

Strompelend hervormingsproces in de energiesector. Analyse van de recente ontwikkelingen

M.D.L. Veraart*

Samenvatting

Het blijven roerige tijden in de Nederlandse energiesector. De rust is niet teruggekeerd na de invoering van de splitsingswet. De privatisering van Nuon en Essent heeft voor veel beroering gezorgd. Naar het oordeel van de auteur was de ophef voor een deel onterecht. Het was het logische gevolg van de liberalisering van de energiemarkten, een pad dat vijftien jaar geleden is ingeslagen. Met de verkoop van de energiebedrijven is de soap nog niet voorbij. De inrichting van de publieke netwerkbedrijven en de bestemming van de verkoopopbrengsten zijn de nieuwe conflictpunten die zich aandienen.

Trefwoorden: energiebeleid, liberalisering energiesector

1 Vijftien jaar hervormingen: een korte terugblik¹

Eind jaren negentig is de ordening van de energiesector ingrijpend gewijzigd. Onder druk van de grote industriële bedrijven heeft de Europese Unie ingezet op de liberalisering van de energiemarkten. Direct na invoering van de nieuwe Elektriciteitswet werd in 1998 de groothandelsmarkt voor elektriciteit opengesteld voor concurrentie. In 2004 werd de liberalisering van de energiemarkten voltooid met het vrijgeven van de kleinverbruikersmarkt. De resultaten van de liberalisering van de energiemarkten vallen tot dusverre tegen, omdat de concurrentie op de energiemarkten nog zwak is. Door beperkingen in grensoverschrijdende transportcapaciteit zijn de nationale markten nog redelijk beschermd voor aanbieders. Tegelijkertijd weten grote energiebedrijven door consolidatie hun marktmacht te versterken.

Met het vrijgeven van de groothandelsmarkt in 1998 ontstond ook ruimte voor privatisering van de productiebedrijven. In een paar jaar tijd is het merendeel van de Nederlandse centrales verkocht aan internationale spelers. De landelijke transportnetten voor elektriciteit maakten geen onderdeel uit van de privatisering van productiebedrijven. De transportnetten werden ondergebracht in Tennet NV met de rijksoverheid als enige aandeelhouder. Door de transportnetten af te scheiden werd mogelijk misbruik door 'incumbents' voorkomen. Misbruik ontstaat door concurrenten toegang tot het monopolistische netwerk te belemmeren. Een andere vorm van concurrentievervalsing is de netwerken als onderpand te gebruiken voor investeringen in geheel andere activiteiten. Het exploiteren van een monopolistisch netwerk in een concurrerende dienstenmarkt is een klassiek probleem in netwerksectoren. De EU schrijft scheiding van activiteiten voor, maar de invulling is per sector verschillend. Die kan lopen van een lichte boekhoudkundige tot een volledige scheiding op eigendomsniveau. Voor privatisering van energiedistributiebedrijven, waaronder Essent en Nuon, was toestemming van de minister van Economische Zaken nodig. De

1 In deze beschouwing ligt de nadruk op de ontwikkeling in de Elektriciteitsmarkt. Zie voor een uitgebreide analyse Veraart (2007).

energiedistributiebedrijven combineren de commerciële handelsfunctie op energiemarkten met het beheer van regionale distributienetten. Ook de regionale distributienetten zijn monopolies waarbij misbruik mogelijk is. De positie van de regionale distributienetten was in de nieuwe wetgeving nog niet geregeld. In 2000 kwamen echter al de eerste initiatieven voor privatisering van de energiedistributiebedrijven. Essent en Nuon wilden een beursgang en het Utrechtse bedrijf REMU sloot een intentieovereenkomst met het Spaanse Endessa voor verkoop van de aandelen. De Tweede Kamer heeft de voornemens tot privatisering van deze bedrijven geblokkeerd vanwege het ontbreken van nadere regelgeving. De invulling van de regelgeving voor het netwerkbeheer heeft tot een groot conflict geleid tussen de rijksoverheid en de sector. De bedrijven hebben zich heftig verzet tegen voorstellen tot volledige afsplitsing van de netwerkbedrijven. Een groot deel van aandeelhouders – provincies en gemeenten – heeft de bestuurders van de energiebedrijven hierin gesteund. Met de invoering van de Wet Onafhankelijke Netbeheer (splitsingswet) in 2007 is uiteindelijk gekozen voor de meest vergaande variant, namelijk volledige afsplitsing van de regionale netwerkbedrijven met behoud van publiek aandeelhouderschap. Per 1 januari 2011 moeten alle tot dusverre geïntegreerde bedrijven de splitsing hebben doorgevoerd. De bedrijven hebben zich hier morrend bij neergelegd. Bij Essent en Nuon is de splitsing in 2009 volledig doorgevoerd, bij Eneco is het splitsingsplan recent goedgekeurd.

