6
Hoofdstuk 2: Theoretisch Kader.....	10
2.1 Inleiding	10
2.2 Publieke belangen in de energiesector	11
2.3 Manieren van borging van publieke belangen in de private sector.....	13
2.4 Verantwoording en toezicht.....	15
2.5 Conclusie	17
Hoofdstuk 3: Methodologisch Kader.....	18
3.1 Inleiding	18
3.2 Documentenanalyse.....	18
3.3 Methode van dataverzameling	19
3.4 Methode van data-analyse.....	20
3.5 Conclusie	22
Hoofdstuk 4: Analyse.....	23
4.1 Inleiding	23
4.2 Publiek belangen: betrouwbaarheid	23
4.2.1 Leveringszekerheid.....	23
4.2.2 Energiezekerheid	25
4.2.3 Kwaliteit van de netten	26
4.3 Publieke belangen: betaalbaarheid.....	27
4.3.1 Statische efficiëntie	27
4.3.2 Dynamische efficiëntie	28
4.3.3 Tariefregulering	29
4.4 Publieke belangen: duurzaamheid.....	30
4.4.1 Slimme meters.....	31
4.4.2 Smart Grids.....	32
4.4.3 Elektrisch vervoer	33
4.5 Conclusie	34

Hoofdstuk 5: Conclusie.....	37
Discussie	38
Literatuurlijst:	40
Lijst van gebruikte data voor de analyse:.....	41

Hoofdstuk 1: Inleiding

1.1 Aanleiding onderzoek

In de afgelopen twee decennia is er veel gebeurd op het terrein van publieke dienstverlening. Op allerlei gebieden waar de overheid traditioneel de verschaffer van voorzieningen was heeft het onderwerp marktwerking zijn intrede gedaan. Voormalige overheidsbedrijven zijn geprivatiseerd of verzelfstandigd en markten zijn geliberaliseerd. Veelgenoemde voordelen van marktwerking zijn dat de voorzieningen effectiever, efficiënter, transparanter, kostenbesparender en bovenal voordeliger voor de burger worden. Een veelgehoord argument ter liberalisering van overheidsvoorzieningen zoals in de telefoonsector, de zorg, het onderwijs of de energiesector is dat de burger (of consument) keuzevrijheid krijgt. Een begrip waar in deze maatschappij waarde aan wordt gehecht. Deze voordelen worden voor een gedeelte ook daadwerkelijk behaald, maar zo rooskleurig als de ideeën in de beleidswereld geformuleerd worden, werkt het in de praktijk natuurlijk niet. Waar grote veranderingen plaatsvinden zullen ook strubbelingen voorkomen. In de energiesector hebben grote veranderingen plaatsgevonden, met het vrijgeven van de gas- en elektriciteitsmarkt. De liberalisering van de energiemarkt is dan ook niet zonder problemen verlopen. De verwachte prijsverlaging voor consumenten is niet gerealiseerd en veel administratieve rompslomp heeft tot veel ergernis bij consumenten geleid, evenals de telefonische benadering van de als paddenstoelen uit de grond schietende nieuwe energiebedrijven. Ook is de overzichtelijkheid van de verschillen en overeenkomsten tussen aanbieders ver te zoeken, ondanks de vele vergelijkingssites, die vaak ook nog tegenstrijdige informatie vermelden. De meeste consumenten maken dan ook (nog) geen gebruik van hun vers verkregen keuzevrijheid, maar blijven bij hun oude vertrouwde energieleverancier. Dit zijn echter nog maar een aantal voor de consument tastbare kenmerken die de overgang naar een geliberaliseerde energiemarkt met zich mee heeft gebracht. Er spelen ook zaken waar je als consument niet als eerste rekening mee houdt of over nadenkt.

De energiemarkt behoort tot het terrein van publieke dienstverlening. Daarbij horen publieke belangen, die door de overheid altijd werden behartigd. Met de overgang van een systeem waar de overheid verantwoordelijk was voor de levering van energie naar een systeem waarin private partijen hiervoor verantwoordelijk zijn, gaan een aantal veranderingen gepaard. Er zal ontegenzeggelijk belangenverstremming optreden tussen deze partijen, aangezien publieke en private partijen nou eenmaal deels tegenstrijdige doelstellingen hebben. De overheid zal bijvoorbeeld eerder investeren in reservecapaciteit, zodat bij grote vraag naar energie er toch altijd geleverd kan blijven worden, waar een private partij dit minder zal doen, omdat het aanhouden van reservecapaciteit geld kost, en lang niet altijd nodig is. Voor die spaarzame momenten dat het toch nodig is zal een overheid eerder meer geld investeren dan een private partij, omdat de leveringszekerheid in een hoger vaandel staat dan de kostenbesparing. Dit is een voorbeeld van een publiek belang, de betrouwbaarheid van de energievoorziening, waar door de verschillende partijen anders tegen aangekeken wordt. VVD-prominent Frank Ankersmit stelt dat de politiek lange tijd het publieke belang ondergeschikt heeft gesteld aan de economie. Privatisering en desnoods commercialisering van publieke zaken moet mogelijk zijn, maar de politiek mag

nooit haar greep verliezen op de publieke zaak. Daarvoor is overheidstoezicht en zeggenschap nodig¹.

Tussen de overheid en de private sector bestaan dus tegenstrijdige belangen, maar met de liberalisering van de energiemarkt worden de private partijen wel verantwoordelijk voor de taakuitvoering als het gaat om levering en transport van energie. Er zal dus moeten worden samengewerkt tussen de overheid en de private sector, zodat de voordelen van marktwerking behaald worden, maar tegelijkertijd ook de publieke belangen gewaarborgd blijven. Deze vorm van samenwerking tussen overheid en bedrijfsleven waarbij private actoren deels verantwoordelijk worden voor de uitoefening van taken die het publiek belang dienen gebeurt in een governance setting. Ik zal me in dit onderzoek bezig houden met hoe deze waarborging van publieke belangen door private partijen gestalte krijgt.

1.2 Motivatie

Tijdens dit onderzoek over publieke belangenbehartiging wil ik me graag beperken tot het terrein van de energiesector. Ten eerste is deze beperking nodig omdat een onderzoek naar de ontwikkelingen in de verschillende sectoren die de afgelopen tijd geliberaliseerd zijn zoals de postmarkt, de telefoniemarkt, de zorgmarkt etc. een te grootschalige activiteit wordt die niet past binnen de grenzen van een bacheloropdracht. Ten tweede heb ik gekozen voor de energiesector omdat ik reeds een aantal vakken voor de Master Management, Economics and Law heb gevolgd waarmee ik meermaals in aanraking ben geweest met beleid over de energiesector en zodoende mijn interesse daarvoor gewekt is. Ook ben ik geïnteresseerd in de huidige ontwikkelingen op het gebied van energie. Er gebeurt veel op gebieden van alternatieve energievoorzieningen, zoals duurzame energie, en er vindt op dit moment een hernieuwde discussie plaats over het gebruik van kernenergie, onder meer aangewakkerd door de ramp in Fukushima. De transitie naar nieuwe manieren van energievoorziening tijdens de komende tientallen jaren is een zeer actueel thema waar grote veranderingen staan te gebeuren.

1.3 Probleemstelling en onderzoeksvragen

Het liberaliseren van de energiemarkt in Nederland per 1 juli 2004 is gebeurd in de context van de Europese Unie. In een notendop is de doelstelling van de Europese Commissie om een interne energiemarkt te creëren, zonder afhankelijk te zijn van landsgrenzen, waarbij er tussen de staten energie uitgewisseld kan worden. Om dit te bereiken is het nodig dat in de afzonderlijke lidstaten de markten geliberaliseerd zijn, zodat er marktpartijen ontstaan die uiteindelijk over landsgrenzen heen kunnen opereren en er concurrentie tussen de bedrijven ontstaat in de Europese Unie. Ook moet door het creëren van een interne energiemarkt de kwaliteit van de dienstverlening verbeterd worden en de markt transparanter. Deze voordelen moeten uiteindelijk allemaal ten goede komen aan de consument.

De zorg voor de levering van energie is een publieke taak die in eerste instantie bij de overheid ligt. Zij is op basis van de wet gelegitimeerd om te bepalen welke publieke

¹ Ankersmit, F. (2009)

belangen moeten worden behartigd.² De overheid kan vervolgens beslissen of zij deze taak zelf uitvoert of daar een andere invulling aan geeft. Door de energiemarkt te liberaliseren is er gekozen om een samenwerkingsverband aan te gaan met private partijen, namelijk de energieproducenten, netbeheerders en energieleveranciers. Er ontstaat op deze manier een governance setting waarbij er sprake is van een netwerk waarin zowel publieke als private partijen opereren met als doel het behartigen van het collectieve nut. Dit behelst zowel de behartiging van het publieke belang als de behartiging van private belangen. De private partijen bevinden zich nu op een terrein waarbij ze deels verantwoordelijk zijn voor de uitvoering van een publieke taak. Om er voor te zorgen dat de private partijen deze publieke taak optimaal uitvoeren is het nodig een kader te scheppen waarbinnen deze partijen zich moeten begeven. Er zullen regels moeten bestaan waaraan de partijen zich moeten houden en er zal inspectie en toezicht nodig zijn om te waarborgen dat deze regels nageleefd worden. Daarbij hoort een systeem van beloningen en sancties die een toezichthouder op zou moeten kunnen leggen om de behartiging van het publieke belang zoveel mogelijk te bevorderen.

De private partijen die genoemd worden zijn energieproducenten, netbeheerders en energieleveranciers. De invoering in 2008 van de Wet Onafhankelijk Netbeheer, ook wel de splitsingswet genoemd, heeft als gevolg dat energiebedrijven die voor de invoering van de wet zowel productie, levering als transport voor hun rekening namen dat niet meer mogen doen. De reden hiervoor is dat consumenten van energie geen keuze hebben op welk netwerk ze worden aangesloten. De kosten voor het aanleggen en onderhouden van energienetwerken zijn zo hoog dat het niet rendabel is om meerdere netwerken naast elkaar aan te leggen en hierdoor hebben netbeheerders een natuurlijk monopolie op de infrastructuur. Om te voorkomen dat energiebedrijven winsten maken op hun netwerkactiviteiten, doordat ze door hun monopoliepositie hogere tarieven kunnen hanteren dan het netwerkbeheer kost, en deze gebruiken voor commerciële activiteiten heeft de wet bepaald dat energiebedrijven zich moeten opsplitsen in aparte leveringsbedrijven en netbeheerders. In dit onderzoek zal worden ingegaan op de rol van de netbeheerders en hoe zij omgaan met de behartiging van publieke belangen. Doordat netbeheerders (weliswaar publieke) aandeelhouders hebben en aan hen dividend uitkeren is er sprake van tegenstrijdige belangen. De vraag is nu in hoeverre gewaarborgd is dat netbeheerders zich conformeren aan het uitoefenen van hun taak waarbij ze naast hun eigenbelang het publieke belang optimaal dienen. De centrale vraag van het onderzoek luidt daarom als volgt:

In hoeverre wordt gewaarborgd dat publieke belangen optimaal behartigd worden door netbeheerders in de energiesector?

Om tot een antwoord te komen op deze centrale vraag is de vraag opgedeeld in een aantal stukken die achtereenvolgens behandeld zullen worden. Samen vormen zij het geheel om tot een gefundeerd antwoord te komen op de centrale vraag. De eerste deelvraag luidt als volgt:

Wat zijn de publieke belangen in de energiesector?

² Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2000) p.57

Het is nodig om eerst duidelijk te weten welke publieke belangen er zijn in de energiesector. De drie hoofdbelangen die door het Ministerie van Economische Zaken in het Energierapport 2008 genoemd worden zijn betrouwbaarheid, betaalbaarheid en duurzaamheid van de energievoorziening³. Elk van deze belangen kan weer worden onderverdeeld in een aantal deelbelangen. Als uiteengezet is wat de publieke belangen zijn wordt vervolgens behandeld hoe deze publieke belangen kunnen worden gewaarborgd, wat leidt tot de tweede deelvraag:

Op welke manieren kunnen deze publieke belangen worden gewaarborgd?

De Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid heeft in het in 2000 verschenen rapport 'het borgen van publiek belang' drie manieren van borging van publieke belangen in de private sector genoemd, te weten borging door middel van concurrentie, borging door middel van wetten en regels en institutionele borging. Deze vormen van borging van publieke belangen dienen naast elkaar te geschieden en hebben als doel om tot een optimale belangenwaarborging te komen. Nadat er behandeld is welke publieke belangen op welke manieren kunnen worden gewaarborgd is het nodig om vast te stellen hoe netbeheerders hier invulling aan geven. De derde deelvraag luidt:

Welke invulling geven netbeheerders aan het waarborgen van publieke belangen?

Netbeheerders zijn op de hoogte van de publieke belangen die er in de energiesector spelen en waaraan de overheid blijkens het Energierapport 2008 belang hecht. Het is van belang te weten hoe deze bedrijven omgaan met hun discretionaire ruimte om hieraan invulling te geven. Om te voorkomen dat van deze ruimte misbruik wordt gemaakt is het nodig dat er een systeem van verantwoording en toezicht bestaat. De overheid heeft als rol een kader te scheppen waardoor netbeheerders tot een optimale belangenbehartiging kunnen komen en de monitoring is een deel van dat kader. De vierde deelvraag luidt daarom:

Hoe zijn verantwoording en toezicht geregeld?

Namens de overheid is het Ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie verantwoordelijk voor beleid op het gebied van de energiesector. De zelfstandige overheidsorganisatie De Nederlandse Mededingingsautoriteit (hierna: NMa) is verantwoordelijk voor het toezicht op de uitvoering van dit beleid en het toezicht op een aantal specifieke wetten die gelden voor de energiesector, zoals de Elektriciteitswet en de Gaswet. De NMa heeft hiertoe een speciale afdeling, de Energiekamer. De energiesector is dermate groot en complex van omvang dat er sectorspecifiek toezicht plaatsvindt. Als duidelijk is geworden welke publieke belangen er spelen, hoe deze gewaarborgd kunnen worden, hoe netbeheerders invulling geven aan het waarborgen van deze publieke belangen en hoe het toezicht op deze uitvoering is geregeld kan de hoofdvraag van dit onderzoek beantwoord worden.

In het volgende hoofdstuk zullen een aantal theoretische inzichten aan bod komen die als uitgangspunt dienen voor het onderzoek. De problematiek van de belangenverstrengeling

³ Ministerie van Economische Zaken (2008) p. 14

die netbeheerders hebben zal worden verduidelijkt. In het derde hoofdstuk zal de onderzoeksmethodiek worden behandeld waarin een stappenplan wordt gepresenteerd aan de hand waarvan het onderzoek zal worden uitgevoerd. In het vierde hoofdstuk volgt dan de analyse waar aan de hand van een aantal kenmerken de hoofdvraag onderzocht zal worden. In het vijfde en laatste hoofdstuk volgt een conclusie van het onderzoek en zullen de resultaten in een breder perspectief worden geplaatst.

