

# Effektivt statsligt tilsyn med forsyningssektoren

Brugerundersøgelse

---

Hellerup, 16. august 2016

**RAMBOLL**

IMPLEMENT  
CONSULTING GROUP

# Om denne rapport

---

Denne rapport sammenfatter analyseresultater vedrørende brugerundersøgelse blandt regulerede selskaber (vand, varme, el og naturgas)

Rapporten er udarbejdet af Implement og Rambøll Management som bilag til analysen “effektivt, statsligt tilsyn med forsyningssektorerne” på opdrag fra Energi-, Forsynings- og Klimaministeriet.

Dataindsamling og analyser er gennemført i april-juni 2016.

# Spørgeskemaundersøgelse

## UDSENDTE OG BESVAREDE SPØRGESKEMAER

Implement og Rambøll har udsendt spørgeskemaer til forsyningsselskaber indenfor el-, gas-, varme- og vandområderne om Energitilsynet og Forsyningssekretariatet. Respondenterne har haft mulighed for at vælge de områder, de arbejder på.

	Antal modtagere	Antal komplette besvarelser	Svarprocent
Eldistribution	60	42	70%
Gasdistributionsselskaber	3	3	100%
Øvrig gas	0	12	N/A
Fjernvarmeselskaber	100	67	67%
Vand	320	118	37%
Energinet.dk	1	1	100%
Totalt, unikke	484	243	50%

Der er sendt **484** skemaer ud og ved undersøgelsens lukning primo august 2016 modtaget **243** unikke besvarelser, hvilket giver en samlet svarprocent på **50%**. De største selskaber på hvert område har svaret.



13%

Kære respondent i forsyningssektoren,

Tak fordi du vil besvare dette spørgeskema om Energitilsynet og Forsyningssekretariatet.

Dine besvarelser vil være anonyme og bruges i Implement og Rambølls analyse af det statslige tilsyn med forsyningssektorene.

På forhånd tak  
Implement Consulting Group og Rambøll Management Consulting

< > Næste

RAMBØLL  
&  
IMPLEMENT  
CONSULTING GROUP

## UNDERSØGELSENS VURDEREDE UDSIGELSESKRAFT

Undersøgelsen viser klare billeder af de regulerede selskabers holdninger og vurderinger, men skal overordnet betragtes som indikativ, og der er ikke foretaget signifikantstest.

Respondenterne har vurderet enten Energitilsynet eller Forsyningssekretariatet på samme parametre og besvaret spørgsmål med samme ordlyd for at skabe sammenlignelighed. Dette vil dog have den omkostning at man mister præcision ift. det specifikke område.

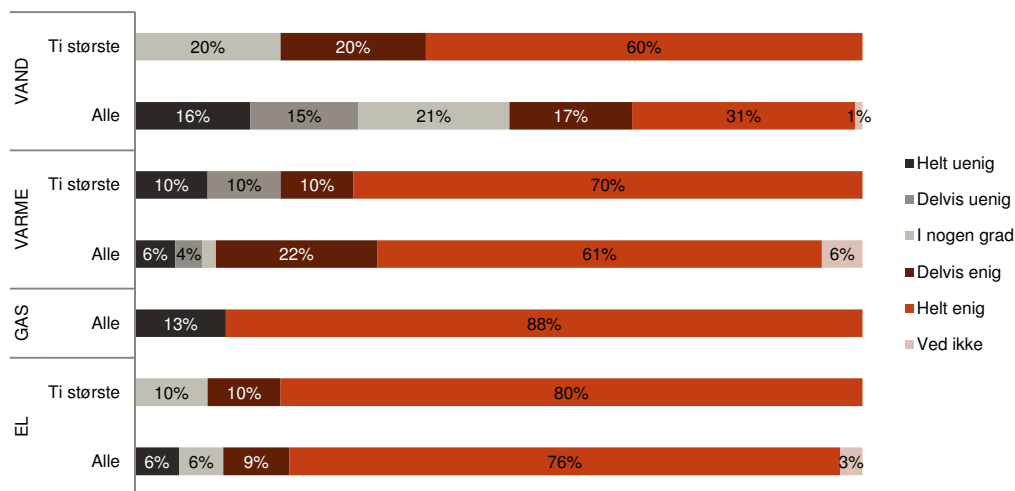
Såvel workshops, interviews med Energitilsynet, Forsyningssekretariatet og interessenter samt den internationale benchmarking viser, at samarbejde, fælles forståelse og god dialog med branchen er en forudsætning for god regulering og især for udvikling af ny regulering. Implement og Rambøll vurderer derfor, at spørgeskemaundersøgelsens indikationer som væsentlige i en analyse af et effektivt statsligt tilsyn.

Bias imod, at mange mindre selskaber med mindre erfaring med regulering trækker svarene i en bestemt retning, er søgt imødegået ved at inddrage deres størrelse og sidestille samlede svar med svarene fra de ti største selskaber på hvert område som en blød kontrol.

Det er ikke i det enkelte selskabs interesse at blive reguleret (økonomisk), hvilket kan komme til udtryk i en negativ vurdering af regulator – og givetvis også en manglende sondring mellem regulering og regulator, især for mindre selskaber. Samtidig peger undersøgelsen på opmærksomhedspunkter for såvel SET og FS samt væsentlige forskelle i vurdering af hhv. SET og FS på sammenlignelige områder, der belyses i det følgende.