2 Ratio achter privatisering energiebedrijven

Bestuurders van Essent en Nuon verkondigden bij de aankondiging van de verkoopplannen dat de splitsing privatisering van de energiebedrijven onvermijdelijk had gemaakt. Dat is nog maar de vraag. Ook met de netwerkbedrijven erbij waren de energiebedrijven een prooi voor de grote Europese spelers. De privatisering is dan ook niet zozeer het gevolg van splitsing, maar van de liberalisering van de energiemarkten in Europa. Aan de privatisering lagen strategische overwegingen ten grondslag die een antwoord moeten geven op de ontwikkeling op de energiemarkten. De keuze van Essent en Nuon om aansluiting te zoeken bij Europese spelers is een logische stap gezien hun strategie, te willen beschikken over voldoende eigen productiecapaciteit. De investeringen in een grote centrale van meer dan 1000 MW lopen al gauw op tot 1,5 miljard euro. De grote Nederlandse energiebedrijven kunnen op eigen kracht hooguit één nieuwe grote centrale per keer financieren, grote Europese energiebedrijven als RWE en Eon hebben vijf centrales of meer tegelijk in bestelling. Dit zorgt voor lagere kosten en kortere levertijden vanwege de schaarste op de toeleveringsmarkt. Naast de positie op de inkoopmarkt speelt ook de spreiding in wijze van opwekking een belangrijke rol. Uit oogpunt van kosten en risico's is een spreiding in brandstoffen aantrekkelijk. Het realiseren van een aantrekkelijke brandstofmix binnen het eigen bedrijf vraagt om een schaal die de Nederlandse energiebedrijven niet hebben. Bij een integratie van energiemarkten binnen Europa, die langzaam maar zeker zijn beslag krijgt, zijn bedrijven als Nuon en Essent te groot voor het servet en te klein voor het tafellaken. Een strategie gericht op het behoud van beide bedrijven als zelfstandige nationale kampioenen is alleen mogelijk indien de rijksoverheid een vorm van industriebeleid voert, waarbij de eigen energiebedrijven in enigerlei vorm worden beschermd. Een dergelijk beleid was niet te verwachten van de rijksoverheid. Aansluiting zoeken bij Europese spelers was dan

ook een goed te verklaren stap van beide energiebedrijven. Ook bij de presentatie van de – mislukte – fusie van Essent en Nuon in 2007 werd uitdrukkelijk aangegeven dat samengaan een eerste stap was die binnen enkele jaren gevolgd zou worden door het samengaan met een grote Europese speler.

Ook voor de meeste aandeelhouders in Essent en Nuon was verkoop van aandelen een logische stap. Provincies en gemeenten hebben als aandeelhouder weinig te zoeken in commerciële bedrijven die grensoverschrijdend opereren. Niet alleen vanwege de financiële risico's die zij lopen, maar ook gezien hun eigen beperkingen. Bij provincies en gemeenten ontbreekt de kennis om strategie en beleid van energiebedrijven goed te kunnen beoordelen. Zij zijn ook niet in staat om de bedrijven van het noodzakelijke kapitaal te voorzien om de nodige investeringen te kunnen doen. Bovendien is in de afgelopen decennia alle bemoeienis met energiebeleid weggehaald bij de lagere overheden en op nationaal en Europees niveau neergelegd. Het aandeelhouderschap in productiebedrijven is daarmee een relik uit het verleden geworden. Privatisering van de commerciële tak was dan ook de logische slotsom voor bestuurders en aandeelhouders van Essent en Nuon. Het samenvallen van deze belangen verklaart de opmerkelijke eensgezindheid van bestuurders en aandeelhouders in het gehele verkoopproces. Het publiek maken van de biedingen rond de jaarwisseling van 2008-2009 was voor hen niet het beginpunt, maar het sluitstuk van het proces met een zeer aantrekkelijke bonus voor de aandeelhouders van ruim 18 miljard euro. De hoogte van de biedingen heeft insiders overigens verbaasd, de kredietcrisis heeft de verkoopprijs van de energiebedrijven nauwelijks beïnvloedt.