Hoofdstuk 2: Theoretisch Kader

2.1 Inleiding

Dit hoofdstuk zal dienen als basis voor het onderzoek. De kwestie die in dit onderzoek centraal staat valt als volgt te omschrijven: de netbeheerders in de energiesector zijn verantwoordelijk voor het transport van energie en het is een maatschappelijk belang dat de netbeheerders deze taak optimaal uitvoeren. Bij deze uitvoering staan een aantal belangen centraal die gekenmerkt worden als publieke belangen. Er zal in paragraaf 2.2 behandeld worden welke publieke belangen er in de energiesector precies spelen. Naast deze publieke belangen die de netbeheerders dienen te waarborgen, hebben ze ook een eigen agenda. Netbeheerders zijn geen overheidsorganisaties (meer), maar hebben aandeelhouders in de vorm van gemeenten en provincies. Uit onderzoek van de Stuurgroep Visie Netbeheer blijkt dat van de aandeelhouders 84 procent het eigen financieel belang noemt in de vorm van uitgekeerd dividend als er gevraagd wordt waarom ze aandeelhouder van een netbeheerder zijn. Dividend wordt door de aandeelhouders standaard op de begroting gezet of gebruikt als belangrijke sluitpost. De publieke belangen die later behandeld zullen worden, worden in mindere mate als reden genoemd⁴. Tevens is er weinig bereidheid tot het doen van investeringen die wel nodig zijn om te komen tot een transitie naar een duurzame energiehuishouding, het uitgangspunt van het energiebeleid van de overheid voor de komende tientallen jaren.

Netbeheerders moeten dus gezien worden als een private actor in een publieke omgeving. Het is belangrijk dat de netbeheerders hun beide agenda's weten samen te brengen zodat er een optimale uitvoering van hun kerntaken ontstaat, waarbij zowel de publieke belangen aan de ene kant als hun eigen financiële gewin aan de andere kant behartigd wordt. Omdat duidelijk is dat in een geliberaliseerde energiemarkt private actoren publieke belangen dienen te behartigen wordt, nadat uiteengezet is welke publieke belangen de voornaamste zijn, in paragraaf 2.3 behandeld welke verschillende vormen van het waarborgen van publieke belangen door een private actor er bestaan en hoe deze vormen aangewend dienen te worden om te komen tot een optimale borging. Als basis hiervoor dient het rapport van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid 'Het borgen van publiek belang'. Als de verschillende mogelijkheden van borging behandeld zijn wordt inzicht gegeven in de manier waarop netbeheerders invulling geven aan de borging van de publieke belangen. Tenslotte wordt in paragraaf 2.4 behandeld hoe de sector wordt gereguleerd en in welke mate en op welke manieren er toezicht bestaat op de naleving van de uitvoering door de netbeheerders van zowel hun wettelijke taken als de publieke belangen die hiermee samengaan. Dit theoretische gedeelte zal inzicht geven hoe de publieke belangen gewaarborgd kunnen worden en op welke wijze dit optimaal kan gebeuren. Het onderzoek zal moeten uitwijzen in hoeverre dit in de praktijk optimaal gebeurt. In slotparagraaf 2.5 zullen de verkregen inzichten kort de revue passeren en zal een opmaat volgen hoe deze inzichten gebruikt kunnen worden bij de analysefase van het onderzoek.

⁴ Stuurgroep Visie Netbeheer (2010) p.6

2.2 Publieke belangen in de energiesector

Om te kunnen onderzoeken in hoeverre publieke belangen door netbeheerders in de energiesector gewaarborgd worden is het nodig om de publieke belangen te kennen. Voor de liberalisering van de energiemarkten per 1 juli 2004 was de energievoorziening in Nederland volledig in handen van de overheid. Zowel de opwekking van energie als onderhoud aan centrales en de transportnetten werd geregeld door de Samenwerkende Elektriciteitsproductiebedrijven N.V., de samenwerkingsorganisatie van de vier elektriciteitsproductiebedrijven in Nederland. De belangrijkste reden om de markt te liberaliseren was om de bedrijven in de energiesector efficiënter te laten werken. Dit zou moeten worden bereikt door concurrentie tussen de bedrijven en door meer regulering en toezicht⁵. Na de liberalisering van de energiesector heeft de centrale aansturing van productie en het bepalen van de energiemix en de energieprijzen plaatsgemaakt voor marktwerking waarbij private bedrijven zelf over hun productieniveaus beslissen en de prijzen het gevolg zijn geworden van vraag en aanbod⁶. De overheid speelt echter nog steeds een rol in de energiesector maar nu als marktmeester; ze is verantwoordelijk voor het creëren van randvoorwaarden en het houden van toezicht op de markt met als doel het optimaal functioneren van de energiesector waarbij de publieke belangen worden gewaarborgd. In het Energierapport 2008 van het Ministerie van Economische Zaken zet het kabinet beleid uit voor zowel de korte (komende jaren) als de lange termijn (tot 2050). De visie van het kabinet komt er op neer dat er in 2050 een veel schonere energievoorziening moet zijn die net zo betrouwbaar is als nu en die tevens betaalbaar is⁷. Aangezien het zonder overheidsingrijpen niet deze kant op gaat is het nodig om te hervormen. Er dient een overgang plaats te vinden naar een duurzame energiehuishouding waarbij het uitgangspunt van het energiebeleid de drie publieke belangen ‘betrouwbaar’, ‘betaalbaar’ en ‘schoon’ zijn⁸. Deze belangen zullen hieronder kort toegelicht worden:

Betrouwbaarheid

De betrouwbaarheid van de energievoorziening kan worden onderverdeeld in een aantal aspecten. Een belangrijk onderscheid wat hier gemaakt kan worden betreft de termijn van de betrouwbaarheid. In veel artikelen worden de termen hier door elkaar gebruikt wat ten koste kan gaan van de overzichtelijkheid. De energielevering op korte termijn wordt veelal gedekt door de term leveringszekerheid⁹. Belangrijk hiervoor is dat de netten kwalitatief in orde zijn zodat er geen technische mankementen ontstaan waardoor de energielevering uitvalt. Voor consumenten is het vervelend als de stroom uitvalt, voor bedrijven en grootafnemers kunnen door uitval grote schades ontstaan¹⁰. Naast het optimaal in stand houden van de infrastructuur van de netwerken is het nodig voldoende reservecapaciteit achter de hand te houden om storingen op te vangen. Bij de term energiezekerheid gaat het om de lange termijn van energievoorziening. Belangrijk is dat de netwerken voldoende capaciteit hebben om aan de vraag van transport te voldoen, dat ze kwalitatief hoogwaardig zijn en dat er voldoende geïnvesteerd wordt om dit te bereiken. Volgens Cramton en Stoff

⁵ Algemene Energieraad (2009) p.13

⁶ Mulder, M en Willems, B. (2009) p.147

⁷ Ministerie van Economische Zaken (2008) p. 9

⁸ Ministerie van Economische Zaken(2008) p. 13

⁹ Ministerie van Economische Zaken (2008) p. 13

¹⁰ Mulder, M en Willems, B. (2009) p.159

dient de overheid zich actief te bemoeien met investeringsignalen om dit te bereiken¹¹. Als het risico voor investeringen alleen bij de netbeheerders ligt en het onduidelijk is of de investeringen wel worden terugverdiend kan het zijn dat er investeringen niet plaatsvinden terwijl dit maatschappelijk wel wenselijk is¹². Er moet op verschillende manieren energie worden opgewekt, ingekocht en getransporteerd zodat ook de langetermijnvoorziening gewaarborgd wordt.

Betaalbaarheid

Ook de betaalbaarheid van de energievoorziening kan worden onderverdeeld in een aantal kenmerken. Bij de betaalbaarheid gaat het om een economisch efficiënte energievoorziening. Door verkeerde keuzes bij investeringen of onderhoud kunnen er hogere kosten ontstaan die voorkomen hadden kunnen worden. De netbeheerders zijn verantwoordelijk om een optimale efficiëntie te behalen om zo het publieke belang betaalbaarheid optimaal te behartigen¹³.

De betaalbaarheid kan behaald worden door de marginale kosten op korte termijn zo laag mogelijk te houden (statische efficiëntie) en tegelijkertijd door de juiste keuzes te maken bij onderhouds- en investeringsbeslissingen zodat de lange termijn kosten zo laag mogelijk worden gehouden (dynamische efficiëntie)¹⁴. De overheid heeft de taak om een kader te scheppen waarin partijen kunnen concurreren wat prikkels geeft tot een efficiënte manier van werken wat de betaalbaarheid ten goede komt. Het introduceren van marktwerking in het netwerkbeheer zal leiden tot de bovengenoemde vormen van efficiëntie¹⁵. Tenslotte is van belang dat de overheid door middel van tariefregulering ervoor zorgt dat de netbeheerders hun monopoliepositie niet misbruiken. Omdat het te duur en te omslachtig is om meerdere infrastructurele energienetwerken naast elkaar aan te leggen is er sprake van een natuurlijk monopolie van netwerkbeheer. De kosten die de netbeheerders aan afnemers van energie berekenen worden in termijnen vastgelegd zodat de energierekening voor afnemers betaalbaar blijft¹⁶.

Duurzaamheid

Een schone energievoorziening is een publiek belang dat snel in de verdrukking komt als er geen regulering zou bestaan. De overheid definieert een schone energievoorziening als een die een zo hoog mogelijke milieukwaliteit dient te hebben. Dit kan bereikt worden door de uitstoot van broeikasgassen zoveel mogelijk te reduceren. Ook andere voor het milieu schadelijke gassen zoals stikstof en fijnstof maar ook bijvoorbeeld kernafval moeten zoveel mogelijk beperkt worden. Tenslotte stelt de overheid dat er zoveel mogelijk rekening moet worden gehouden met andere milieuaspecten zoals biodiversiteit en landschapsaspecten¹⁷. De uitstoot van koolstofdioxide (CO₂) is het grootste probleem en aangezien er weinig maatregelen zijn om iets aan de bron van de uitstoot te doen met technische maatregelen (bijvoorbeeld filters) is het alleen mogelijk om de uitstoot te reduceren door het gebruik van

¹¹ Cramton, P. en Stoft, S. (2006) p. 20

¹² Mulder, M en Willems, B. (2009) p. 170

¹³ Mulder, M en Willems, B. (2009) p. 166

¹⁴ Ministerie van Economische Zaken (2008) p. 14

¹⁵ Baarsma, B. en Theeuwes, J. (2009) p. 45

¹⁶ Ministerie van Economische Zaken (2008) p. 13

¹⁷ Ministerie van Economische Zaken (2008) p. 13

fossiele energie te verminderen¹⁸. Mogelijkheden hiervoor zijn het systeem van emissiehandel, waar partijen moeten betalen voor het recht op emissie van schadelijke stoffen. Aan partijen kan een plafond worden opgelegd zodat ze gedwongen worden alternatieven te zoeken. Zowel bij de opwekking als bij het gebruik van fossiele brandstoffen kunnen er heffingen worden toegepast zodat deze vorm van energie duurder wordt. Aan de andere kant kunnen investeringen in duurzame energie worden gesubsidieerd, zoals in windmolenparken, waterkrachtcentrales, bioverbrandingsinstallaties en zonnepanelen. Deze subsidies kunnen bestaan uit directe subsidies, belastingvoordelen, gunstige leenvoorwaarden of garantie van langetermijncontracten voor afname van energie¹⁹. Netbeheerders kunnen zelf een rol spelen in de overgang naar een duurzame energievoorziening. Volgens Shaw, Attree en Jackson kunnen ze de beslissing nemen om te investeren in innovatieve infrastructuur zoals stadsverwarming of laadpunten voor elektrische auto's²⁰. Er moet geïnvesteerd worden in nieuwe technologieën en het aanpassen van de infrastructuur brengt hoge kosten met zich mee. Een schone energievoorziening gaat veelal ten koste van de betaalbaarheid en er dient daarom een sterk reguleringskader te zijn om netbeheerders te dwingen dit publieke belang te behartigen.

Het is nu duidelijk welke publieke belangen centraal staan bij de overgang naar een duurzame energievoorziening zoals de overheid deze voor ogen heeft. In de analysefase zullen deze belangen concreet worden uitgewerkt door middel van het expliciteren van de kenmerken. Aan de hand hiervan kunnen de documenten worden onderzocht en kan de gecreëerde data worden geanalyseerd.

2.3 Manieren van borging van publieke belangen in de private sector

Aan het borgen van publieke belangen gaan twee vragen vooraf. Allereerst dient de overheid zich af te vragen welke maatschappelijke belangen dienen te worden aangemerkt als publieke belangen. Dit zijn de belangen die niet goed tot hun recht zullen komen als de overheid zich er niet mee bemoeit. Zodra de overheid zich verantwoordelijk heeft geacht voor een bepaald belang en er dus een publiek belang van heeft gemaakt, komt de tweede vraag aan de orde; hoe deze belangen worden behartigd en wie er de operationele verantwoordelijkheid voor draagt²¹. Als de eindverantwoordelijkheid voor een bepaald belang namelijk bij de overheid dient te liggen, dan is hiermee niet gezegd dat de overheid deze taak ook zelf moet uitvoeren. Dit kan, zowel in de publieke als de private sector, op verschillende manieren, afhankelijk van de vraag op welke wijze het betreffende publieke belang het beste kan worden gewaarborgd. Het kan echter nooit voorkomen dat de verantwoordelijkheid volledig bij private partijen komt te liggen, omdat dan niet voldaan wordt aan de eis dat er sprake is van een belang dat niet goed tot zijn recht zou komen als de overheid er niet aan te pas zou komen. Als duidelijk is dat er sprake is van een publiek belang kan er nagedacht worden over hoe invulling te geven aan de operationalisatie. Er wordt dan naar gekeken welke partij eindverantwoordelijk wordt voor de uitvoering van het bepaalde belang. Daarmee hangt samen dat het nodig is om duidelijk te hebben hoe deze

¹⁸ Mulder, M en Willems, B. (2009) p.153

¹⁹ Joskow, P.L. (2011) p. 238

²⁰ Shaw, R., Attree, M. en Jackson, T. (2010) p. 5933

²¹ WRR (2000) p.9

partij het betreffende belang optimaal kan dienen. Het is namelijk niet vanzelfsprekend dat degene die de eindverantwoording heeft ook daadwerkelijk dat belang optimaal dient. Daarom is het nodig om de verantwoordelijke partij te disciplineren²². Om vervolgens de borging te kunnen waarmaken is het nodig dat de publieke belangen duidelijk worden gespecificeerd. In de energiesector is er sprake van meerdere publieke belangen waarbij productie en levering van gas en elektriciteit centraal staat. Hierbij komen publieke belangen kijken als betrouwbaarheid, betaalbaarheid en duurzaamheid. Deze belangen dienen duidelijk uitgewerkt aan bod te komen in een beleidsplan of contract zodat er geen misverstanden kunnen ontstaan over welke partij verantwoordelijk is voor welk specifiek belang.