# Vigtighed, relevans og faglig kvalitet af afgørelser fra SET og FS

## Respondenternes enighed i, at afgørelser fra SET/FS er vigtige og relevante



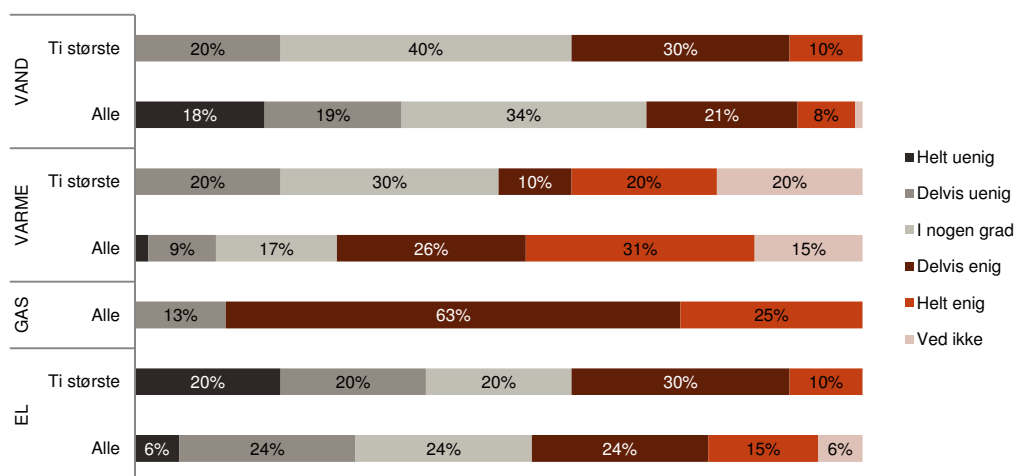
## AFGØRELSESNES VIGTIGHED OG RELEVANS

Den gennemsnitlige respondent på vandområdet opfatter ikke afgørelser fra Forsyningssekretariatet som lige så vigtige og relevante som på el-, gas- og varmeområderne. Dette kan modstilles med besvarelserne fra de ti største vandforsyningsselskaber, som i langt højere grad opfatter afgørelserne som vigtige. En tolkning kan være, at der med vandområdet er tale om en mindre "reguleringsmoden" sektor med mange mindre aktører, for hvem reguleringen generelt synes unyttig og uvedkommende, hvilket ikke gælder for de større aktører.

I højere grad er der på tværs af el-, gas- og varmeområderne en opfattelse af, at SET spiller en afgørende rolle. Dette kan hænge sammen med, at reguleringen fra SET er bredere end den økonomiske og f.eks. indeholder metodegodkendelser mv. Omvendt vurderer også varmeselskaberne reguleringen til at være vigtig.

Målingen tyder på et potentiale for Forsyningssekretariatet i at kommunikere sin rolle og betydning bredt, hvis branchen i højere grad skal tænke "med" reguleringen.

## Respondenternes enighed i, at afgørelser fra SET/FS har høj faglig kvalitet



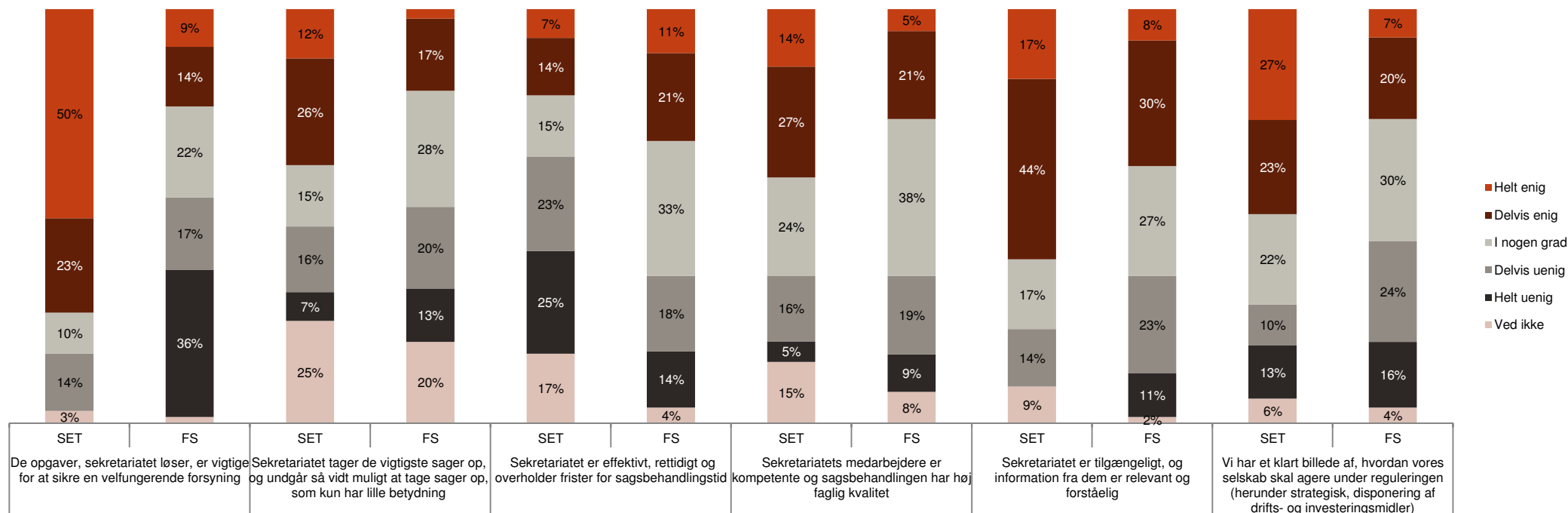
## AFGØRELSESNES FAGLIGE KVALITET

Ovenstående forskel mellem større og mindre vandselskaber ses ikke i samme grad i vurderingen af den faglige kvalitet af afgørelser fra FS, der vurderes relativt lavt.