3 Belangen rijksoverheid bij privatisering

Voor de rijksoverheid spelen bij de verkoop van de productie- en leveringsbedrijven andere belangen. Zij is 'systeemverantwoordelijk' en moet zorgen voor een goede borging van publieke belangen in de energiesector, samen te vatten met 'schoon, betrouwbaar en betaalbaar'. Er is met de invoering van de splitsingswet een consistent wettelijk kader voor de energiesector gecreëerd. Binnen dat kader is uitdrukkelijk ruimte voor privaat eigendom in productie en levering. Ervaringen met hervormingen in netwerksectoren leren echter dat de kwaliteit van het privatiseringsproces van invloed kan zijn op het resultaat van de ordening. Zo is het in de telecomsector goed gegaan, maar heeft het in de spoorsector tot een crisis geleid. De energiemarkten verkeren nog in een ontwikkelingsfase. Hierboven is al gerefereerd aan het oligopolistische karakter van de energiemarkten die aangeven dat het 'maken' van de markt nog niet af is. De kritische succesfactoren bij het 'maken van een markt' hebben niet alleen betrekking op de kwaliteit van regelgeving, maar ook op het profiel van de spelers.

Wat is het type ondernemerschap dat het kopende bedrijf kenmerkt? Is de koper vooral kostengeoriënteerd of innovatiegedreven? Is de bedrijfsstrategie gericht op sterke centralisatie van bedrijfsfuncties of kent het bedrijf een decentrale structuur en aansturing? Wat is de strategie met betrekking tot duurzaamheid in de energievoorziening?

Met het privatiseren wordt impliciet een keuze gemaakt voor het type ondernemerschap en daarmee op de verdere ontwikkeling van de energiemarkten. Normaliter heeft de overheid geen taak bij het beoordelen bij de kwaliteit van het ondernemerschap in de

markt, maar bij het 'maken' van de markt ligt dat anders. Zeker op het moment dat de twee grootste energiebedrijven te koop staan, is een kritische beoordeling door het rijk nodig. De bedrijven hebben in de elektriciteitsmarkt samen meer dan vijf miljoen klanten en bijna de helft van de productiecapaciteit in ons land. IJkpunt in de beoordeling zijn de belangen van de consument, dat wil zeggen efficiënte en betrouwbare aanbieders met een investeringsstrategie gericht op een duurzame energievoorziening.

4 Rol van het rijk in het privatiseringsproces

Bij hervormingen interfereren het proces van herordening van de sector en het privatiseringsproces. Dit vraagt om een goede afstemming van beide processen. In de telecomsector was dit relatief eenvoudig, omdat in beide processen het rijk de regie had. Daardoor kon bijvoorbeeld de staat als eigenaar KPN voor een faillissement behoeden met een forse kapitaalinjectie en zo de hervormingen in de sector veilig stellen. In de energiesector is dat ingewikkelder: het rijk ordent en stuurt, provincies en gemeenten zijn de eigenaren. Deze rolverdeling vraagt om een goede afstemming tussen overheden, waarbij het rijk als systeemverantwoordelijke de regie heeft. De vraag is welke instrumenten er zijn voor de rijksoverheid om te zorgen dat het privatiseringsproces bijdraagt aan het succes van de hervormingen. Er zijn drie mogelijke opties: voorwaarden stellen aan kopers, een moratorium op verkoop instellen of als rijk de aandeelhouders uitkopen.

Bij uitkoop of een participatie wordt de rijksoverheid direct partij in het onderhandelingsproces. In de andere opties is de interventie gericht op beïnvloeding van het proces zonder zelf partij te zijn in het verkoopproces.

Direct participeren in het verkoopproces door het kopen van aandelen is nooit een optie geweest voor het rijk. De provincie Noord-Holland heeft in het voorjaar van 2009 het rijk verzocht om te participeren in Nuon Energy. Uit een reconstructie van *de Volkskrant* (d.d. 25 juli 2009) blijkt dat ook grootaandeelhouders van Essent hun aandelen op een goed moment te koop hebben aangeboden aan het rijk. Minister Van der Hoeven heeft deze optie van participatie verschillende malen publiekelijk van de hand gewezen. Het werd als de verantwoordelijkheid van de aandeelhouders gezien.

De mogelijkheden om het verkoopproces te beïnvloeden door het stellen van voorwaarden waren juridisch beperkt. De minister heeft bij de goedkeuring van het splitsingsplan haar bevoegdheden vooral gebruikt om aandeelhouders extra vermogen in de netwerkbedrijven te laten stoppen, maar heeft de transacties niet in de kern kunnen veranderen. Dit, terwijl de minister en ook kamerleden zeer kritisch waren op de deal tussen RWE en Essent; de toon was ronduit negatief. Het ongenoegen had vooral betrekking op de vuile opwekking door RWE; liefst tweederde van de productiecapaciteit draait op steenkool en bruinkool.