Het rapport van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid maakt onderscheid in drie vormen van borging van het publieke belang met betrekking tot de private sector. Deze drie vormen zijn borging met concurrentie, borging met behulp van wetten en regels en institutionele borging²³. Borging met concurrentie heeft vooral als doel om de efficiënte uitvoering van het bepaalde belang te bevorderen, borging met behulp van wetten en regels wordt vooral gebruikt om middels wetten en contracten de gedragsopties van de private partijen te beperken om zo het publieke belang optimaal te dienen en institutionele borging houdt in dat normen en waarden binnen een uitvoerende organisatie versterkt worden als die het betreffende publieke belang ondersteunen.

In de energiesector vindt concurrentie plaats binnen de randvoorwaarden die door de overheid worden gesteld aan de energieproductie en -levering. De eindverantwoordelijkheid van de overheid ten aanzien van de productie is niet nodig omdat de markt zelf al in de productie van energie voorziet. Concurrentie hoeft dus niet te worden gebruikt om het produceren van energie te bevorderen, maar biedt vooral voordelen in effectiviteit, kostenefficiëntie en allocatieve efficiëntie.²⁴ Een hogere effectiviteit en kostenefficiëntie worden behaald doordat bedrijven de concurrentieprikkels voelen. De voordelen van allocatieve efficiëntie door concurrentie komen naar voren in het feit dat preferenties van burgers beter worden gediend.

Middels wetten en regels worden de private partijen vooraf en achteraf gedisciplineerd. Wetten hebben een algemeen karakter waaraan iedereen zich moet houden, contracten worden opgesteld tussen tenminste twee partijen en zijn een uitkomst van onderhandelingen. In wetten en contracten wordt bepaald hoe groot de vrije beslissruimte voor de uitvoerende partij is. Deze vrije beslissruimte kan bijdragen aan de efficiëntie en effectiviteit van het beleid. Echter, hoe groter de vrije beslissruimte is, hoe minder er sprake is van borging van het publieke belang. Er zal dus een afweging moeten worden gemaakt tussen het inzetten van verschillende manieren van borging evenals bij het opstellen van wetten en contracten om er zorg voor te dragen dat het publieke belang optimaal gewaarborgd wordt maar er ook ruimte bestaat voor de belangen van de private partijen.

²² WRR (2000) p. 59

²³ WRR (2000) p. 59

²⁴ WRR (2000) p. 61

Bij institutionele borging is het belangrijk om de normen en waarden die binnen een organisatie bestaan en aansluiten bij het te borgen publieke belang te versterken. Middelen hiervoor kunnen zijn: het uitvoeren van kwaliteitstoetsen, het stimuleren van zelfregulering, of het versterken van verantwoording aan de consumenten. Door hiervan gebruik te maken zal het publieke belang optimaal worden gediend, omdat er nadruk wordt gelegd op het belang om het publieke belang te dienen.

Een belangrijk aspect van deze manieren van borging is wel dat ze naast elkaar gebruikt dienen te worden. Slechts een van deze manieren is niet genoeg om publieke belangen in de private sector te waarborgen. Naast concurrentie op de energiemarkt moeten er ook wetten en contracten bestaan en de institutionele borging moet worden gebruikt om te komen tot een optimale borging van het publieke belang. De nadelen van het ene mechanisme kan door de voordelen van het andere worden gecompenseerd. Volgens de WRR zal voor de borging van publieke belangen in de markt en onder regie van de overheid vooral binding vooraf met wettelijke regels aan de orde zijn²⁵. Hoe beter de publieke belangen in duidelijke regels worden vertaald hoe beter de behartiging van deze publieke belangen kan worden overgedragen aan private partijen. Er zullen dan namelijk minder misverstanden kunnen ontstaan over wie de verantwoordelijkheid draagt voor een bepaald belang. In de analysefase van het onderzoek zal per kenmerk onderzocht worden van welke manier of combinatie van manieren van borging er sprake is. Dit geeft duidelijkheid over wie er verantwoordelijk is voor de borging van het betreffende kenmerk en het publieke belang waar dat kenmerk deel van uitmaakt.

2.4 Verantwoording en toezicht

Het disciplineren van partijen is de manier om ervoor te zorgen dat zij zich aan hun verantwoordelijkheden houden. Er zijn een aantal manieren van borging mogelijk waarop dat disciplineren van partijen aan de orde kan komen. Wat hiermee sterk verband houdt is de rol die toezicht en verantwoording spelen. Op de energiemarkt leggen producenten verantwoording af tegenover hun aandeelhouders en worden energieleveranciers door de consument afgerekend op hun prestaties en de prijs die daarvoor in rekening wordt gebracht. Bij borging door middel van concurrentie vindt de verantwoording dus op de markt plaats. Bij borging met behulp van wetten en regels is juist vooral een toezichthouder nodig om te controleren of partijen zich aan deze regels houden. Zowel publieke als private partijen moeten zich verantwoorden over hoe zij de regels hebben toegepast en als zij over de schreef gaan moet de toezichthouder in kunnen grijpen om een partij tot de orde te roepen of zelfs te straffen. Bij institutionele borging zal de verantwoording vooral plaatsvinden aan de consumenten. Door al deze manieren van verantwoording zal het publieke belang in kwestie effectiever geborgd worden. Verantwoording is echter niet vanzelfsprekend en daarom zal er toezicht op moeten worden gehouden²⁶. Onder toezicht wordt verstaan: 'het verzamelen van informatie over de vraag of een handeling of zaak voldoet aan de gestelde eisen, het zich vervolgens vormen van een oordeel daarover en het eventueel naar aanleiding van dat oordeel interveniëren'²⁷.

²⁵ WRR (2000) p. 70

²⁶ WRR (2000) p. 82

²⁷ Kamerstukken II 2000-2001, 27831, nr. 1, p.7

Op welke wijze toezicht dient te worden vormgegeven hangt van een aantal zaken af. Verschillende soorten publieke belangen vereisen verschillende manieren van toezicht. In de dynamische energiemarkt van tegenwoordig volstaat licht controlerend toezicht bijvoorbeeld niet en is het nodig om regels te scheppen door wetten te maken en aan te nemen, en contracten op te stellen tussen de overheid en netbeheerders. Zoals eerder genoemd is vooral binding vooraf met behulp van wetten en regels van toepassing op de energiemarkt. De toezichthouder wordt bij de geliberaliseerde markten van de nutsvoorzieningen als regulator aangemerkt²⁸.

Als ideaalbeeld voor een goed functionerende markt geldt dat er van tevoren een helder kader is gecreëerd waarbinnen de partijen zich moeten begeven. Dit kader bestaat uit goede wetgeving, inspectie en toezicht. De rol die de overheid heeft is die van marktmeester: de overheid is verantwoordelijk voor het scheppen van het institutionele kader. Door te weinig tijd en onervarenheid van de overheid zal dit ideaalbeeld in de praktijk niet voorkomen en ook kunnen de kosten van inspectie en toezicht de pan uit rijzen. De overheid in de rol van marktmeester heeft dus in de hand dat publieke belangen in de private sector gewaarborgd kunnen worden omdat de overheid verantwoordelijk is voor het scheppen van het kader. Als de overheid dit echter niet goed doet gaat dit juist ten koste van de borging van de publieke belangen²⁹. Daarnaast geldt dat hoe beter het publieke belang in duidelijke en goed controleerbare regels kan worden omschreven, hoe beter het publieke belang gewaarborgd kan worden. Hiermee hangt de mate van informatieverschaffing samen, want hoe moeilijker het is om informatie te verkrijgen of de regels wel nageleefd worden, hoe minder zeker het wordt dat het publieke belang gewaarborgd wordt. Ook de kosten van informatievergaring en de beoordeling en disciplineren van de private partijen worden hoger naarmate regels en wetten niet duidelijk en goed controleerbaar zijn. Deze regulering is belangrijk om voor de realisatie of bescherming van publieke belangen waarborgen te bieden. De regulering kan zowel normatieve uitgangspunten benadrukken, waaronder beginselen en waarden (denk aan institutionele borging) als juridische instrumenten inhouden, zoals geboden en verboden, concessies en vergunningen, uitkeringen en subsidies. Ook kunnen er in de regulering toezichtsmechanismen opgenomen worden, om de naleving van regels te verzekeren³⁰.

Het doel van regulering van de netwerksector is dat de netbeheerders maximale statische (korte termijn) en dynamische (lange termijn) efficiëntie behalen. Deze efficiëntie moet behaald worden door de netbeheerders en de baten ervan worden gedeeld over de gebruikers van de netten. Dit is een probleem voor de toezichthouder omdat netbeheerders een informatievoordeel hebben ten opzichte van de toezichthouder. Netbeheerders kunnen op twee manieren vergoed worden, namelijk ofwel door een zelf ingeschat toekomstig kostenpatroon ofwel aan de hand van de werkelijk gemaakte kosten die de netbeheerders opgeven. In Nederland vindt een tussenvorm van tariefregulering plaats. Deze maatstafregulering vindt plaats op basis van de door alle netbeheerders in het verleden gerealiseerde kosten plus een schatting van de toekomstige kosten³¹.

²⁸ WRR (2000) p. 83

²⁹ WRR (2000) p. 85

³⁰ Heldeweg, M.A. (2006) p. 161-162

³¹ Mulder, M en Willems, B. (2009) p. 168-169

Een ander probleem is dat er een afruil kan ontstaan tussen de betaalbaarheid van energie op korte termijn en de betrouwbaarheid van de netten op de lange termijn. Daarom is alleen tariefregulering niet genoeg en dient er ook toezicht plaats te vinden op de kwaliteit van de netten. Dit bestaat uit financiële prikkels, technische normen en procesmatige eisen. Elke twee jaar dienen netbeheerders een kwaliteits- en capaciteitsdocument aan de toezichthouder te verstrekken waarin informatie wordt verstrekt over de kwaliteit van de netten. Het blijft echter erg moeilijk om de kwaliteit te garanderen omdat zelfs netbeheerders niet altijd de juiste informatie hebben over de netten. Een ander probleem is de vraag of er wel voldoende wordt geïnvesteerd in de netten om deze op de toekomst voor te bereiden³². Als het risico van investeringen bij netbeheerders ligt en er grote mate van onzekerheid bestaat over het terugverdienen van de investeringen worden ze misschien niet gedaan terwijl dat wel in het maatschappelijke belang is³³. Hoe het toezicht in de praktijk is geregeld zal in de analysefase per kenmerk behandeld worden. Niet elk kenmerk is even strak geregeld door middel van wetten en regels en daarom bestaat er verschil in de mate van toezicht per kenmerk.

2.5 Conclusie

Er dient een overgang plaats te vinden naar een duurzame energiehuishouding waarbij het uitgangspunt van het energiebeleid de drie publieke belangen 'betrouwbaar', 'betaalbaar' en 'schoon' zijn. Deze publieke belangen kunnen worden onderverdeeld in een aantal meetbare kenmerken. Er zijn drie manieren om deze belangen te waarborgen, namelijk door borging via concurrentie, borging met behulp van wetten en regels en via institutionele borging. Deze borgingsmechanismen vinden naast elkaar plaats. Er vindt toezicht plaats door de Energiekamer van de NMa op de netbeheerders zodat deze de publieke belangen optimaal behartigen. In Nederland vindt maatstafregulering plaats, een bepaalde vorm van tariefregulering waarbij de toezichthouder de verschillende tarieven die netbeheerders berekenen aan afnemers periodiek vaststelt. Daarnaast vindt toezicht plaats op toegang tot de netwerken en er bestaat een vorm van kwaliteitstoezicht om er voor te zorgen dat de betrouwbaarheid van de netten gewaarborgd blijft en dat er voldoende geïnvesteerd wordt om de netten toekomstbestendig te maken. In de analysefase van het onderzoek zal per kenmerk aandacht worden besteed aan de inzichten die de theorie heeft geboden. Zo zal er beschreven worden waar het publieke belang uit bestaat, hoe de manieren van borging aan bod komen en op welke wijze toezicht is geregeld.

³² Evans, L.T. en Guthrie, G.A. (2005) p. 110

³³ Mulder, M en Willems, B. (2009) p. 170

Hoofdstuk 3: Methodologisch Kader

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk zullen de methode van dataverzameling en de methode van data-analyse centraal staan. Om te kunnen onderzoeken in hoeverre netbeheerders publieke belangen optimaal behartigen in de energiesector is het nodig om een methode te gebruiken die er voor zorgt dat de uitkomsten geldig en betrouwbaar zijn³⁴. De methode waarvan gebruik gemaakt zal worden is de documentenanalyse. Deze methode zal in paragraaf 3.2 worden uitgewerkt. Vervolgens zal in paragraaf 3.3 worden behandeld welke teksten als onderwerp van de documentenanalyse zullen worden gebruikt en waarom. In paragraaf 3.4 zal de methode van data-analyse centraal staan waarin de aanpak van de analyse uitgewerkt zal worden. Tenslotte volgt er in slotparagraaf 3.5 een conclusie van dit hoofdstuk waarin duidelijk zal worden hoe de methode van dataverzameling en de methode van data-analyse bijdragen tot de resultaten van dit onderzoek.

3.2 Documentenanalyse

Documentenanalyse is een veel gebruikte onderzoeksmethode waarbij de inhoud van geschreven teksten van verschillende partijen bestudeerd en geanalyseerd wordt. In dit onderzoek gaat het om teksten van onder andere de verschillende netbeheerders. Deze teksten kunnen bestaan uit jaarverslagen, rapporten, kwaliteitsanalyses etc. De analyse van deze teksten leidt tot een verzameling van empirische data waaruit conclusies kunnen worden getrokken om de hoofdvraag van dit onderzoek te kunnen beantwoorden. De teksten die geanalyseerd zullen worden zijn allemaal teksten die verslag uitbrengen. De reden hiervoor is dat het hierdoor mogelijk is om conclusies te trekken die iets zeggen over de mate waarin netbeheerders publieke belangen optimaal behartigen.

Documenten zijn geschreven teksten die iets zeggen over delen van de sociale wereld om ons heen. Documentenanalyse kan zowel kwalitatief als kwantitatief van aard zijn en er worden een aantal vormen onderscheiden. In dit onderzoek zal gebruik worden gemaakt van content analysis. Content analysis is een vorm van onderzoeksmethodologie die in de sociale wetenschappen wordt gebruikt om de inhoud van communicatie of ander sociaal gedrag te onderzoeken. De definitie die Babbie gebruikt is 'the study of recorded human communications, such as books, websites, paintings and laws'³⁵. Een onderdeel van content analysis is het coderen van ongestructureerde data in categorieën. Hierdoor wordt het mogelijk om veel documenten op die punten met elkaar te vergelijken en zo iets te kunnen zeggen over een deel van de sociale werkelijkheid, in dit onderzoek de publieke belangenbehartiging in de energienetbeheersector in Nederland. Krippendorff beschrijft de methode van content analysis als een manier om zaken af te leiden uit teksten en deze om te zetten in gecategoriseerde tekst of cijfers om daarmee de onderzoeksvraag te kunnen beantwoorden³⁶. De teksten die in dit onderzoek onderwerp van analyse zijn verschillen van

³⁴ Shadish, W.R., Cook, T.D., Campbell, D.T. (2002) p. 34

³⁵ Babbie, E. (2004) p. 314

³⁶ Krippendorff, K. (2004) p. 82-83

opbouw en structuur ten opzichte van elkaar en bevatten veel ongestructureerde data waardoor de keuze voor het gebruik van de onderzoeksmethode content analysis valt te verklaren. Door als onderzoeksmethode content analysis te gebruiken wordt het mogelijk om door middel van keywords deze teksten te ordenen en data te creëren die geanalyseerd kunnen worden en waaruit conclusies kunnen worden getrokken om de deelvragen en uiteindelijk de hoofdvraag van dit onderzoek te kunnen beantwoorden.