Vurderingen af den faglige kvalitet af afgørelser fra Energitilsynet er mere jævnt og lidt højere, ligeledes uden væsentlige forskelle mellem store og små selskaber. Heller ikke her er vurderingen dog høj.

# Holdninger til sagsbehandling, kompetence mv.

Respondenternes grad af enighed i udsagn om Sekretariatet for Energitilsynet (SET) og Forsyningssekretariatet (FS)

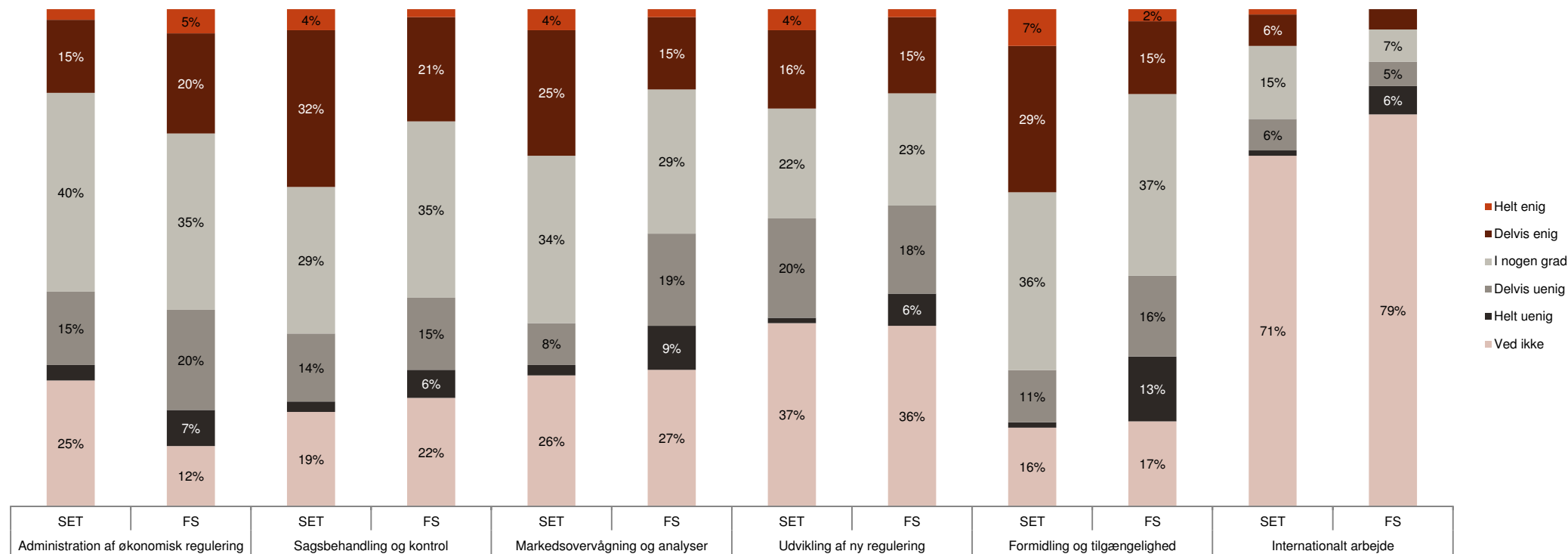


## FORSKELLE OG LIGHEDER I RESPONDENTERNES SVAR

- FS's opgaver opfattes som uvæsentlige, mens der blandt selskaber reguleret af SET er en bred opfattelse af, at reguleringen er vigtig.
- Der er en mere jævn vurdering af SET's og FS' prioritering af opgaver (bemærk her, at FS' opgaver i højere grad er bundne og givet på forhånd). Der er en høj andel af "ved ikke"-svar, hvilket enten kan tyde på manglende forståelse for baggrunden for, at sager tages op, eller manglende viden.
- Der er en relativt negativ vurdering af effektivitet og rettidighed i SET – vurderingen af FS er lidt mere positiv.
- Vurderingen af SET's og FS' medarbejders kompetence og sagsbehandlingens faglige kvalitet er en smule højere for SET men noget jævn begge steder.
- SET vurderes til at være forholdsvis tilgængeligt og velkommunikerende, FS vurderes i lidt mindre grad positivt.
- Ift. både FS og SET vurderer en del af selskaberne at det er svært at agere under reguleringen, mens en langt større del af selskaberne vurderer deres mulighed for strategisk ageren meget positivt under SET.

# Holdning til kompetence på opgaveområder

Respondenternes vurderinger af, om sekretariatet har de fornødne kompetencer inden for hovedydelsesområderne