Het rijk heeft echter geen instrumenten om op deze gronden de verkooptransactie te blokkeren. De formele bezwaren die vanuit het rijk naar voren werden gebracht waren tweeledig: het eigendom van de transportnetten in Europa is een verstoring van de concurrentieverhoudingen en er waren losse einden in de besluitvorming. Het ingediende splitsingsplan was nog niet goedgekeurd en de positie van de kerncentrale Borssele in de transactie was onduidelijk. Op 15 mei 2009 heeft de minister de aandeelhouders formeel om uitstel van het besluit gevraagd. Dit alles heeft geen succes gehad. De verkooptransactie is inmiddels geëffectueerd, met de kanttekening dat Borssele uit de

transactie is gehaald. Op het punt van de transportnetten heeft het rijk niets kunnen bereiken.

De transactie Nuon-Vattenfall is met duidelijk minder rumoer verlopen. In de voorstellen zaten geen losse einden waardoor de interne besluitvorming door de aandeelhouders soepel is verlopen. Verder was het imago van Vattenfall beter ondanks het feit dat Vattenfall meer dan 40% van de elektriciteitsproductie door kolen opwekt.

Al met al zijn de mogelijkheden voor beïnvloeding door het rijk in de praktijk beperkt gebleken. De juridische basis om dit af te dwingen ontbrak, vrijwillige medewerking vanuit de aandeelhouders was er niet. Sterker: de wijze van opereren van het rijk heeft veel kwaad bloed gezet bij de aandeelhouders van Essent en Nuon. De in het splitsingsdebat vertroebelde verhoudingen zijn gecontinueerd en waarschijnlijk verder verslechterd.

De conclusie is dat het rijk niet goed was voorbereid op het privatiseringsproces bij Essent en Nuon. Ondanks het feit dat beide bedrijven hun voornemen tot verkoop tijdig hadden aangekondigd.

De Commissie-Kist (2008) heeft in opdracht van de minister de problematiek van het publieke aandeelhouderschap in kaart gebracht en concrete aanbevelingen aan partijen gedaan. De Commissie had wat de privatisering betreft, geadviseerd, het stellen van voorwaarden nader te onderzoeken en het overleg tussen rijk en aandeelhouders goed te borgen. Beide is niet gebeurd. Niet alleen ontbrak een visie op de effecten van privatisering, ook is onderschat hoe slecht de verhoudingen tussen rijk en aandeelhouders waren in dit dossier. Daarmee ontbraken de voorwaarden voor een effectieve beïnvloeding vanuit de rijksoverheid.

5 Eigen verantwoordelijkheid aandeelhouders

De vraag is of de publieke aandeelhouders in Essent en Nuon hun verantwoordelijkheid hebben waargemaakt. De Commissie-Kist onderkende de logica van de provincies en gemeenten om hun aandelen te verkopen, maar vroeg wel om een integrale afweging van alle strategische opties en een beheerst verkoopproces. Aandeelhouders van beide bedrijven geven aan dat zij in de afgelopen jaren intensief betrokken zijn geweest bij het opstellen van doelen en criteria voor het verkoopproces en bij de beoordeling van de biedingen. Gemakkelijk was dit niet gezien het grote aantal aandeelhouders bij beide bedrijven.

Voor de aandeelhouders heeft in de besluitvorming duurzaamheid zeker een rol gespeeld. Inhoudelijk was dit een belangrijk thema in de besluitvormende vergaderingen van provinciale staten en gemeenteraden. Niet toevallig, want veel provincies en gemeenten zijn druk bezig met het opstellen van een duurzaamheidsagenda. Dit heeft zijn weerslag gekregen in de besluitvorming over de verkoop. De kopers hebben zich onder meer vastgelegd op het investeren in windenergie in de komende 10 jaar. RWE investeert 1 tot 1,5 miljard euro in windenergie, Vattenfall wil 1400 MW aan windenergie in Nederland. Tezamen is dit circa 15% van de bestaande opwekkingscapaciteit voor elektriciteit. Voor bewaking van deze en andere afspraken zijn door contractpartijen bij beide bedrijven stichtingen opgericht die de afspraken bewaken. Het idee van een stichting is ontleend aan de afspraken die het rijk heeft gemaakt bij de overname van KLM door AirFrance. De effectiviteit van deze privaatrechtelijke vorm van borging moet zich echter nog bewijzen. Tot slot heeft in het selectieproces de reputatie van mogelijke kopers een rol gespeeld.

Niet elke koper zou in aanmerking komen, verkoop aan een Russisch energiebedrijf zou ondenkbaar zijn geweest voor de aandeelhouders. Ook agressieve private equity fondsen zijn van begin af aan buiten de deur gehouden.