3.3 Methode van dataverzameling

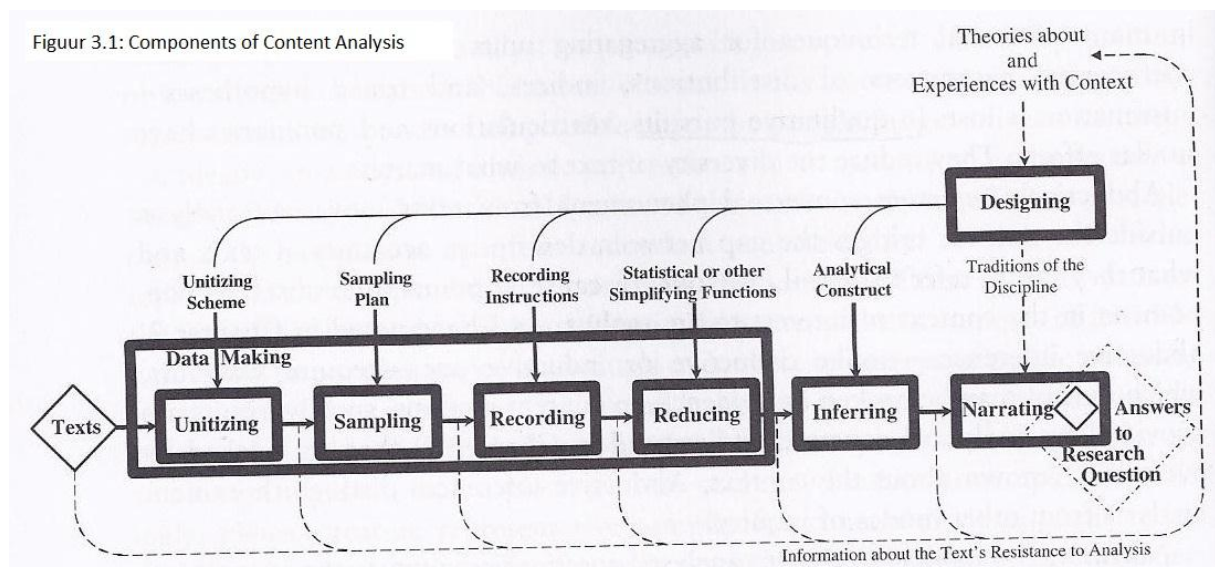
In dit onderzoek zullen niet alle partijen meegenomen worden wegens de omvang van de bachelorscriptie. De keuze voor de huidige opzet van dit onderzoek moet worden gezien in de beperkte mogelijkheden qua omvang en tijd die een bachelorscriptie toelaat. Om de documenten van alle netbeheerders mee te nemen in de analyse zou een te omvangrijke klus worden. In de Nederlandse energiesector zijn acht regionale netbeheerders op de elektriciteitsmarkt actief en elf regionale netbeheerders op de gasmarkt. Veel van deze netbeheerders leveren zowel elektriciteit als gas maar dit is niet altijd het geval. Naast de regionale netbeheerders die verantwoordelijk zijn voor transport van energie op en onderhoud van de regionale distributienetwerken zijn er de twee landelijke netbeheerders voor elektriciteit en gas, respectievelijk Tennet Transmission System Operator (hierna: TenneT) en Gas Transport Services (hierna: GTS). TenneT is de beheerder van het landelijke hoogspanningsnetwerk en verbindt de regionale distributienetten en de Europese netten met elkaar. GTS is de beheerder van het landelijk hoofdtransportnet voor gas en heeft dezelfde taak op het gebied van gasdistributie. Naast de jaarverslagen van deze twee belangrijke spelers voor de energiesector in Nederland zullen de jaarverslagen van de vier grootste regionale netbeheerders worden geanalyseerd in dit onderzoek. Dit zijn Liander, Enexis, Stedin en Delta Netwerkbedrijf (DNWB). Alle vier deze netbeheerders beheren distributienetten van zowel elektriciteit als gas. Op de elektriciteitsmarkt beheren ze ruim 90 procent van de netten en op de gasmarkt zijn ze verantwoordelijk voor ruim 75 procent. Doordat ze zulke grote delen van de markt representeren zullen de uitkomsten van dit onderzoek een reëel beeld geven van de sector in Nederland. De jaarverslagen die zullen worden gebruikt voor de analyse zijn in alle gevallen de meest recent beschikbare. In de praktijk komt dit neer op de jaarverslagen over het jaar 2011. De energiesector is volop in beweging en documenten van slechts enkele jaren oud kunnen al een redelijk vertekend beeld van de situatie geven omdat er constant nieuwe innovaties aan de orde zijn en regulering aan verandering onderhevig is.

Naast jaarverslagen van de netbeheerders zullen er ook andere documenten worden gebruikt in de analyse. De toezichthouder, de Energiekamer van de NMa, publiceert sinds 2010 jaarlijks zogenaamde Factsheets Kwaliteit over de regionale netbeheerders van elektriciteits- en gasnetten en over de sector als geheel. Hierin worden de prestaties van de netbeheerders op de punten transportzekerheid, dienstverlening, veiligheid en productkwaliteit beoordeeld. De prestaties die geleverd worden zeggen iets over de betrouwbaarheid van de energievoorziening en zijn daarom een relevant object van analyse. Over 2011 zijn deze cijfers nog niet gepubliceerd en daarom wordt gebruik gemaakt van de gegevens over 2010. Naast de NMa brengt ook Netbeheer Nederland, de overkoepelende organisatie van netbeheerders, jaarlijkse verslagen uit over de betrouwbaarheid van de

elektriciteits- en gasnetten in Nederland. Deze rapporten geven een algemene indruk over de betrouwbaarheid van de elektriciteitslevering voor afnemers. De cijfers over 2011 zullen in dit onderzoek worden meegenomen. Er zal gebruik worden gemaakt van de meest recente jaarverslagen van de landelijke en regionale netbeheerders en van aanvullende verslagen van overkoepelende organisaties en de toezichthouder om een goed beeld te kunnen vormen van de situatie in de netbeheersector. De exacte lijst van gebruikte verslagen staat vermeld na de literatuurlijst aan het eind van dit verslag.

3.4 Methode van data-analyse

In deze paragraaf zal de onderzoeksmethode content analysis nader uitgewerkt worden. Content analysis wordt veelal gebruikt voor kwantitatief onderzoek als een methode die teksten opknipt in delen en de verkregen data op statistische wijze kan analyseren. Content analysis kan echter ook worden gebruikt in een kwalitatief onderzoek zoals dit onderzoek. In de onderstaande figuur (3.1) staat een versie van een klassiek content analysis onderzoeksontwerp.

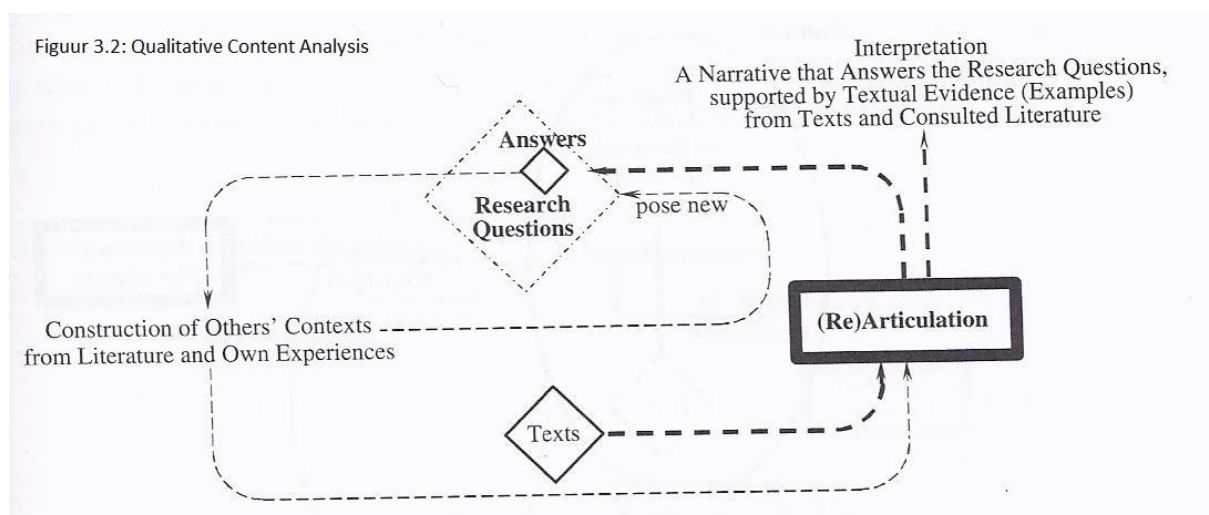


De toelichting bij dit schema is als volgt. Er bestaat een context waar de teksten die onderwerp van analyse zijn deel van uitmaken. Door op de teksten content analysis toe te passen kunnen er conclusies getrokken worden en kan de hoofdvraag van het onderzoek beantwoord worden³⁷. In de figuur vormen de dik omrande gedeeltes samen de methode content analysis. In de eerste vier stappen worden data gemaakt. Data zijn eenheden die informatie bevatten die door bepaalde stappen te volgen geanalyseerd kunnen worden. Er moet een keuze worden gemaakt welke (delen van) teksten gebruikt worden (unitizing). Vervolgens moet er een steekproef uit die tekst genomen worden die representatief is voor de rest van de eenheden (sampling). In dit onderzoek dat kwalitatief van aard is, zullen quotes en voorbeelden uit de teksten de functie hebben van een steekproef die bijdragen aan een algemene conclusie over een bepaald kenmerk. Recording is het veranderen van ongestructureerde data uit teksten in data die geanalyseerd kan worden door een bepaalde waarde aan deze data te geven. Vervolgens worden de data gereduceerd tot een

³⁷ Krippendorff, K. (2004) p. 82

hoeveelheid die geschikt is voor analyse (reducing). In dit kwalitatieve onderzoek heeft een samenvatting van de tekst hetzelfde doel, namelijk data te reduceren tot een representatieve en relevante hoeveelheid. Als dit bereikt is kunnen er conclusies worden getrokken uit de data (inferring) en dienen ze begrijpelijk te worden gemaakt voor de lezer (narrating). De antwoorden op de deelvragen en hoofdvraag worden gegeven en er kunnen bijvoorbeeld aanbevelingen worden gedaan voor opdrachtgevers of vervolgonderzoek. Deze stappen in het proces hoeven niet in een strakke volgorde te worden uitgevoerd maar kunnen op ieder moment worden aangepast. Een conclusie kan namelijk leiden tot een beter begrip van de context waardoor teksten weer op een nieuwe manier geanalyseerd moeten worden zodat er betere resultaten kunnen worden verkregen. Vandaar dat er sprake is van een hermeneutische cirkel in de figuur waarbij het ontwerp van het onderzoek tijdens het onderzoek aangepast kan worden³⁸.

Figuur 3.1 heeft voornamelijk betrekking op kwantitatief onderzoek en de behandelde stappen komen minder expliciet voor in kwalitatief onderzoek. Het zorgt echter wel voor begrip van de stappen die ondernomen worden die in onderstaand figuur (3.2) niet staan vermeld. In onderstaand figuur is een schema te zien dat kwalitatieve content analysis behandelt, maar dat dus enigszins beperkt is.



Ook hier is weer een hermeneutische cirkel aan de orde, waarbij de betekenis van de conclusies niet algemeen is maar door bevindingen van de context afhankelijk is. Teksten uit een context die onderzocht worden door de onderzoeker, in dit geval de netbeheersector in Nederland, worden geanalyseerd en door middel van voorbeelden wordt antwoord gegeven op de onderzoeksvraag. Hierdoor ontstaat een nieuw inzicht van de context waardoor er nieuwe vragen kunnen worden gesteld, de teksten opnieuw via stappen geanalyseerd moeten worden en er nieuwe antwoorden ontstaan. Dit proces is aldoor in beweging³⁹.

In dit onderzoek zullen de drie publieke belangen betrouwbaarheid, betaalbaarheid en duurzaamheid die centraal staan worden onderverdeeld in kenmerken. Voor het publiek

³⁸ Krippendorff, K. (2004) p. 82-86

³⁹ Krippendorff, K. (2004) p. 89

belang betrouwbaarheid gaat het om de kenmerken leveringszekerheid, energiezekerheid en de kwaliteit van de netten. Voor het publieke belang betaalbaarheid gaat het om de kenmerken statische efficiëntie, dynamische efficiëntie en tariefregulering. Voor het publieke belang duurzaamheid gaat het om de kenmerken slimme meters, smart grids en elektrisch vervoer. In de analysefase van het onderzoek zal nader uitgelegd worden waarom juist deze kenmerken zijn gekozen. Tijdens de analysefase zal het schema van de kwalitatieve content analysis gevolgd worden, waarbij door middel van quotes en het geven van voorbeelden de kenmerken behandeld zullen worden. Per kenmerk zal een kwalitatieve beschrijving volgen van de geconstateerde situatie waardoor er resultaten ontstaan waaruit conclusies getrokken kunnen worden en de vragen van dit onderzoek mee kunnen worden beantwoord.

3.5 Conclusie

De methode die in dit onderzoek gebruikt wordt is de documentenanalyse. De vorm van documentenanalyse die gebruikt wordt is de kwalitatieve variant van content analysis. Naast de jaarverslagen van de twee landelijke netbeheerders en de grootste vier regionale netbeheerders, die samen een overgroot deel van de netwerkbeheersector vertegenwoordigen, zullen ook kwaliteitsrapportages en verslagen van andere instanties worden gebruikt in het onderzoek als aanvullende informatie en om de verschillende kenmerken in perspectief te plaatsen. Door de publieke belangen op te delen in kenmerken en die te behandelen naar aanleiding van de inzichten uit de theorie ontstaan resultaten waaruit conclusies kunnen worden getrokken in hoeverre netbeheerders publieke belangen in de energiesector in Nederland waarborgen.