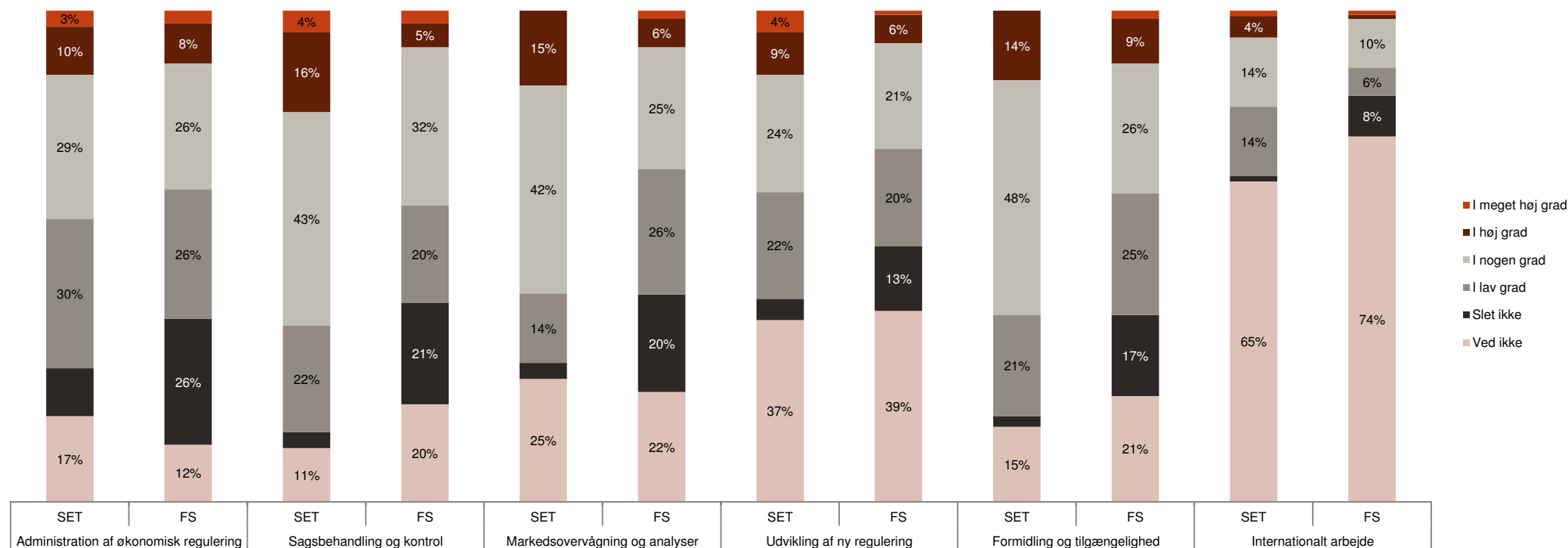


## FORSKELLE OG LIGHEDER I RESPONDENTERNES SVAR

- På ingen af områderne vurderes kompetenceniveauerne højt for SET eller FS.
- En væsentlig del af respondenterne har svaret 'ved ikke' – i endog meget høj grad for internationalt arbejde, hvilket indikerer at respondenterne har valgt ikke at svare på områder, som de ikke selv mener at kunne vurdere.

# Holdning til værdiskabelse

Respondenternes vurderinger af, om sekretariatet skaber værdi på hovedydelsesområderne

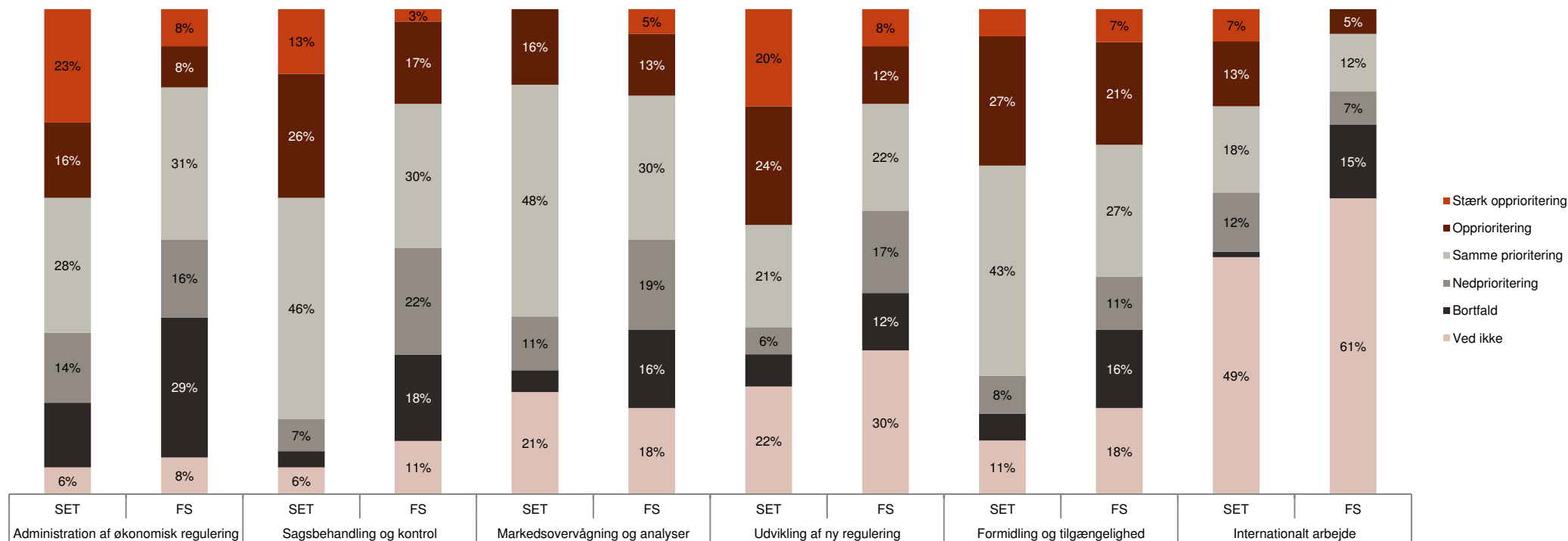


## FORSKELLE OG LIGHEDER I RESPONDENTERNES SVAR

- Mønsteret fra forrige side gentager sig på værdiskabelsen.
- Hverken for SET eller FS vurderes værdiskabelsen at være høj på nogen af opgaveområderne. Dette kan naturligvis hænge sammen med, at det enkelte selskab i reguleringen sjældent oplever en gevinst af (økonomisk) regulering.
- Respondenterne vurderer generelt FS hårdere end SET, hvilket bør ses i lyset af FS' primære rolle som økonomisk regulator.