De conclusie is dat de aandeelhouders van Essent en Nuon ervan mochten uitgaan dat met het voldoen aan de wettelijke eisen de publieke belangen voldoende geborgd zouden zijn. Zij hebben vanuit de rijksoverheid geen contrasignaal gekregen in de voorbereidende fase. Daarmee kwam het financiële belang voorop te staan en zagen de aandeelhouders het als hun 'plicht' om voor een hoge verkoopopbrengst te gaan. Dat laatste is zeker gelukt. Mede onder druk van aandeelhouders zijn er aanvullende afspraken in de koopovereenkomst opgenomen over investeringen in duurzame energie. Al met al hebben de aandeelhouders in het verkoopproces hun verantwoordelijkheid waargemaakt en in hoofdlijnen voldaan aan de eisen die de Commissie-Kist heeft gesteld aan de verkoop van de productie- en leveringsbedrijven.

6 Herinrichting netwerkbedrijven: vergeten dossier

In de commotie over privatisering van de productie- en leveringsbedrijven is de inrichting van de netwerkbedrijven op de achtergrond geraakt. Met de splitsing worden de publieke belangen van netwerken geborgd, maar daarmee zijn de regionale netwerken nog niet geoptimaliseerd. Er zijn acht netwerkbedrijven die distributie van gas- en elektriciteit verzorgen en nog drie netwerkbedrijven voor alleen gas. De huidige regionale netwerkbedrijven zijn zeer ongelijk in omvang en de grote netwerkbedrijven hebben een versnipperd netwerk. De drie grote netwerkbedrijven zijn: Alliander (oud-Nuon), Enexis (oud-Essent) en Stedin (oud-Eneco). De versnippering is het gevolg van eerdere fusieprocessen van energiebedrijven die vooral waren ingegeven door de wens tot schaalvergroting in het commerciële deel van het bedrijf, waarbij de belangen van netwerken ondergeschikt waren. Het is echter in het belang van de afnemers om tot een meer efficiënte indeling van de regionale netwerken te komen, omdat dit lagere tarieven en verbetering van de leveringszekerheid mogelijk maakt.

De wettelijke basis voor de sturing van de netwerkbedrijven is de regulering door de Energiekamer van de NMa in combinatie met publiek aandeelhouderschap. Bij regulering gaat het om het sturen op prijs en kwaliteit. De prijsregulering in deze sector is sterk ontwikkeld. De toepassing van maatstafconcurrentie heeft volgens de berekeningen van de NMa in de jaren 2001-2007 1,9 miljard euro opgeleverd voor de consument. De Algemene Rekenkamer (2009) heeft de berekeningen onlangs gevalideerd. Regulering van kwaliteit staat echter nog in de kinderschoenen. Meting van de jaarlijkse uitval is een belangrijke indicator, maar zegt niet veel over de toekomstige beschikbaarheid. De kwaliteit van morgen wordt bepaald door de onderhoudsuitgaven en investeringen van vandaag. De Energiekamer doet uitvraag naar investeringsplannen, maar het is lastig om het verband met gewenste kwaliteit van de infrastructuur vast te stellen. Het gevolg is dat er nog geen goede balans is tussen regulering van prijs en kwaliteit. De Algemene Rekenkamer (2009) wijst erop dat het succes in de prijsregulering mogelijk ten koste is gegaan van de investeringen en daarmee de toekomstige kwaliteit van het netwerk. Onder privaat eigendom kan een dergelijke situatie leiden tot het 'uitwonen van het net'. De ervaring leert dat publiek eigendom geen garantie is tegen onderinvesteringen, maar overheden zijn naar verwachting wel gevoeliger voor de externe effecten van onderinvesteringen en zullen eerder corrigerend optreden. Belangrijk is ook de mogelijke

bijdrage van de netwerken aan het vergroten van duurzaamheid, waaronder het zorgen voor de aansluiting van kleinschalige eenheden die schone energie opwekken. Bij hoge groei hiervan is een andere configuratie van de netwerken nodig. Het gaat niet meer om het eenzijdige transport van de centrale naar de huisaansluiting, er ontstaat een veel gevarieerder patroon van levering en afname van stroom. Het gevolg is dat er zowel in het aanbod als in de vraag van stroom grotere pieken en dalen ontstaan. Het huidige netwerk is daar nog niet op ingericht, er zijn investeringen nodig om netwerken 'slimmer' te maken. Ook de introductie van elektrisch rijden vraagt om aanzienlijke investeringen in de netwerken. Deskundigen menen dat de bijdrage van netwerkbedrijven aan verduurzaming groter zal zijn dan van de grootschalige centrales. Uit de bovenstaande beschouwing zijn de inrichtingscriteria voor de netwerksectoren eenvoudig af te leiden. Het gaat om de effectiviteit van regulering, de gewenste bestuurlijke schaal en de optimale bedrijfseconomische schaal. Hieronder een korte toelichting op de inrichtingscriteria.