Hoofdstuk 4: Analyse

4.1 Inleiding

In de voorgaande hoofdstukken zijn theoretische en methodologische inzichten behandeld die de basis vormen voor de analyse in hoeverre gewaarborgd wordt dat publieke belangen optimaal behartigd worden door netbeheerders in de energiesector in Nederland. In dit hoofdstuk zal de daadwerkelijke analyse plaatsvinden waarbij gebruik zal worden gemaakt van de inzichten uit de theorie en volgens het stappenplan zoals beschreven in het voorgaande hoofdstuk. Dit hoofdstuk zal als volgt worden opgebouwd. Om te onderzoeken in hoeverre de publieke belangen worden behartigd is het nodig om deze termen van inhoud te voorzien. Daarom zullen de publieke belangen per belang worden behandeld. In paragraaf 4.2 zal het publieke belang betrouwbaarheid worden behandeld, in paragraaf 4.3 het publieke belang betaalbaarheid en in paragraaf 4.4 het publieke belang duurzaamheid. Elk van deze paragrafen zal bestaan uit een drietal subparagrafen waarin kenmerken worden onderzocht die gezamenlijk een goed beeld schetsen van het publieke belang in kwestie. In paragraaf 4.5 zal tenslotte een conclusie volgen van de analysefase van het onderzoek waarna in hoofdstuk 5 een uitgebreidere conclusie volgt. In dat laatste hoofdstuk zal antwoord worden gegeven op de vragen van dit onderzoek en zal het onderzoek in breder perspectief worden geplaatst.

Het onderzoek zal worden uitgevoerd aan de hand van het schema zoals dat te zien is in figuur 3.2 in het vorige hoofdstuk. De te onderzoeken teksten zijn geselecteerd uit een context, in dit geval de netbeheersector in Nederland. Uit deze teksten worden een aantal kenmerken behandeld die vervolgens geïnterpreteerd worden. Dit houdt in door kernpunten samen te vatten en voorbeelden te geven uit de teksten om zo antwoorden te kunnen geven op de onderzoeksvragen. Hieronder zullen deze kenmerken per publiek belang behandeld worden om zo conclusies te kunnen trekken en antwoord te geven op de onderzoeksvragen.

4.2 Publiek belangen: betrouwbaarheid

In het theoretische gedeelte van het onderzoek is het publieke belang betrouwbaarheid al aan bod gekomen. Aan de hand van de kenmerken leveringszekerheid, energiezekerheid en kwaliteit van de netten zal worden onderzocht in hoeverre netbeheerders het publieke belang betrouwbaarheid hebben geborgd. Deze kenmerken zijn geselecteerd omdat leveringszekerheid informatie geeft over de korte termijn, energiezekerheid over de lange termijn en het kenmerk kwaliteit van de netten is nodig om te kunnen controleren dat de kwalitatieve staat van de netten gewaarborgd wordt. Samen geven zij een goed beeld over de betrouwbaarheid van het netbeheer.

4.2.1 Leveringszekerheid

Voor het publieke belang betrouwbaarheid is het eerste kenmerk dat onderzocht zal worden de leveringszekerheid van energie. Zoals eerder al genoemd is gaat het daarbij om de energielevering op korte termijn. Als concreet begrip zal hiervoor de jaarlijkse uitvalduur van

de energielevering van zowel elektriciteit als gas gebruikt worden. Dit is de standaard maatstaf die in de sector wordt gebruikt om de leveringszekerheid van energie te toetsen. Aan de hand van het aantal storingsminuten kan een beeld worden gevormd over de prestaties van de afzonderlijke netbeheerders en de sector in zijn geheel. Voor zowel de elektriciteitsnetten als de gasnetten zijn er resultaten gepubliceerd. Uit het rapport van Netbeheer Nederland blijkt dat over de betrouwbaarheid van de elektriciteitsnetten het volgende geconcludeerd kan worden. De jaarlijkse uitvalduur bedroeg in 2011 23,4 minuten, wat inhoudt dat klanten in 2011 gemiddeld 23,4 minuten zonder elektriciteit zaten. Per jaar was de elektriciteitslevering dus voor 99,9955 procent van de tijd beschikbaar⁴⁰. Ten opzichte van vorige jaren en het vijfjarig gemiddelde is dit een lichte verbetering.

De uitvalduur wordt veroorzaakt door voorziene en onvoorziene omstandigheden. Voorzien zijn gepland onderhoud zoals vervanging van, reparaties aan en uitbreiding van de netten. Onvoorziene omstandigheden worden voornamelijk veroorzaakt door fouten bij graafwerkzaamheden en door veroudering en slijtage van de netten. Bij alle netbeheerders wordt ongeveer de helft van de storing niet gedocumenteerd en van de andere helft valt op dat vooral graafwerkzaamheden voor storingen zorgen. In de midden- en laagspanningsnetten vormt dit de voornaamste oorzaak van storingen, bij de hoogspanningsnetten vormen oorzaken van buitenaf de voornaamste oorzaak, waarvan een belangrijk deel valt te wijten aan koperdiefstal. Bij onvoorziene omstandigheden gaat het altijd om incidenten en daarom kunnen er aanzienlijke verschillen ontstaan bij de resultaten tussen kalenderjaren. Tussen de netbeheerders zijn er ook redelijke verschillen wat eveneens te verklaren valt doordat er sprake is van incidenten. Er is de laatste tien jaar echter geen duidelijke trend waar te nemen. 2011 was wel een jaar met een laag aantal storingen en een laag aantal storingsminuten. Uit de Factsheet Kwaliteit van de NMa blijkt dat de jaarlijkse uitvalduur door onvoorziene omstandigheden in Nederland laag is ten opzichte van andere landen in Europa⁴¹.

Bij het gasnetwerk was er in 2011 sprake van een jaarlijkse uitvalduur van slechts 43 seconden door onvoorziene omstandigheden. De meeste storingen komen voor bij de gasmeteropstelling (52%) en zijn voornamelijk het gevolg van veroudering en slijtage. Corrosie, veroudering en graafwerkzaamheden zijn de voornaamste oorzaken van storingen bij de hoofdleidingen. Aangezien gasleidingen in Nederland via een ringstructuur op elkaar aangesloten zijn leidt een storing vrijwel nooit tot uitval van de gasvoorziening. De jaarlijkse uitvalduur door gepland onderhoud bedroeg in 2011 4 minuten en 16 seconden. In totaal was er sprake van 4 minuten en 59 seconden jaarlijkse uitvalduur waarmee de gasvoorziening 99,9991 procent van de tijd beschikbaar was⁴². Het verschil in uitvalduur ten opzichte van de elektriciteitsnetten is daarmee groot. Tussen de netbeheerders onderling blijken er weinig verschillen te zijn wat betreft de jaarlijkse uitvalduur⁴³.

De manier waarop leveringszekerheid geborgd kan worden is voornamelijk door middel van wetten en regels. De Energiekamer van de NMa speelt hierin een belangrijke rol. Samen met

⁴⁰ Netbeheer Nederland (2012) *Betrouwbaarheid Elektriciteitsnetten 2011*, p. 7

⁴¹ NMa (2011) *Factsheet Kwaliteit Sector 2010*, p.5

⁴² Netbeheer Nederland (2012) *Betrouwbaarheid Gasnetten 2011*, p. 3-5

⁴³ NMa (2011) *Factsheet Kwaliteit Sector 2010*, p.9-13

de netbeheerders worden er verschillende codes opgesteld waarin wettelijke bepalingen worden uitgewerkt hoe netbeheerders zich dienen te gedragen bij het in werking hebben van de netten, het naleven van kwaliteitsniveaus en het uitwisselen van meetdiensten. Er bestaan technische codes, tarievcodes en informatiecodes voor zowel elektriciteit als gas waarbij de Energiekamer toeziet op de naleving van deze codes.

4.2.2 Energiezekerheid

Het tweede kenmerk dat voor het publieke belang betrouwbaarheid onderzocht zal worden is energiezekerheid. Hierbij gaat het om de voorziening van energie op lange termijn. Een belangrijk aspect om te bewerkstelligen dat dit belang zo goed mogelijk gewaarborgd wordt is om in te zetten op verschillende energiebronnen. Vooral de landelijke infrastructuur speelt hierbij een belangrijke rol. Door gebruik te maken van veel energiebronnen wordt de afhankelijkheid van een energieaanbieder verkleind en doordat de onzekerheid van het aanbod van energie afneemt zal dat tevens gunstig zijn voor de prijs. TenneT, de landelijke netbeheerder van het elektriciteitsnetwerk, is niet alleen verantwoordelijk voor de transportdiensten maar ook voor het aanleggen en beheren van nieuwe transportnetten. De infrastructuur moet toegankelijk zijn voor allerlei vormen van energietoevoer, zoals gascentrales, elektriciteitscentrales maar ook voor energie van windparken, zonnepanelen of waterkrachtcentrales.

De ontwikkeling van een Noordwest-Europese energiemarkt is een doelstelling van Europa. TenneT speelt een voortrekkersrol hierin. In 2011 is bijvoorbeeld de BritNed-kabel in gebruik genomen, een ondergrondse kabel die Groot-Brittannië met het Europese vasteland verbindt. Dit zorgt voor een structurele verbetering van de mogelijkheden om elektriciteit uit te wisselen⁴⁴. Ook bestaat er een verbinding met Noorwegen en wordt er gewerkt aan verbindingen met offshore windparken in de Noordzee en een kabel naar Denemarken. Daarnaast zijn er over land ook verbindingen op tal van punten met Duitsland en België. Deze zogenoemde interconnectoren dragen bij aan de integratie van de Noordwest-Europese energiemarkt waardoor er meer import- en exportmogelijkheden ontstaan en de afhankelijkheid van bepaalde energiebronnen afneemt.

Een tweede aspect van belang is dat aangezien de vraag naar energie in de toekomst alleen maar zal toenemen het nodig is te investeren in voldoende capaciteit om aan deze vraag te kunnen voldoen. In 2011 heeft TenneT vooral geïnvesteerd in de uitbreiding van de nationale netinfrastructuur, het aansluiten van offshore windparken op het vasteland en de BritNed-kabel⁴⁵. Ook op het gebied van de gasinfrastructuur is er in 2011 veel gebeurd. De belangrijkste investering heeft plaatsgevonden in Rotterdam waar er door GTS, de landelijke netbeheerder van de gasnetten, veel geïnvesteerd is in LNG-terminals waardoor de Nederlandse gasector is aangesloten op de wereldwijde LNG-markt⁴⁶. Dit betreft gas in een vloeibare vorm die via schepen vervoerd kan worden. Door deze toevoeging aan de infrastructuur is de diversiteit aan bronnen toegenomen wat gunstig is voor de energiezekerheid.

⁴⁴ TenneT (2012) p.12

⁴⁵ TenneT (2012) p.25

⁴⁶ GTS (2012) p.7

De manier waarop de energiezekerheid geborgd wordt is een combinatie van borging door middel van wetten en regels en van institutionele borging. De kerntaken van de landelijke netbeheerders zijn vastgelegd in de Elektriciteits- en Gaswet maar daarnaast hebben de netbeheerders de vrijheid om te investeren in infrastructurele projecten. In de jaarverslagen van verschillende netbeheerders komt terug dat hier de toekomst ligt om de doelstellingen van de overgang naar een duurzame energievoorziening te kunnen realiseren. Deze nieuwe projecten dragen op hun beurt bij aan de energiezekerheid doordat ze zorgen voor een divers aanbod van energie.

4.2.3 Kwaliteit van de netten

Het derde kenmerk voor het publieke belang betrouwbaarheid dat onderzocht zal worden is de kwaliteit van de netten. Het moge duidelijk zijn dat een kwalitatief sterk netwerk de betrouwbaarheid van de energievoorziening ten goede komt. De kwaliteit van de netten in Nederland is al het hoogst van alle EU-landen en behoort tot de beste van de wereld⁴⁷. Om de kwaliteit van de netten te meten wordt gekeken naar de netspanning, de kwaliteit van de componenten waaruit de netten bestaan en de commerciële kwaliteit waaronder de omgang met aangeslotenen wordt verstaan. De spanningskwaliteit van de netten wordt beïnvloed door de aansluitingen van allerlei energiebronnen op de netten zoals zonnepanelen en warmtepompen. Om hier op in te springen worden de netten voorzien van toepassingen zoals sensoren en worden netten intelligent gemaakt⁴⁸. Hierdoor kunnen storingen zeer nauwkeurig worden gelokaliseerd en op afstand kan de stroomvoorziening voor het grootste deel hervat worden waardoor de tijd van een storing aanzienlijk wordt verkort⁴⁹. Elk jaar wordt door een onafhankelijk adviesbureau een Power Quality Management-project uitgevoerd waarin de resultaten van spanningskwaliteitsmetingen worden gepubliceerd⁵⁰.

Wat betreft de kwaliteit van de componenten blijkt uit de Factsheet kwaliteit van de NMa dat juist de drie grote netbeheerders Enexis, Liander en Stedin beschikken over veel grijs gietijzeren leidingen in de gastransportnetten⁵¹. Omdat deze leidingen niet buigzaam zijn is in een zwakke ondergrond de kans op lekken groot omdat de leidingen bij een zakkende ondergrond breken. In overleg met de toezichthouder is afgesproken deze leidingen zo snel mogelijk te vervangen. Binnen de kwalitatieve dienstverlening wordt onder meer gekeken naar klachtafhandeling en het op tijd sturen van de juiste rekening. Netbeheerders voldoen aan de door de NMa gestelde eisen. Tevens blijkt uit de Factsheet Kwaliteit van de NMa dat slechts een paar procent van de klachten niet binnen tien werkdagen wordt afgehandeld⁵².

De manier waarop de kwaliteit van de netten gewaarborgd wordt is vastgelegd in artikel 21 van de Elektriciteitswet. Hierin staat voorgeschreven dat netbeheerders elke twee jaar een

⁴⁷ Liander (2012) p.21

⁴⁸ Liander (2012) p.21

⁴⁹ Stedin (2012) p.23

⁵⁰ Netbeheer Nederland (2012) p. 2

⁵¹ NMa (2011) p. 15, Stedin (2012) p.20, Liander (2012) p.21, Enexis (2012) p.40, DNWB (2012) p.9

⁵² NMa (2011) p. 14

Kwaliteits- en Capaciteitsdocument moeten indienen bij de toezichthouder waarin verantwoording wordt afgelegd op welke manier in de toekomst een optimaal kwaliteitsniveau kan worden bereikt en dat er voldaan wordt aan de vraag naar transportcapaciteit. Ook dienen er rapportages te worden verstrekt die inzicht geven op het gebied van storingen. Op deze manier wordt bijgedragen aan de borging van het publieke belang betrouwbaarheid.

4.3 Publieke belangen: betaalbaarheid

Bij het publieke belang betaalbaarheid in het netbeheer draait het om een economische efficiënte energievoorziening. Het gaat er niet om dat de prijzen die afnemers betalen aan de netbeheerder acceptabel zijn maar dat de prijzen efficiënt zijn. Aan de hand van de drie kenmerken statische efficiëntie, dynamische efficiëntie en tariefregulering zal onderzocht worden in hoeverre de betaalbaarheid van de energievoorziening economisch efficiënt is.

4.3.1 Statische efficiëntie

Zoals genoemd is het bereiken van statische efficiëntie een manier om de betaalbaarheid van de energievoorziening te bewerkstelligen. Het begrip statische efficiëntie houdt in dat de kosten op de korte termijn zo laag mogelijk worden gehouden wat gerealiseerd kan worden door zo efficiënt mogelijk te opereren. In deze subparagraaf zal onderzocht worden in hoeverre netbeheerders aan dit kenmerk hebben voldaan.