# Holdning til prioritering af opgaver

Respondenternes holdning til, om sekretariatet skulle op- eller nedprioritere hvert enkelt hovedydelsesområderne

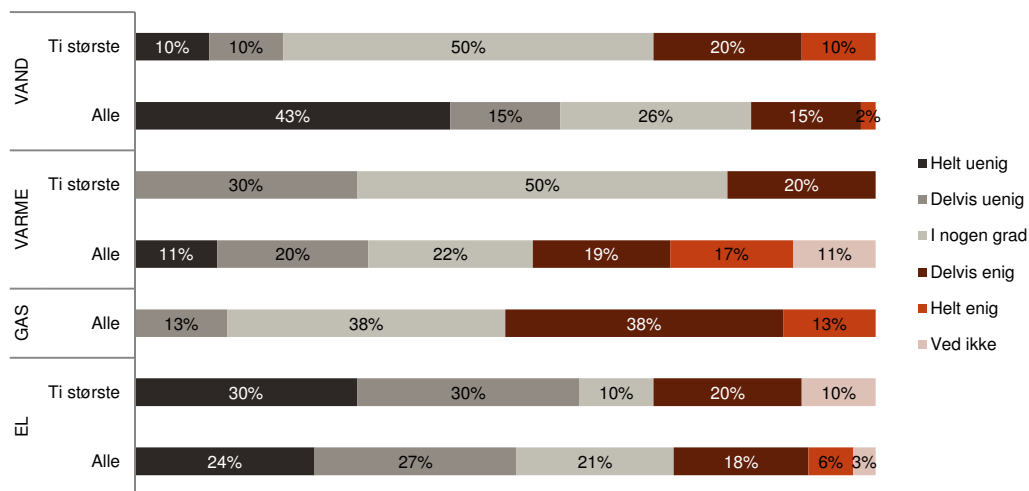


## FORSKELLE OG LIGHEDER I RESPONDENTERNES SVAR

- En stor del af selskaberne reguleret af SET ønsker en opprioritering eller stærk opprioritering af den økonomiske regulering, mens flere vandselskaber ønsker en nedprioritering eller rent bortfald. Dette kan tolkes som udtryk for en forskel i modenheden.
- Generelt ønsker en større del af respondenterne et fuldstændigt bortfald af opgaverne for FS end for SET, hvilket må afspejle et generelt ønske blandt en del af selskaberne om at regulatoren – eller reguleringen slet ikke fandtes.
- En væsentlig del af respondenterne ønsker, at SET opprioriterer eller stærkt opprioriterer deres bidrag til udvikling af ny regulering.



# Holdning til rimelighed i transaktionsomkostninger



## FORSKELLE OG LIGHEDER I RESPONDENTERNES SVAR

Transaktionsomkostninger er for respondenterne defineret som tidsforbrug samt udgifter til advokat- og revisorbistand.

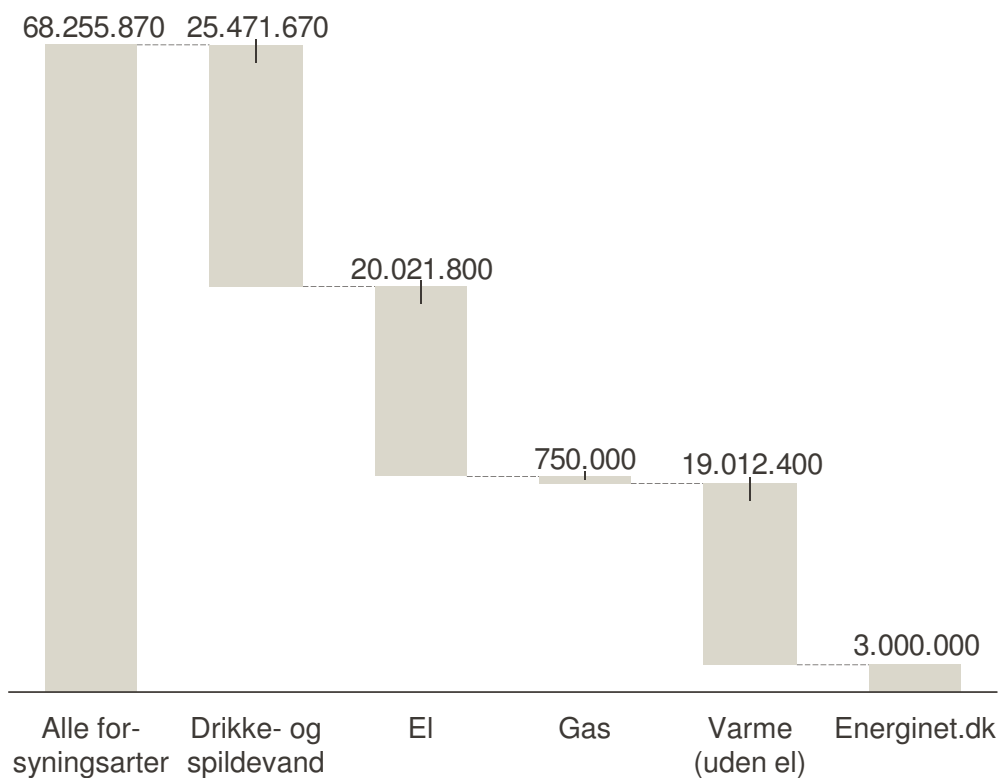
På vandområdet er hele 43% af virksomhederne helt uenige i, at disse er rimelige – for de ti største selskaber er holdningen en helt anden, hvilket afspejler de mange små vandforsyningsselskaber.