Effectiviteit van regulering

Maatstafconcurrentie is gebaseerd op vergelijking of benchmarking van netwerkbedrijven. Benchmarking is effectief als er voldoende vergelijkbare bedrijven zijn. Hoe meer bedrijven in de vergelijking kunnen worden opgenomen, hoe beter. Onderzoek waarbij een ondergrens wordt gedefinieerd ontbreekt. Het SEO (2008) wijst op een Engels onderzoek waarin het aantal van 7 bedrijven als kritisch wordt gezien.

Bestuurlijke schaal

Publieke aandeelhouders die de externe effecten van investeringen het meest direct voelen, zijn naar verwachting ook de meest effectieve aandeelhouders. Dit pleit voor aandeelhouderschap op regionaal niveau. De huidige provincies zijn in beginsel het optimale bestuurlijke niveau. Rekening houdend met enige clustering van provincies (bijv. Noord-Nederland) en verbijzondering van grootstedelijke agglomeraties (bijv. Rijnmond) zouden er op basis van dit criterium 10 tot 12 netwerkbedrijven moeten komen.

Bedrijfseconomische schaal

Met een grotere schaal kunnen kosten worden bespaard. Het is niet zo dat één nationaal bedrijf het goedkoopste is. In de praktijk blijkt dat de verwachte besparingen in overhead teniet worden gedaan door grotere complexiteit van de organisatie en hogere coördinatiekosten. De meest relevante parameter voor de bedrijfseconomische schaal is de financiering en kwaliteit van projectmanagement voor uit te voeren investeringen. Indicaties hiervoor ontbreken.

Optimalisering van de schaal is het wegen van bovenstaande criteria. Regulering en bestuurlijke schaal wijzen richting schaalverkleining, de uitvoering van investeringsopgaven richting schaalvergroting. De Commissie-Kist noemt bijvoorbeeld 3 à 5 bedrijven. Dit is echter niet onderbouwd. Een gedegen onderzoek naar de schaalessen per criterium en een beoordeling van de criteria in hun samenhang is noodzakelijk. Vanuit het rijk is als systeemverantwoordelijke bijzondere aandacht nodig voor de effectiviteit van maatstafconcurrentie in de toekomst. Het is de vraag of maatstafconcurrentie nog wel houdbaar is in een situatie dat er nog maar een paar

netwerkbedrijven bestaan waarbij er grote verschillen zijn in de mate waarin werkgebieden op elkaar aansluiten. De maatstafconcurrentie kan mogelijk zelfs, vanuit publiek belang, ongewenst strategisch gedrag uitlokken. Door de 'concurrent' een inefficiënt werkgebied te bezorgen behoudt het netwerkbedrijf zelf de relatieve voorsprong in de benchmark en strijkt de premies hiervoor op. Goed voor het bedrijf, maar slecht voor de consument. De daling van het gemiddelde kostenniveau en daarmee van de tarieven stukt immers.² Daarmee wordt een belangrijk onderdeel van het reguleringsinstrumentarium ineffectief. Vreemd genoeg gaat de Energiekamer (2009) in haar toekomstvisie op de sector geheel niet op dit vraagstuk in.

7 Regie bij herinrichting

Het is de verantwoordelijkheid van de gezamenlijke overheden om na het nemen van het splitsingsbesluit de herinrichting van de regionale netwerkbedrijven voortvarend ter hand te nemen. Tot dusver is alle aandacht uitgegaan naar de privatisering van de commerciële delen van het bedrijf. Nu de verkoop van Essent en Nuon Energy een feit is, kan alle aandacht worden gegeven aan de inrichting van de netwerkbedrijven. Op korte termijn is duidelijkheid nodig over wie de regie neemt: de huidige aandeelhouders of het rijk. Het rijk heeft als 'systeemverantwoordelijke' een groot belang bij een efficiënte ordening, maar de gemeenten en provincies zijn aandeelhouder.

Wie is aan zet?

Optie a: regie bij aandeelhouders

Herinrichting van de netwerkbedrijven kan niet zonder instemming van de aandeelhouders. Het zou logisch zijn dat de provincies en de grote steden, als grootaandeelhouders in de netwerkbedrijven, het initiatief nemen voor deze stap. Het veronderstelt wel dat zij als aandeelhouders actief willen sturen op onder meer betrouwbaarheid en duurzaamheid en dit willen borgen in de zeggenschapsverhoudingen in de bedrijven. Bij de regie van aandeelhouders dient de rijksoverheid ervoor te waken dat aan de voorwaarden voor effectieve regulering wordt voldaan. De aandeelhouders beschouwen het reguleringsregime hooguit als een gegeven. Ingewikkeld in deze optie is het grote aantal aandeelhouders, meer dan 200 in de netwerkbedrijven tezamen die ieder hun eigen regionale belangen hebben. Dit maakt een regie over de herordering van bedrijven wel erg ingewikkeld.