Liander heeft te maken gehad met een kostenstijging omdat ze de bedrijfskosten van Endinet heeft geconsolideerd zodat er nu sprake is van één bedrijfsvoering. Dit was een eenmalige operatie die voor flinke kosten heeft gezorgd maar in de toekomst juist tot lagere kosten zal moeten leiden. Ook zijn de afschrijvingen van de netten hoger geworden doordat er een wettelijke wijziging in de gebruiksduur van de netten heeft plaatsgevonden waardoor er sneller vervangingen aan de netten plaats moeten vinden⁵³.

Enexis stelt dat de financiële resultaten gunstig zijn uitgevallen door aan de ene kant hogere tarieven te hebben doorgevoerd na goedkeuring van de toezichthouder en aan de andere kant door toegenomen efficiency en kostenbeheersing. Deze kostenbeheersing wordt verder niet gespecificeerd⁵⁴.

Stedin meldt sterk gefocust te zijn op kostenbeheersing door efficiënter werken. Dit heeft geleid tot een reductie van de bedrijfskosten van 16,4 miljoen euro. De daling van de operationele kosten is het gevolg van het kostenbesparingsprogramma dat in 2009 is ingevoerd⁵⁵.

Netbeheerder DNWB stelt dat het gevoerde kostenbeheersingsbeleid zijn vruchten heeft afgeworpen. Ten opzichte van een jaar eerder zijn de kosten met 4,5 procent afgenomen.

⁵³ Liander (2012) p. 53

⁵⁴ Enexis (2012) p. 9

⁵⁵ Stedin (2012) p. 65-66

Omdat de netbeheerder in 2011 nog bezig was met zich af te splitsen van Delta N.V. als gevolg van de Wet Onafhankelijk Netbeheer en meer taken in eigen beheer gaat uitvoeren dalen de kosten structureel omdat het goedkoper is om taken op lange termijn in eigen beheer uit te voeren dan ze uit te besteden⁵⁶.

GTS streeft naar kostenbewustzijn maar in 2011 zijn de bedrijfskosten met 8,5 miljoen euro toegenomen wat vooral wordt verklaard door gemaakte ICT kosten voor het in 2011 ingevoerde balanceringsregime⁵⁷.

TenneT heeft als organisatie een enorm bedrijfsresultaat (stijging van 126 procent) geboekt door consolidatie van TenneT Nederland met de Duitse tak van het bedrijf⁵⁸.

Kostenefficiëntie als doelstelling wordt wel genoemd maar behaalde resultaten naar aanleiding van bijvoorbeeld een beparingsprogramma worden niet gespecificeerd.

In alle gevallen is de netto omzet van de netbeheerders overigens gestegen doordat ze de toegestane stijging van de tarieven die ze mochten hanteren van de NMa hebben doorgevoerd.

De manier waarop statische efficiëntie geborgd wordt is wederom een combinatie van borging met behulp van wetten en regels en institutionele borging. Kostenbesparingen worden enerzijds afgedwongen via regulering die prikkels geeft om hieraan te voldoen. Anderzijds hebben bedrijven ook belang bij kostenbesparingen omdat dit uiteindelijk tot meer dividend voor aandeelhouders zal leiden.

4.3.2 Dynamische efficiëntie

Bij het kenmerk dynamische efficiëntie draait het om structureel zo laag mogelijke kosten op lange termijn te realiseren door de best mogelijke inzet van verschillende energiebronnen. Hierbij is wel van belang dat de betrouwbaarheid en de kwaliteit van de netten niet in het geding mogen komen. Om het informatievoordeel betreffende de kwaliteit van de netten dat netbeheerders hebben ten opzichte van de toezichthouder teniet te doen is het nodig dat er via technische standaarden en financiële kwaliteitsprikkel gecontroleerd wordt op de kwaliteit van netten. Dit heeft vorm gekregen in de tweejaarlijkse kwaliteits- en capaciteitsdocumenten die de netbeheerders aan de NMa dienen te verstrekken.

Om op de lange termijn dynamische efficiëntie te bereiken moet er geïnvesteerd worden in zowel de bestaande netten als in innovatieve toepassingen. Het risico van deze investeringen ligt bij de netbeheerders en aangezien veel investeringen een onzeker karakter hebben kan het zijn dat de investeringen niet plaatsvinden omdat er onzekerheid bestaat over het rendement terwijl de investeringen wel maatschappelijk gewenst zijn. Er zijn een aantal zaken die bijdragen aan het bereiken van dynamische efficiëntie. Zo zal de ontwikkeling van de Noordwest-Europese energiemarkt op de lange termijn zorgen voor

⁵⁶ DNWB (2012) p.25

⁵⁷ GTS (2012) p. 5, 15

⁵⁸ TenneT (2012) p. 22

aanzienlijke besparingen⁵⁹. De internationale infrastructuur zorgt ervoor dat er meer aanbieders van energie toegang hebben tot de netwerken waardoor de concurrentie toeneemt wat leidt tot lagere prijzen en efficiënter werken. Zowel TenneT als GTS investeren enorm in het uitbreiden van het internationale netwerk⁶⁰.

Ook de innovaties in het slimmer maken van de netten zal bijdragen aan structureel lagere kosten omdat bijvoorbeeld storingsen veel sneller kunnen worden gelokaliseerd en opgelost. Slimme netten zullen in de volgende paragraaf uitgebreider behandeld worden. De regionale netbeheerders investeren allemaal in deze nieuwe ontwikkeling.

Het zal uiteindelijk niet mogelijk zijn om vast te stellen dat er sprake is van optimale dynamische efficiëntie aangezien niet objectief vastgesteld kan worden dat er geen efficiëntieverbetering meer mogelijk is. Regulering kan er wel aan bijdragen dat de efficiëntie toeneemt. Borging van het kenmerk dynamische efficiëntie is net als bij statische efficiëntie een combinatie van borging door middel van wetten en regels en institutionele borging. Door de onzekerheid van investeringen is het goed mogelijk dat deze niet plaatsvinden terwijl ze wel maatschappelijk gewenst zijn. De toezichthouder maar ook de politiek kan via wetten, regels en richtlijnen investeringen verplicht stellen door netbeheerders eisen op te leggen op het gebied van kwaliteit of capaciteit van de netten. Binnen de bedrijven is ook het bereiken van dynamische efficiëntie aanwezig aangezien er op kosten wordt bespaard wat ten goede komt aan het eigenbelang van aandeelhouderswaarde creëren.

4.3.3 Tariefregulering

Het derde kenmerk om het publieke belang betaalbaarheid te onderzoeken is de ontwikkeling van de tariefregulering. Omdat het netwerkbeheer bestaat uit een infrastructuur waarvan het niet rendabel is om meerdere netwerken naast elkaar aan te leggen is het nodig om de netbeheerders onder toezicht te stellen. Afnemers van energie zijn afhankelijk van het netwerk en kunnen geen keuze maken wie zij als netwerkbeheerder nemen. Om te voorkomen dat netbeheerders misbruik maken van hun monopoliepositie worden de tarieven die zij in rekening mogen brengen gereguleerd door de NMa op basis van de Elektriciteitswet en de Gaswet. Aan het eind van een kalenderjaar wordt voor het volgende jaar vastgesteld welke tarieven netbeheerders mogen hanteren. Hierbij wordt rekening gehouden met het feit dat de netbeheerders hun geïnvesteerde kosten om hun wettelijke taken uit te voeren moeten kunnen terugverdienen in combinatie met een redelijk rendement voor geïnvesteerd vermogen van kapitaalverschaffers. De tariefbesluiten zijn een methode om netbeheerders prikkels te geven net zo doelmatig te laten werken als op een markt met concurrentie en om financiële prikkels te geven voor kwaliteit- en efficiëntieverbeteringen.

Voor het jaar 2012 heeft de NMa besloten een tarievenstijging van gemiddeld 8,9 procent toe te staan. Het percentage verschilt enigszins per netbeheerder omdat de situatie van de

⁵⁹ TenneT (2012) p. 12

⁶⁰ GTS (2012) p.8-9, TenneT (2012) p. 25

netwerken ook van elkaar verschilt in bijvoorbeeld het relatief aantal aansluitingen en de staat van onderhoud. Normaal gesproken dienen de tarieven te dalen als prikkel om efficiënt te werken maar aangezien dit de afgelopen jaren al veel was uitgevoerd en er grote investeringen moeten worden gedaan om de infrastructuur aan te passen om tot een duurzame energievoorziening te komen heeft de NMa besloten tot ruimte voor een tarievenstijging. Alle regionale netbeheerders behalve Enexis hebben gebruik gemaakt van de hun geboden ruimte⁶¹. De overige netbeheerders stellen in hun jaarverslagen dat de geboden tarief ruimte ten volle moet worden benut om ook in de toekomst in een betrouwbare, betaalbare en duurzame energievoorziening te kunnen voorzien. Enexis had de ruimte om de tarieven met 11 procent te laten stijgen maar heeft besloten de tarieven slechts met 2,5 procent te laten stijgen. Efficiënter werken is de voornaamste reden hiervoor en tevens meldt Enexis in het jaarverslag dit vanuit het publieke belang gedaan te hebben⁶². Hier komt de afweging die het bedrijf gemaakt heeft goed naar voren. De strategische doelstelling betaalbaarheid in de praktijk brengen heeft zwaarder gewogen dan het eigen belang om dividend uit te keren aan aandeelhouders.

De manier waarop de tarieven geborgd kunnen worden is voornamelijk op basis van wetten en regels. In Methodebesluiten stelt de NMa jaarlijks vast welke tarieven de netbeheerders mogen hanteren. Weliswaar gebeurt dit in overleg met de netbeheerders maar de prikkel die de toezichthouder met de tarieven wil bereiken is dat de netbeheerders zich als waren ze concurrerende bedrijven gedragen. Door de afwijkende keuze van Enexis blijkt dat ook institutionele borging een rol speelt. Vanuit het besef dat het een publiek belang is heeft Enexis de keuze gemaakt om betaalbaarheid boven het zoveel mogelijk dividend creëren voor aandeelhouders gesteld. Het publieke belang sluit aan bij de waarden die gelden binnen het bedrijf.

4.4 Publieke belangen: duurzaamheid

Het publieke belang duurzaamheid is voor de hele energiesector een belangrijk onderwerp. Bij het publieke belang duurzaamheid staat veel nog in de kinderschoenen en op dit moment wordt er op allerlei manieren geïnnoveerd om een groter aandeel duurzame energie in de energiemix te bewerkstelligen. Vooral producenten van energie hebben de taak om te investeren in alternatieve energiebronnen. Om deze vormen van energie in te kunnen voeren in de energienetten ligt er een belangrijke taak weggelegd voor de netbeheerders. De infrastructuur zal moeten worden aangepast en uitgebreid om dit te kunnen realiseren. In het adviesrapport voor de infrastructuur van de Algemene Energieraad staat beschreven wat voor effect innovaties en de inpassing van alternatieve energiebronnen hebben op de infrastructuur. Daarbij valt op dat het slimmer maken van de netten telkens aan de orde komt. Aan de hand van drie kenmerken zal worden onderzocht wat er aan ontwikkelingen plaatsvindt op het gebied van de infrastructuur om de overgang naar een duurzame energievoorziening mogelijk te maken. De reden dat deze kenmerken zijn geselecteerd is vanwege het feit dat ze het grootste deel uitmaken van de investeringen die netbeheerders doen⁶³.

⁶¹ DNWB (2012) p.27, Liander (2012) p. 27, Stedin (2012) p. 50, Enexis (2012) p. 33, TenneT (2012) p.22

⁶² Enexis (2012) p.33

⁶³ Liander (2012) p. 61

4.4.1 Slimme meters

In het theoretische gedeelte van dit onderzoek is naar voren gekomen dat energiebesparing een belangrijk aandeel kan leveren om tot een schone energievoorziening te komen. Een manier om energie te besparen is door afnemers bewust te maken van hun energieverbruik zodat ze daar hun gedrag op kunnen aanpassen. Op dit moment zijn veruit de meeste meters die het energieverbruik vaststellen nog analoog. De verplichting die voortvloeit uit Europese regelgeving is om in 2020 80 procent van alle meters digitaal te laten zijn⁶⁴. Vanaf 2012 zullen meters bij nieuwbouw, renovaties of vervanging digitaal zijn, maar ook kunnen ze op aanvraag worden geïnstalleerd⁶⁵. Deze zogenoemde slimme meters hebben als voornaamste doel om afnemers bewust te maken van hun energieverbruik en daardoor energiebesparing te stimuleren. Onderzoeken met slimme meters wijzen uit dat afnemers gevoelig zijn voor de informatie die de slimme meters leveren en dat dit een succesvolle manier is om energiebesparing te realiseren. De verwachting is dat slimme meters in 2020 zullen zorgen voor een landelijke energiebesparing van 3 procent⁶⁶.

Slimme meters zorgen ervoor dat de meetgegevens op afstand kunnen worden uitgelezen zodat er geen monteur meer hoeft langs te komen. Ook kan de slimme meter apparaten aansturen via slimme schakelaars of slimme thermostaten. Via een display kan het energieverbruik gemakkelijk worden afgelezen wat volgens diverse onderzoeken tot een gedragsverandering van de afnemer zal leiden. Op piekmomenten in de vraag naar energie zal er minder energie geconsumeerd worden en op momenten dat energie goedkoper is kan de slimme meter zorgen dat bijvoorbeeld op dat moment de wasmachine aangaat. Slimme meters worden ook gebruikt om teruglevering van energie van bijvoorbeeld zonnepanelen of moderne verwarmingsketels aan het net makkelijker te maken. Daarnaast geven ze inzicht in de spanningskwaliteit.

Uit de jaarverslagen van de netbeheerders blijkt dat er verschillen zijn in het (relatieve) aantal slimme meters dat tot op heden geplaatst is. Stedin heeft tot nu toe 118.000 slimme meters geplaatst, Enexis 60.000 en Liander en DNWB geven aan slimme meters te installeren in minimaal de wettelijk voorgeschreven categorieën⁶⁷. Tot nu toe zijn er nog niet veel slimme meters geplaatst omdat energiebedrijven de meterstand digitaal en op afstand kunnen uitlezen. Hierdoor kwamen er privacyaspecten in het geding die zorgden voor vertraging van het kunnen plaatsen van deze meters, maar in februari 2011 heeft ook de Eerste Kamer ingestemd met de invoering van de slimme meters. Vanaf 2014 zullen op grootschalige wijze meters worden vervangen. In totaal zullen ongeveer 12 miljoen slimme meters worden geïnstalleerd. Aangezien dit een flinke kostenpost is voor de netbeheerders hebben ze besloten om gezamenlijk te investeren in deze meters en ze ook samen in te kopen om kosten te besparen.