På gasområdet er vurderingen af rimelighed langt højere, hvilket afspejler de få, store selskaber og formentlig den tættere dialog der følger.

På elområdet vurderer en stor del af selskaberne, at transaktionsomkostningerne i forbindelse med reguleringen af dem er urimelige.

# Der er væsentlige omkostninger til regulering, ud over omkostningerne i de to sekretariater

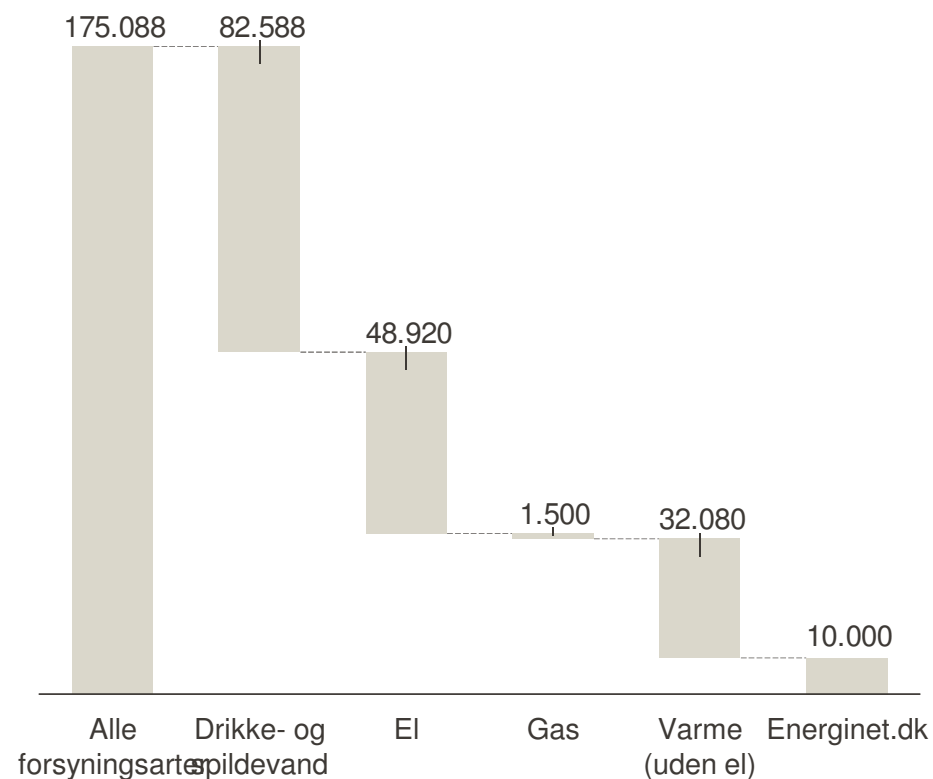
ESTIMERET ÅRLIGT FORBRUG I KRONER PÅ RÅDGIVER- OG ADVOKATBISTAND I FORBINDELSE MED REGULERING (KR.)



Selskabernes egen vurdering af rådgiveromkostninger i forbindelse med regulering, herunder udarbejdelse af reguleringsgrundlag samt sager.

Omkostningerne er opskaleret til brancheniveau ud fra størrelsen af de selskaber, som har svaret på brugerundersøgelsen.

ESTIMERET ÅRLIGT TIMEFORBRUG I FORBINDELSE MED REGULERING I SELSKABERNE (TIMER)



Selskabernes egen vurdering af eget tidsforbrug i forbindelse med regulering, herunder udarbejdelse af reguleringsgrundlag samt sager. Tidsforbruget svarer til ca. 110 årsværk i selskaberne.

Omkostningerne er opskaleret til brancheniveau ud fra størrelsen af de selskaber, som har svaret på brugerundersøgelsen.

# Andre kommentarer, SET (1/2)

---

- Der er en stor forskel på forbrugernes og sekretariatets holdning til brug af henlæggelser og afvikling af overdækning, hvilket skaber konflikter mellem vores to hovedinteressenter - ejerne og lovgivningen.
- Er ikke så opmærksom på tilsynet, når ikke man har de store ting verserende...
- Afgørelser omkring nødvendige nyinvesteringer trækker ud, med deraf følgende usikkerhed omkring rammen der skal ageres efter.
- Energitilsynet (på gasområdet) følger til dels den europæiske proces, Netværkskoder skal implementeres gennem Regler for Gastransport, der emne for emne, bliver metodegodkendt. Man kan spørge sig selv om nødvendigheden af dette, da Kommissionen, ACER og ENTSOG jo har lavet en afklaring / godkendelse, mens den nationale implementering, i mindre grad, kan påvirke implementeringen. Samtidig afholder Energinet.dk en fyldig og transparent metodeudvikling med de kommercielle aktører. Helt fra Framework Guidelines, til netværkskoder, med, følger de kommercielle aktører processen og emnerne, og særegne danske ønsker og hensyn, forsøges indeholdt i den europæiske proces. På vigtige emner tager Energitilsynet emner op, og følger dem meget grundigt. Et eksempel (for gas) er sagen omkring DONG Energy's tariffer i Gasopstrømsrøret. Dette er et meget kompliceret emne, med meget kompetente modparter (Dong, Mærsk), hvor Energitilsynet virkelig arbejder ihærdigt for at komme til bunds i problemstillingen - med det ene formål - at sikre lavest mulige omkostninger for forbrugerne, givet af ejeren af infrastrukturen (følger lov, regulering og opnår et rimeligt afkast). Endelig laver Energitilsynet løbende vurderinger og rapporter på funktionaliteten af gasmarkedet på grossist eller detail niveau. Disse rapporter er også gode. Men fanger ikke nok den udviklingsmæssige udfordring som gassektoren står i. Det er vigtigt at netselskaberne efterlades med muligheder for at sikre udviklingen af grønne gasser, og den nødvendige infrastruktur. På samme måde som man har "gratis" tilslutning af vindmøller på nettet, gælder det modsatte for biogas, der selv skal afholde det meste af omkostningen.