Optie b: regie naar het rijk

Het kan zijn dat huidige aandeelhouders geen actieve rol als aandeelhouder willen of kunnen vervullen in de regionale netwerkbedrijven. Dan blijven de ambities beperkt tot het financiële aandeelhouderschap en kunnen de publieke belangen in de netwerksector in de knel komen. In dat geval is het gewenst dat de rijksoverheid de regie bij herinrichting op zich neemt. Bij regie door het rijk is de kans aanwezig dat door centralistisch denken de regionale bestuurlijke belangen ondersneeuwen. Daarmee

2 Netwerkbedrijf A met een versnipperd werkgebied heeft een relatief nadeel ten opzichte van een netwerkbedrijf met een doelmatig werkgebied. Bedrijf A wordt door de maatstaf structureel gekort op de inkomsten terwijl netwerkbedrijf B met een efficiënt werkgebied een structurele bonus geniet. In een gesloten systeem met maar enkele spelers kan bedrijf A zijn werkgebied niet aanpassen, terwijl bij B de prikkel voor beter presteren verdwijnt. Het haasje-overeffect is uitgewerkt, de maatstaf werkt verstarrend in plaats van prikkelend.

kunnen netwerkbedrijven de aansluiting bij regionale behoeften aan investeringen in capaciteit en duurzaamheid verliezen. Ingewikkeld aan deze optie is dat het rijk geen eigenaar is van de netwerkbedrijven en daardoor afhankelijk is van de medewerking van de aandeelhouders. Verleiding is daarom een voorwaarde voor het slagen van deze optie. Uitkoop door het rijk is daarbij een van de mogelijkheden.

Optie c: management neemt de regie

Als zowel het rijk als de aandeelhouders passief blijven, zal het management dit naar zich toetrekken. Deze optie kan op gespannen voet komen te staan met de publieke belangen, omdat voor het management het belang van de eigen organisatie voorop staat en niet een efficiënte inrichting van de sector. Al eerder is gewezen op het mogelijk strategische gedrag bij de maatstafconcurrentie.

Op korte termijn is helderheid nodig over de verdeling van rollen en verantwoordelijkheden van betrokken overheden bij de herinrichting. In beide opties is een structurele vorm van afstemming nodig. Te lang wachten met de herinrichting is onverstandig, omdat het management niet zal afwachten en zelf stappen zal zetten die haaks kunnen staan op de publieke belangen in de sector. De belangen zijn groot. De boekwaarde van de activa van netwerkbedrijven bedraagt bijna 10 miljard euro, de marktwaarde mogelijk het dubbele. Bovendien zijn de ambities in het kader van verduurzaming hoog en daar kunnen de netwerkbedrijven een innoverende rol vervullen.

8 Bestemming verkoopopbrengsten

Richting de aandeelhouders heeft de Commissie-Kist geadviseerd om vooraf aan de verkoop de bestemming vast te leggen om zo te voorkomen dat het geld opgaat aan consumptieve uitgaven. Het beeld bij aandeelhouders is verschillend. Enkele provincies hebben een meerjarig investeringsprogramma opgesteld, bij de kleinere gemeentelijke aandeelhouders moet de discussie nog starten. De overheersende mening is om de verkoopopbrengst als stamkapitaal te zien en de jaarlijkse opbrengsten aan te wenden voor investeringsuitgaven én als compensatie voor de structurele bijdrage van de – nu wegvallende - dividendinkomsten in de begroting. Onder druk van het rijk hebben de aandeelhouders van Nuon en Essent circa 1 miljard euro extra in het vermogen van de netwerkbedrijven gestopt. Er resteerde een verkoopopbrengst van ruim 18 miljard euro. Dit is ongelooflijk veel geld waar vooral de provincies van profiteren. Ongeveer tweederde gaat naar de provinciale aandeelhouders, eenderde naar gemeentelijke aandeelhouders. Objectief gezien ontwricht zoveel geld de financiële huishouding van provincies. De verkoopopbrengsten zijn gemiddeld 2,6 maal de totale lasten in de begroting van de betrokken provincies en 5,2 maal het totaal aan reserves.³ Tijdig overleg met het rijk over de financiële consequenties – ook één van de aanbevelingen van de Commissie-Kist – is tot dusverre niet tot stand gekomen. Ook hier geldt dat het rijk de zaak op zijn beloop heeft gelaten. Al jarenlang is duidelijk dat dit vraagstuk op tafel zou komen. Dit kabinet heeft zich lang verscholen achter een advies van de Raad voor de Financiële Verhoudingen. Het advies ligt er nu, maar geeft geen antwoord op het vraagstuk dat nu op tafel ligt. De sfeer van wantrouwen in het energiedossier speelt ook in dit dossier door.