⁶⁴ DNWB (2012) p. 11

⁶⁵ Liander (2012) p.24

⁶⁶ Enexis (2012) p.63

⁶⁷ Stedin (2012) p. 28, Enexis (2012) p. 47, Liander (2012) p. 27, DNWB (2012) p. 11, 27

De manier waarop het invoeren van de slimme meters geborgd wordt vindt zowel met behulp van wetten en regels als via institutionele borging plaats. Europese en nationale regelgeving verplicht de netbeheerders slimme meters te installeren maar uit de jaarverslagen blijkt ook dat de netbeheerders dit zien als een noodzakelijke en wenselijke ontwikkeling om hun strategische doelstellingen te kunnen realiseren.

4.4.2 Smart Grids

Een tweede kenmerk dat centraal staat bij het publieke belang duurzaamheid is de ontwikkeling van smart grids, oftewel slimme netten. Bij smart grids gaat het om het voorzien van en uitbreiden van informatie- en communicatietechnologie in de netten⁶⁸. Tegenwoordig zijn de energiestromen nog vrij simpel, waarbij de leverancier de vooral door fossiele brandstoffen geproduceerde energie levert aan de afnemer en er op kleine schaal energie wordt teruggeleverd aan het net via zonnepanelen en windenergie. Om allerlei duurzame ontwikkelingen te kunnen faciliteren om aan de doelstelling van een duurzame energievoorziening te kunnen voldoen gaat er in de toekomst op veel grotere schaal energie decentraal worden opgewekt via alternatieve energiebronnen⁶⁹. Hierdoor ontstaat een probleem bij de voorspelbaarheid van het aanbod van energie en op de spanningskwaliteit. De huidige netwerkbeveiligingsmethoden en power quality management systemen zijn niet in staat om dit op te vangen⁷⁰. De ontwikkeling van slimme netten is nodig om energiestromen in twee richtingen (van producent naar afnemer en van afnemer naar het net) in goede banen te leiden. De verschillende energiebronnen moeten goed op elkaar afgesteld worden. Slimme netten voorzien in een systeem van goede communicatie en automatisering waardoor dit mogelijk wordt⁷¹.

Netbeheerder Stedin loopt voorop bij de invoering van de smart grids en implementeert deze netten al in een aantal projecten⁷². Ook Enexis heeft al een aantal projecten lopen en werkt in samenwerking met veel partners aan de ontwikkeling van de slimme netten⁷³. Liander begint inmiddels ook met de invoering van telecommunicatie in het systeem waarover informatie over de bedrijfsvoering van de netten loopt. Hierdoor kunnen storingen gemakkelijk gelokaliseerd worden waardoor maar een klein deel van de aansluitingen last hoeft te hebben van de storing omdat het omliggende net snel weer van energie kan worden voorzien. Ook voor onderhoud en inzicht in het verbruik van energie wordt dit systeem gebruikt⁷⁴. DNWB participeert in een aantal smart grid initiatieven die zich nog in de opstartfase bevinden waarbij ze vooral een adviserende rol spelen⁷⁵.

De ontwikkeling en implementatie van smart grids is onontkoombaar om te komen tot een duurzame energievoorziening. De manier waarop dit geborgd wordt is wederom een

⁶⁸ DNWB (2012) p. 64

⁶⁹ Liander (2012) p. 24

⁷⁰ Liander (2012) p.63

⁷¹ Enexis (2012) p. 62

⁷² Stedin (2012) p. 33-34

⁷³ Enexis (2012) p. 46

⁷⁴ Liander (2012) p.25

⁷⁵ DNWB (2012) p. 27

combinatie van wetten en regels en institutionele borging. Om de kerntaken uit te kunnen voeren is het voor netbeheerders nodig om de netten intelligent te maken zodat in de toekomst allerlei manieren van decentraal opgewekte energie betrouwbaar en veilig ingevoerd kunnen worden in de netten waarbij de afrekening op een correcte manier plaatsvindt. Momenteel bevindt de ontwikkeling hiervan zich nog in de beginfase en is er nog weinig sprake van regulering op dit gebied. Om hun strategische doelstellingen te kunnen behalen zetten netbeheerders wel vol in op deze ontwikkeling.

4.4.3 Elektrisch vervoer

Een derde ontwikkeling waar de netbeheerders een grote rol kunnen spelen is die van het elektrisch rijden. Door technische ontwikkelingen op het gebied van accu's staat een doorbraak van elektrisch rijden in het verschiet. Wanneer de actieradius van een elektrische auto toeneemt en de oplaadtijd afneemt zullen deze auto's aantrekkelijker worden. Het is dan nodig om een infrastructuur te hebben waar elektrische auto's overal en snel op kunnen laden. De regionale netbeheerders werken op dit punt samen via de stichting E-laad. Deze stichting heeft in 2011 het 1000^{ste} publieke oplaadpunt geplaatst. In de nabije toekomst zal dit worden uitgebreid naar 10.000 laadpalen. Deze snellaadstations worden door heel Nederland geplaatst, zowel op strategische plaatsen als langs snelwegen en bij tankstations, als op aanvraag van consumenten.

Een gemiddeld gezin in Nederland verbruikt ongeveer 3200 kWh aan stroom per jaar. Als daar een elektrische auto bijkomt neemt dit toe tot ongeveer 7200 kWh. Dit leidt tot een grote aanpassing van de vraag naar elektriciteit. Als er in de toekomst veel elektrische auto's komen is het voor netbeheerders van belang om te weten wat voor gevolgen dit heeft voor de vraag. Op piekmomenten, zoals bij thuiskomst na werktijd zal er een enorme vraag ontstaan naar elektriciteit om de auto's op te laden. Er vinden nu tal van proeven plaats om inzicht te krijgen in het laadgedrag van consumenten. Aan de hand van deze inzichten kunnen aanpassingen van de infrastructuur worden doorgevoerd. Onder deze aanpassingen kan worden verstaan waar de capaciteit van de netten op bepaalde trajecten vergroot moet worden en waar oplaadstations dienen te staan.

Bij de netbeheerders vallen de volgende investeringen te noteren. Liander heeft een aandeel genomen in een bedrijf dat laadproducten ontwikkelt voor elektrische auto's waarmee ze deze ontwikkeling wil ondersteunen en inzicht wil krijgen in de consequenties die elektrisch rijden heeft op de infrastructuur⁷⁶. Enexis heeft in 2011 geïnvesteerd in een mobile smart grid om met minimale investeringen zoveel mogelijk elektrische auto's op te kunnen laden. Via proeven wordt het laadgedrag van eigenaren van elektrische auto's gestuurd door de energieleverancier de netbeheerder⁷⁷. Stedin heeft een aantal proeven lopen in Rotterdam, Utrecht en Den Haag om dezelfde inzichten te verkrijgen, en participeert ook in projecten om bij bedrijven en leasemaatschappijen elektrisch rijden te stimuleren⁷⁸. DNWB heeft als kleine netbeheerder 75 oplaadpalen geplaatst en heeft minder prioriteit liggen op dit punt⁷⁹.

⁷⁶ Liander (2012) p. 24

⁷⁷ Enexis (2012) p. 47

⁷⁸ Stedin (2012) p. 35-36

⁷⁹ DNWB (2012) p. 8

Elektrisch vervoer is een aspect van de verduurzaming van de energievoorziening die vooral in doelstellingen naar voren komt en niet in de vorm van verplichtingen via wetten of regels. De borging van dit punt komt dan ook vooral op institutionele borging aan. Aangezien alle netbeheerders zich hebben verenigd in een stichting die inzichten wil verschaffen hoe deze ontwikkeling er in de toekomst uit zal zien en wat voor consequenties dit heeft voor de infrastructuur valt op te maken dat er sprake is van de aanwezigheid van normen en waarden bij de netbeheerders die aansluiten bij de borging van het publieke belang.

4.5 Conclusie

Nu de drie publieke belangen betrouwbaarheid, betaalbaarheid en duurzaamheid onderzocht zijn kunnen er enkele conclusies worden getrokken. Per kenmerk volgt hieronder een conclusie. Daarna zal er worden ingegaan op de manieren van borging die aan de orde zijn gekomen en op welke wijze dit plaatsvindt. Dit hangt samen met de wijze waarop toezicht gehouden wordt.

Voor het kenmerk leveringszekerheid kan geconcludeerd worden dat er sprake was van een lichte verbetering in het aantal storingsminuten waardoor de jaarlijkse uitvalduur is afgenomen, zowel in de elektriciteitssector als in de gasector. Vergeleken met andere Europese landen presteert Nederland het best op dit aspect. Met het slimmer maken van de netten zal de leveringszekerheid van de netten alleen nog maar verder toenemen doordat storingen sneller opgespoord en opgelost kunnen worden.

Voor het kenmerk energiezekerheid is het van belang dat de Noordwest-Europese energiemarkt echt van de grond komt. Zowel TenneT als GTS hebben een belangrijke taak in het uitbreiden van de internationale infrastructuur. Beide TSO's investeren hier veel in zodat er minder afhankelijkheid ontstaat van energieproducenten en vormen van energie (fossiel dan wel duurzaam).

Uit het kenmerk kwaliteit van de netten blijkt dat de netten in Nederland tot de beste van de wereld behoren. Om dit te behouden wordt er geïnvesteerd in het slimmer maken van de netten zodat de spanningskwaliteit gewaarborgd wordt als er allerlei alternatieve energiebronnen worden ingevoerd in het netwerk. Op het gebied van de gasinfrastructuur wordt versneld gewerkt aan het vervangen van grijs gietijzeren leidingen die kwetsbaar zijn.

De statische efficiëntie wordt door kostenbeheersing op de korte termijn gekenmerkt. De netbeheerders hebben in een aantal gevallen een speciaal kostenbeheersingsprogramma die hun vruchten afwerpen. Door fusies zijn er eenmalig wel grote kosten geweest. Door regulering worden netbeheerders gedwongen hun kosten verder te beheersen.

De dynamische efficiëntie behelst optimale kostenbeheersing op de lange termijn. Dit realiseren is een illusie maar door regelgeving en toezicht kan worden afgedwongen dat er geïnvesteerd wordt in innovaties, capaciteit of kwaliteit van de netten die mogelijk niet zouden plaatsvinden omdat netbeheerders die die investeringen als te risicovol beschouwen. Uiteindelijk zal dit bijdragen aan het benaderen van dynamische efficiëntie.

Beide landelijke netbeheerders investeren in internationale infrastructuur die onder andere moet leiden tot meer concurrentie en daardoor structureel lagere kosten.

Middels tariefregulering worden netbeheerders gedwongen efficiënt te opereren. Voor 2011 heeft de NMa echter besloten een tarievenstijging toe te staan om te harde maatregelen in het verleden te compenseren. Opmerkelijk is dat Enexis niet van de geboden ruimte gebruik heeft gemaakt maar door efficiënt te werken de mogelijk had om de strategische doelstelling betaalbaarheid in de praktijk te brengen. De overige netbeheerders hebben wel van hun recht gebruik gemaakt met het oog op te maken investeringen in de toekomst.

Slimme meters maken onderdeel uit van de netwerken van de toekomst. Meterstanden kunnen voortaan op afstand worden uitgelezen en door slimme ICT-toepassingen wordt het mogelijk dat apparaten automatisch in- en uitgeschakeld kunnen worden. Hierdoor kan verbruik op piekmomenten in de vraag naar energie worden tegengegaan. Ook zullen de inzichten die slimme meters verschaffen aan afnemers van energie ertoe bijdragen dat deze zich bewuster worden van hun verbruik en onderzoeken laten zien dat dit tot energiebesparing zal leiden. Nu juridische problemen van de baan zijn zullen deze meters op grote schaal worden geïnstalleerd.

Naast slimme meters worden ook de netten voorzien van allerlei ICT-toepassingen. Hierdoor wordt het mogelijk allerlei decentraal opgewekte duurzame vormen van energie in te voegen op de infrastructuur waarbij de spanningskwaliteit gewaarborgd blijft. Deze ontwikkeling verkeert nog in de beginfase maar is de toekomst van de netwerksector.

Elektrisch rijden gaat een belangrijke ontwikkeling worden en de netbeheerders zijn druk bezig te inventariseren hoe de infrastructuur er uit moet komen te zien. Dit betreft zowel het plaatsen van oplaadpalen en snellaadstations als omgang met de enorme stijging in de vraag naar energie.

Bij deze kenmerken is het de vraag op welke manieren het publieke belang in kwestie geborgd wordt. Er valt te concluderen dat er vrijwel geen sprake is van borging door middel van concurrentie. Dit kan worden verklaard door het feit dat de infrastructuur van de netwerksector zich niet leent voor concurrentie. De aanleg van een dubbel netwerk brengt te hoge kosten met zich mee en is bovendien onrealistisch. Hierdoor kunnen de verschillende partijen niet met elkaar concurreren. Hiermee komen we aan bij de volgende manier van borging, namelijk met behulp van wetten en regels. Om de netbeheerders toch te laten opereren als waren zij spelers in een markt waarin concurrentie bestaat heeft de Energiekamer van de NMa de mogelijkheid tot het instellen van regels en richtlijnen. Hiervan maakt de toezichthouder gebruik en stelt eisen aan efficiënt werken door het opstellen van methodebesluiten en tariefbesluiten waardoor de netbeheerders geprikkeld worden te letten op kostenbeheersing. Om dit niet ten koste te laten gaan van de kwaliteit van de netten dienen de netbeheerders tevens tweejaarlijks een kwaliteits- en capaciteitsdocument in te dienen bij de NMa waarin ze verslag doen van hun werkwijze en hoe ze in de komende jaren zullen voldoen aan de technische eisen en standaarden die worden opgelegd en die als doel hebben de energievoorziening betrouwbaar, betaalbaar en duurzaam te laten zijn. Naast de methodes om de netbeheerders efficiënt te laten opereren worden ook regels opgesteld die ertoe bijdragen om de overgang naar een duurzame energievoorziening te

helpen realiseren. Innovaties dienen plaats te vinden maar aangezien van vele toepassingen onzeker is of ze rendabel zullen zijn kan het zijn dat ze niet plaatsvinden. Ook hier spelen wetten en regels een belangrijke rol. Door de inzet van wetten en regels wordt er gezorgd dat er voldoende geïnvesteerd wordt om de doelstellingen van het energiebeleid te behalen. Tenslotte kan geconcludeerd worden dat institutionele borging ook een belangrijke rol speelt. Zoals in de theorie naar voren is gekomen zijn het uitvoeren van kwaliteitstoetsen en verantwoording aan consumenten manieren om te laten zien dat de publieke belangen binnen de organisatie bestaan. Bij de netbeheerders is duidelijk te zien dat deze verantwoording plaatsvindt en dat de publieke belangen van het energiebeleid sterk aansluiten bij de normen en waarden die binnen de organisaties van de netbeheerders gelden. Zo wordt de lage jaarlijkse uitvalduur steevast gebruikt om te pronken met de hoge betrouwbaarheid van de netten. Ook wordt de nadruk gelegd op de vele duurzame projecten die de netbeheerders uitvoeren of zich aan verbonden hebben. En in het geval van Enexis is duidelijk geworden dat het publieke belang betaalbaarheid zwaarder heeft gewogen dan het creëren van aandeelhouderswaarde. De opbrengst van de niet stijgende tarieven komt ten goede aan de afnemers van energie in plaats van aan de aandeelhouders van de netbeheerder.