- Tilsvarende skal markedsmodellen og tilslutningsmuligheder udvikles (parallelt med de europæiske behov) til i stigende grad at gøre det attraktivt og effektivt at komme "på nettet" med grønne gasser, et regional certifikatsystem til at "fange" den grønne merværdi, mv.
- Det forekommer at medarbejdernes kompetencer er svingende.
  - Et kompetent og velfungerende ETS er afgørende for udvikling af en effektiv forsyning.
  - Energitilsynets sagsbehandling er dybt problematisk og en kæmpe barriere for en effektiv og velfungerende forsyningssektor.
  - Vi samarbejder både med Energitilsynet's varme og el område og de 2 områder er som nat og dag. Hvor el er løsningsorienteret og forsøger samarbejder oplever vi desværre varmeområdet som ukompetente. Ovennævnte besvarelse kan derfor ikke bruges til noget!!!!
  - Mht. klart billede af ageren under regulering: Som del af et stort og på visse punkter komplekst fjernvarmesystem med en række af forsyningsmuligheder, der i høj grad kan substituere hinanden på mange tider af året og flere forskellige produktionsformer, støder vi af og til på, at reguleringen ikke nødvendigvis passer til -eller enkelt kan tolkes - ift. den virkelighed og de anlæg og lastfordelingsforhold, vi står overfor.
  - Behandling af forrentning af indskudskapitalsager er helt uacceptabel.
  - Energitilsynet glimrer ved i udstrakt grad at gøre brug af ikke-færdiguddannet ressource til skade for modtagerne af afgørelser. Ny sagsbehandler hver gang!
  - Mener grundlæggende, at tendensen med benchmarking og prisregulering, prislofter, etc. er noget fanden/Finansministeriet har skabt. Det vidner om en grundlæggende mistro og mangel på forståelse for, hvordan (energi-)Verdenen fungerer - og fører alene til yderligere administration (og frustration), der ingen gavn har for slutbrugerne... :)
  - Ophobning af sager om nødvendig nyinvestering medfører usikkerhed i rammevilkår for forsyningerne

## Andre kommentarer, SET (2/2)

---

- Vi er specielt meget belastet pr. forbruger når vi er en mindre elforsyning
- Hvis man indberetter priser og andet for man et svar om at det er modtaget, ikke godkendt og det er oftest studentermedhjælpere som svarer.
- Der anvendes i høj grad medarbejdere på junior niveau og studentermedhjælpere. Disse medarbejdere har meget ringe forståelse for virkelighedens verden, har meget lidt erfaring og besidder absolut ingen faglig indsigt - dette er et problem i kommunikationen med Tilsynet. Tilsynet har en asymmetrisk tilgang til regulering/afgørelser, hvor kortsigtede forbrugerhensyn konsekvent vejer tungest - dette er et problem, idet dispositioner derfor ikke altid nødvendigvis træffes samfundsøkonomisk optimalt. Den almindelige fornuftsbaseerede dialog synes at være sat helt ud af kraft i kommunikationen med Tilsynet - resultat er et "hvem kan snyde hvem" i modsætning til konstruktivt samarbejde og dialog - ærgerligt for alle parter.
- Det er umuligt at sætte tid på det, da dele af mit arbejde indeholder elementer som skal bruges til indberetningerne. jeg bruger tid på at følge op på årets priseftervisning i efteråret samtidig med jeg udfører budget for det kommende år, incl. prisfastsættelse for kommende år. I foråret udfører jeg ekstra arbejde da vi udfører 2 slags regnskaber, årsregnskab og priseftervisning, disse har forskellige anlægskartoteker og giver andre handlinger. kommentar til spørgsmål i spørgeskemaet: det er meget tydeligt at man med de spørgsmål man har anvendt har et vandfokus, varmes forhold og anmeldelser er anderledes ( det giver jer et andet svar end i måske ønsker)
- Vi benytter forholdsvis mange timer og omkostninger i forbindelse med en sag