3 Bron: Ministerie van BZK, *De provinciale financiën 2009*.

Bij de huidige aandeelhouders leeft de angst dat het rijk de opbrengsten zal afromen. Eenzijdige afroming zal de verhoudingen tussen het rijk en de lagere overheden verder op scherp zetten. Tegelijkertijd zijn de bedragen dusdanig groot dat het financiële huishouding van de overheid als geheel raakt en afspraken tussen de bestuurslagen noodzakelijk zijn. De voor de hand liggende oplossing is om gezamenlijk afspraken te maken over de financiering van publieke investeringsprojecten in de regio. De discussie lijkt zich echter toe te spitsen op de hoogte van de korting in het provinciefonds.

Ingewikkeld is dat de verschillen tussen de provincies erg groot zijn.

Grootaandeelhouders als Gelderland en Noord-Brabant hebben sterk geprofiteerd van de verkoop, de provincie Zuid-Holland heeft nooit aandelen gehad in energiebedrijven. Een oplossing binnen het verdeelmodel zal moeilijk te vinden zijn. Bovendien is de vraag of dit de slimste route is. Met harde onderhandelingen kan het rijk misschien een paar honderd miljoen euro extra binnenhalen. De mogelijke prijs daarvoor is dat de invloed van het rijk op de aanwending van de ruim 10 miljard euro aan vermogen bij de provincies sterk verminderd. Een strategisch-tactische afweging is hier gewenst.

9 Slot

Er is in de energiesector met tien jaar wetgeving een consistente ordening tot stand gebracht. Dit is echter niet genoeg voor een succesvolle hervorming. Een goed transitieproces is minstens zo belangrijk (Veraart, 2007). De rijksoverheid is in de afgelopen jaren niet in staat geweest daar invulling aan te geven. Het rijk was niet voorbereid op de ontwikkelingen in de energiesector na vaststelling van de splitsingswet. Deze hebben betrekking op zowel de privatisering van de productie- en leveringsbedrijven, en de herinrichting van de netwerkbedrijven als de bestemming van de verkoopopbrengsten. Signalen waren er genoeg. Al jaren geleden dienden deze vraagstukken zich aan. Als laatste heeft de Commissie-Kist alles nog eens netjes op een rij gezet en veel nuttige aanbevelingen gedaan. Het rijk heeft er nauwelijks iets mee gedaan, de onderlinge verhoudingen tussen rijk en publieke aandeelhouders lijken zelfs verslechterd. Als deze situatie niet wordt doorbroken, zal overheidsturing van de regionale netwerkbedrijven zwak blijven. Het rijk wordt namelijk geconfronteerd met een dreigende uitholling van de maatstafconcurrentie, het krachtigste reguleringsinstrument, en kan als compensatie de bedrijven niet via overheidseigendom disciplineren. De lagere overheden zijn immers aandeelhouder en lijken niet van plan het rijk ter wille te zijn. Discussie over de financiële verhoudingen zal de sfeer niet verbeteren. De aandeelhouders hebben op dit moment de troeven in handen in het verdere hervormingsproces. Hun ambities en mogelijkheden zijn echter beperkt. De vraag is echter of het rijk de ambitie en het vermogen heeft om de dreigende patstelling te doorbreken. Als dit niet gebeurt, is suboptimalisatie van de netwerksector het resultaat.

Maarten Veraart

*Adviseur bij adviesbureau Andersson EIFFERS Felix (AEF)

Literatuur

Algemene Rekenkamer (2009), *Tariefregulering energienetbeheer*, Sdu, Den Haag.

Commissie Kist (2008), *Publiek aandeelhouderschap in energiebedrijven*, Den Haag.

Nederlandse Mededingingsautoriteit Energiekamer (2009), *Bespiegelingen op de toekomst van het netbeheer*, Den Haag.

SEO (2008), *Van Maatstaf naar Maatwerk, Toekomstvisie reguleringskader netwerkbedrijven elektriciteit en gas*, Amsterdam.

Veraart, M.D.L. (2007), *Sturing van publieke dienstverlening, Privatiseringsprocessen doorgelicht*, van Gorcum, Assen.