Hoofdstuk 5: Conclusie

In dit onderzoek wordt geprobeerd iets te zeggen over de publieke belangenbehartiging in de netwerksector in Nederland. In het theoretische gedeelte is uiteengezet wat de publieke belangen in de energiesector zijn en worden de belangen per stuk beschreven zodat daarover een goed beeld ontstaat. Vervolgens zijn aan de hand van het rapport van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid 'Het borgen van publiek belang' de drie manieren van borging van publieke belangen beschreven, te weten borging door middel van concurrentie, borging met behulp van wetten en regels en institutionele borging. Tenslotte is de regulering van de netbeheersector behandeld. Vooral binding vooraf met behulp van regels zal aan de orde zijn. Belangrijk is dat de regulering waarborgen biedt voor de bescherming van de publieke belangen.

De onderzoeksmethodologie waarvan gebruik is gemaakt tijdens dit onderzoek is de documentenanalyse. Er zijn meerdere vormen van documentenanalyse die op verschillende gebieden gebruikt worden. Content analysis is een vorm van onderzoeksmethodologie die in de sociale wetenschappen gebruikt wordt om de inhoud van communicatie te onderzoeken. In dit onderzoek is gebruik gemaakt van kwalitatieve content analysis in plaats van klassieke, vaker gebruikte kwantitatieve content analysis. De reden hiervoor is dat bij kwantitatieve content analysis begrippen worden gemerkt op het voorkomen ervan in de te onderzoeken documenten. Het voorkomen van begrippen is mijns inziens echter niet een voldoende manier om te kunnen concluderen hoe de sociale werkelijkheid in elkaar zit. Door de kwalitatieve vorm van content analysis te gebruiken is gepoogd om een waarde aan de kenmerken toe te kennen waardoor het beter mogelijk is om conclusies te trekken. Door de kenmerken inhoudelijk te behandelen is het mogelijk geworden om een beeld te vormen over de publieke belangen betrouwbaarheid, betaalbaarheid en duurzaamheid. De documenten die zijn onderzocht zijn geselecteerd uit een grotere pool. De twee landelijke netbeheerders spelen een belangrijke rol in het netbeheer in Nederland, evenals de geselecteerde regionale netbeheerders. Enexis, Liander en Stedin zijn de drie grootste netbeheerders als het gaat om aantal aansluitingen en dekkingsgebied. DNWB heeft geografisch een redelijk netwerk wat heel Zeeland omvat. Samen geven zij een goed beeld van de netbeheersector in Nederland.

Wat opvalt is dat de drie publieke belangen nauw met elkaar zijn verweven. Ze kunnen elkaar versterken maar ook juist in de weg zitten. Vaak gaat het stimuleren van het ene publieke belang ten koste van een ander publiek belang. Een voorbeeld hiervan is dat diversiteit bij het aanbod van energie een grotere energiezekerheid oplevert maar het invoegen van decentraal opgewekte energie op de infrastructuur ten koste kan gaan van de spanningskwaliteit en daarmee de leveringszekerheid. Door een bredere mix is er echter aan de andere kant weer sprake van een toename in leveringszekerheid omdat er op meerdere energiebronnen kan worden teruggevalen. Een ander voorbeeld is dat nieuwe infrastructuur investeringen vergt die risico's met zich meebrengen, wat ten koste kan gaan van de betaalbaarheid. Vooral van investeringen in duurzame projecten valt niet goed te voorspellen of ze rendabel zullen zijn. Hoofddoelstelling van de overheid is wel dat er een transitie naar een duurzame energievoorziening plaatsvindt dus die investeringen moeten wel gemaakt worden en daarom wordt dit afgedwongen middels regulering van de netwerksector.

Wat de manieren van borging betreft kan gezegd worden dat niet alleen de verwachte manier van borging met behulp van wetten en regels aanwezig is maar dat institutionele borging ook een grote rol speelt. Ondanks de aanwezigheid van aandeelhouders die dividend verlangen, zoals naar voren is gekomen uit het eerder behandelde onderzoek, sluiten de publieke belangen goed aan bij de normen en waarden die gelden binnen de organisaties van de netbeheerders. De combinatie van borging met behulp van wetten en regels met institutionele borging leidt ertoe dat er een versterking optreedt in de waarborging van de publieke belangen.

De netwerksector is op het gebied van toezicht zo ingedeeld dat er sprake is van een overlegcultuur. De tariefregulering wordt in samenspraak en op basis van door de netbeheerders geleverde informatie vastgesteld. Om te voorkomen dat de netbeheerders de situatie in hun voordeel uitleggen en de betrouwbaarheid ten koste gaat van de betaalbaarheid dienen ze kwaliteitsdocumenten aan te leveren waarin de staat van de netten wordt toegelicht en er wordt daarnaast door onafhankelijke onderzoeksbureaus onderzoek gedaan naar de kwaliteit van de netten. Zo ontstaat er voor de toezichthouder een betrouwbaar beeld over de kwaliteit van de netten en kan er gecontroleerd worden of de netbeheerders de hun geboden middelen effectief en efficiënt hebben ingezet.

Discussie

Om de resultaten van dit onderzoek in een breder perspectief te plaatsen moet er gekeken worden naar wat de resultaten van het onderzoek precies zeggen. De netbeheerders zijn zeer goed op de hoogte van de publieke belangen die spelen in het netbeheer. In hun visies en missies staan deze publieke belangen allemaal als strategische doelstellingen omschreven. Ook in de analysefase van het onderzoek is gebleken dat institutionele borging een grote rol speelt. Het blijft echter moeilijk om te concluderen dat de publieke belangenbehartiging door netbeheerders optimaal functioneert. Voor wat betreft het publieke belang betrouwbaarheid kan er vrij goed gemeten worden hoe de netbeheerders het er vanaf brengen doordat de jaarlijkse uitvalduur van energie een meetbaar begrip is. Ook de kwaliteit van de netten houdt hiermee verband want dit gaat samen met een deel van de storingen die plaatsvinden in het energietransport, eveneens een meetbaar begrip. Het publieke belang betaalbaarheid wordt al lastiger te meten. Het is bijvoorbeeld moeilijk te controleren of netbeheerders er alles aan gedaan hebben om zoveel mogelijk aan kostenbeheersing te doen. Tarieven worden gekoppeld aan de prestaties van de netbeheerders van de afgelopen zoveel jaar maar dit betekent niet dat er altijd optimaal kostenefficiënt is gewerkt. En op het terrein van duurzaamheid is het met alle mogelijke nieuwe ontwikkelingen niet mogelijk om te garanderen dat er op optimale wijze is geïnvesteerd in de meest efficiënte innovaties. Netbeheerders hebben dat ook niet zelf in de hand omdat bijvoorbeeld de politiek bepaalde energiebronnen kan stimuleren zoals bijvoorbeeld door subsidies te geven op zonnepanelen. De infrastructuur moet er dan ineens op worden aangepast.

In de inleiding van dit onderzoek is eerder beschreven dat er sprake is van tegenstrijdige belangen bij de netbeheerders, waarbij aan de ene kant de besproken publieke belangen staan en aan de andere kant het financiële belang in de vorm van dividend en het behoud

daarvan op lange termijn. Roland Berger Strategy Consultants heeft onderzoek gedaan naar hoe aandeelhouders van netbeheerders aankijken tegen deze belangen en de conclusie daarvan is als volgt: *‘Uit het onderzoek blijkt dat deze belangen betrokken worden door een meerderheid van de aandeelhouders. Tevens blijkt dat de aandeelhouders voldoende mogelijkheden zien om deze belangen te behartigen’*⁸⁰. Hieruit blijkt dat de verwachte tegenstrijdige belangen wel spelen, doordat aan de belangen niet unaniem dezelfde waarde wordt toegekend, maar deze elkaar niet op een onoverkomelijke manier in de weg zitten omdat er voldoende perspectief bestaat deze belangen met elkaar te verenigen.

In hun artikel ‘borging van publieke belangen in de energievoorziening’ uit 2009 doen Willems en Mulder een aantal aanbevelingen om de regulering te verbeteren. Een daarvan is het toezicht op de kwaliteit van de netwerken te versterken. Dankzij de verplichting van het opstellen van kwaliteits- en capaciteitsdocumenten ontstaat er in toenemende mate een beter inzicht van de kwaliteit van de netwerken. Nu de netwerken staan voor een overgang naar allerlei slimme toepassingen zal inzicht in de kwaliteit ook versterkt worden omdat er veel vervangen en uitgebreid zal worden. Een andere aanbeveling is om te zorgen voor adequate prikkels in innovatieve investeringen. Dit krijgt onder meer vorm door in 2020 zo’n 12 miljoen slimme meters te willen hebben geïnstalleerd waardoor decentraal opgewekte duurzame energiebronnen goed aangesloten kunnen worden op de netwerken. Nog een belangrijk advies is om de grensoverschrijdende capaciteit te vergroten waardoor energiezekerheid, leveringszekerheid en concurrentie wordt bevorderd. Het blijkt dat er veel ingezet wordt op het creëren van de Noordwest-Europese energiemarkt waardoor deze belangen gewaarborgd kunnen worden. Uit dit onderzoek blijkt dat de verbeterpunten die Willems en Mulder aandroegen zijn opgepakt door de partijen in de netbeheersector.

Over het algemeen valt wel te stellen dat de publieke belangen in de netbeheersector op een goede manier worden gewaarborgd. Ook de Stuurgroep Visie Netbeheer stelt dit in hun rapport betreffende professioneel aandeelhouderschap: *‘Naar inschatting van de stuurgroep zijn netbeheerders derhalve in het algemeen financieel en organisatorisch op orde en in staat de noodzakelijke investeringen te kunnen doen. De stuurgroep ziet de toekomst van het netbeheer dan ook met vertrouwen tegemoet’*⁸¹. Om de waarborging van publieke belangen door netbeheerders nader te specificeren is uitgebreider onderzoek nodig wat in dit geval niet zou passen in het formaat van een bacheloropdracht vanwege de omvangrijkheid van de sector.

⁸⁰ Stuurgroep Visie Netbeheer (2011) p. 10

⁸¹ Stuurgroep Visie Netbeheer (2011) p. 11

Literatuurlijst:

Algemene Energieraad (2009) *De ruggengraat van de energievoorziening*, Den Haag.

Ankersmit, F. (2009) *Neoliberale sufferers*, in: Trouw, 28 februari 2009

Baarsma, B. en Theeuwes, J. (2009) *Publiek belang en marktwerking, argumenten voor een welvaartseconomische aanpak*, in: Koninklijke Vereniging voor de Staathuishoudkunde (2009) Preadviezen 2009, Marktwerking en publieke belangen

Babbie, E. (2004) *The Practice of Social Research, 10th edition*, Belmont: Wadsworth Publishing

CPB (2006) *Liberalisation of European energy markets: challenges and policy options, CPB-document 138*, Den Haag.

Cramton, P. en Stoft, S. (2006) *The Convergence of Market Designs for Adequate Generating Capacity with Special Attention to the CAISO's Resource Adequacy Problem*

Evans, L.T. en Guthrie, G.A. (2005) *Risk, price regulation, and irreversible investment*, in: International Journal of Industrial Organisation, 23(1-2), p. 109-128

Heldeweg, M.A. (2006) *Staatsvorming en Governance*, Alphen aan de Rijn: Kluwer

Joskow, P.L. en Tirole, J. (2007) *Reliability and Competitive Electricity Markets*, Rand Journal of Economics, 38(1), 60-84.

Joskow, P.L. (2011) *Comparing the Costs of Intermittent and Dispatchable Electricity Generating Technologies*, in: American Economic Review: Papers & Proceedings 2011, 100:3, 238–241

Kamerstukken II 2000-2001, 27831, nr. 1, p.7

Krippendorff, K. (2004) *Content Analysis, Introduction to Its Methodology, 2nd edition*, Thousand Oaks: Sage Publications, Inc

Ministerie van Economische Zaken (2008) *Energierapport 2008*, Den Haag.

Mulder, M. en Willems, B. (2009) *Borging van publieke belangen in de energievoorziening*, in: Koninklijke Vereniging voor de Staathuishoudkunde (2009) Preadviezen 2009, Marktwerking en publieke belangen

Sinderen, J. van en Kemp, R. (2008) *De welvaartseffecten van mededinging: wie profiteert?, NMa, Trust en antitrust; beschouwingen over 10 jaar Mededingingswet en 10 jaar NMa*, Den Haag.

Shadish, W.R., Cook, T.D. en Campbell, D.T. (2002) *Experimental and Quasi-Experimental Designs for Generalized Causal Inference*, Boston: Houghton-Mifflin

Shaw, R., Attree, M. en Jackson, T. (2010) *Developing electricity distribution networks and their regulation to support sustainable energy*, in: Energy Policy 38 (2010) Elsevier

Stuurgroep Visie Netbeheer (2010) *Onderzoek naar visie op regionaal netbeheer onder aandeelhouders*, Amsterdam: Roland Berger Strategy Consultants

Stuurgroep Visie Netbeheer (2011) *Professioneel Aandeelhouderschap: nu en straks*

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2000) *Het borgen van publiek belang*. WRR rapporten aan de regering, nr. 56, Den Haag: Sdu Uitgevers

Lijst van gebruikte data voor de analyse:

Alliander N.V. (2012) *Samen slim met energie, Jaarverslag 2011*, Amsterdam: Dart

Delta Netwerkbedrijf B.V. (2012) *Jaarrapport 2011*, Yerseke: Drukkerij Zoetewij

Energiekamer NMa (2011) *Factsheet Kwaliteit 2010: Delta Netwerkbedrijf B.V.*

Energiekamer NMa (2011) *Factsheet Kwaliteit 2010: Enexis B.V.*

Energiekamer NMa (2011) *Factsheet Kwaliteit 2010: Liander N.V.*

Energiekamer NMa (2011) *Factsheet Kwaliteit 2010: Stedin Netbeheer B.V.*

Energiekamer NMa (2011) *Factsheet Kwaliteit 2010: Sector 2010*

Enexis Holding N.V. (2012) *Zichtbaar de toekomst in, Jaarverslag 2011*, Rosmalen: Afdeling Communicatie Enexis

Gas Transport Services B.V. (2012) *Jaarverslag 2011*, Groningen: Corporate Service Centre Nederlandse Gasunie N.V.

Netbeheer Nederland (2012) *Betrouwbaarheid van elektriciteitsnetten in Nederland in 2011*, Arnhem

Netbeheer Nederland (2012) *Storingsreportage gasdistributienetten 2011*, Arnhem

Netbeheer Nederland (2012) *Spanningskwaliteit in Nederland, resultaten 2011*, Arnhem
Stedin Netbeheer B.V. (2012) *Jaarverslag 2011*, Rotterdam

TenneT Holding B.V. (2012) *Verkort Verslag TenneT 2011*, Arnhem: Afdeling Communicatie TenneT