# Andre kommentarer, FS (1/2)

---

- Påfører kun unødige udgifter til små vandværker. Burde lukkes.
- Synes der har været stor udskiftning i personalet. Hvilket påvirker den faglige del i stor grad. Herunder også at kunne kombinere teori med praksis.
- Principielt er jeg enig i at der skal være et tilsyn sådan som lovgivningen er og at vi har monopolstatus. Når jeg svarer, at jeg ikke synes personalet er fagligt kompetente er det et udtryk for, at der er tale om ene jurister/økonomer med begrænset indsigt i sektoren. De er absolut lyttende, men forstår ikke altid udfordringerne. Derfor ville det være hensigtsmæssigt med teknisk kompetance. Ligeledes har jeg utroligt svært ved at forstå, at Forsyningssekretariatet i forhold til os arbejder med en bundgrænse på 3% af vores driftsomkostninger, når de regulerer på krone til krone.
- Vi har ingen glæde af FS arbejde, tværtimod er det blot en tidsrøver for os og en unødvendig omkostning til eget tidsforbrug og i særdeleshed vores revisor.
- Sekretariatet er kun et fordyrende led i vores type forsyning
- Kæmpe udskiftning i bemanning. De ansatte mangler vandteknisk viden/forståelse. Generelt synes jeg ikke de lytter til sektoren og prøver at tage højde for de særlige forhold sektoren har. Ved høringssvar synes jeg ofte man sidder tilbage med det indtryk, at de ikke ændrer et komma!
- Svarene er på baggrund af at intet af det forsyningssekretariatet foretager sig fremmer fornuftige faglige tiltag på vand eller spildevandsområdet. Vi kunne ikke drømme om at indrette vores faglighed - (herunder strategisk, disponering af drifts- og investeringsmidler)- efter den regulering. Det er ikke et sundhedstegn at være perfekt tilpasset et grundlæggende sygt system
- Personaler er for ensartet sammensat af jurister og økonomer uden faglig indsigt i branchen. Uforståeligt, at sekretariatet opererer med en bagtalsgrænse på 3 % af driftsomkostninger, hvorimod selskaberne reguleres krone til krone
- Nedlæg sekretariatet
- Forskellige selskaber som har samme udfordringer kan få forskellige afgørelser afhængigt af sagsbehandler. Forsyningssekretariatet bidrager på ingen måde til at gøre selskaberne mere effektive - det klarer lovgivningen af sig selv.
- Reguleringen passer ikke til et privat selskab med egen bestyrelse som ikke er kommunal
- Den dag de kan påvise at det rent faktisk har skabt en merværdi af deres arbejde, og ikke kun er sat i verden som et administrativt selvpromoverende inddrivelsesforretning, bliver en glædens dag.
- Jeg er meget optaget af den værdiskabelse, der sker, hvor parterne evner at opbygge/gennemføre samarbejdet i en åben og tillidsfyldt atmosfære. Jeg kan konstatere, at samspillet om udarbejdelse af den nye TOTEX regulering ikke til fulde er forløbet på denne måde. Jeg uddyber gerne synspunktet via telefon.
- Benchmarking er det eneste vi kan bruge. Når benchmarking værktøjet er færdigt, så offentliggør resultatet.
- Besparelsens tal er baseret på 2015. 2016 og fremover skulle det jo meget gerne blive bedre.
- Principielt er det ok med en regulering af en branche, der har monopol, men man skal være åben overfor - hvilket ikke er min opfattelse sker i dag - at forsyningerne gennem benchmarking og "tvunget" samarbejde er nødsaget til at effektivisere og at vi har en reel interesse i at være selvregulerende - både af respekt for vores kunders økonomi og fordi der naturligt går konkurrence i det via benchmarkingen. Så mere benchmarking og mindre regulering. Ligeledes støder det lidt når sekretariatet offentliggør effektiviseringsgevinster, at det sker med et tydeligt signal om, at det skyldes sekretariatets arbejde - jeg har altid ment, det var en fælles succeshistorie.
- Forsyningssekt.koster Vandværket 150.000 pr.år

## Andre kommentarer, FS (2/2)

---

- Det regulatoriske arbejder gennemsyrrer arbejdsprocesserne, så det er svært at sætte tal på hvor meget tid der bruges. PT bruges der ekstraordinært meget tid pga af ny regulering.
- Prisen på vand er kun blevet højere efter vandsektorloven. Kontrol vil altid medføre højere omkostninger.
- Jeg mener, at sekretariatet mangler forståelse for at små vandværker i høj grad køre på frivillig arbejde hvor interessen er, at få værket til at køre optimalt ud fra forbrugernes interesse (forsynings sikkerhed, økonomi og miljø). Kontakt med sekretariatet betyder kun ekstra omkostninger og arbejdsindsats, kun til glæde for arbejdspladser i København.
- Har ingen fornemmelse af timeforbruget. Reguleringen gennemsyrrer det daglige arbejde fra Strategi til budget og planlægning. Vi vurderer at den nye regulering vil være mere tidskrævende for forsyninger, der arbejder innovativt og med fokus på bæredygtighed. Der vil være behov for at udfordre § 11 og tillægsmulighederne. Det forventes, at blive en tidskrævende proces. Særligt på drikkevandsområdet, der ser ud til at have et rigtig lavt økonomisk udgangspunkt, men et stort renoveringsbehov samt nye tiltag for at sikre forsyningssikkerhed og bæredygtighed. Afdrag på lån æder en stor del af indtægtsrammen. Ejerstrategi stiller krav til anlægstiltag. Vi er bekymrede for, hvorledes FS vil sagsbehandle krav til forsyningen afledt af ejerstrategi, herunder dokumentation for omkostningerne.
- Forsyningssekretariatet er meget restriktive i deres sagsbehandling med enorm fokus på økonomisk regulering og burde have flere praktiske kompetencer i medarbejderstaben, da de ofte er uvidende om hvordan forsyningsbranchen hænger sammen og hvilke udfordringer der skal løses. Der er også en meget høj medarbejderudskiftning, som kan være problematisk i forhold til det ofte er nyuddannede akademikere som ansættes helt uden viden om en speciel branche. De er meget tidskrævende for den enkelte forsyning med fokus på stor effektivisering og det hænger ikke altid helt sammen med de administrative byrder der pålægges selskaberne.