



Besluit

Besluit tot wijziging van de vergunningen van Flexenergie B.V. voor de levering van elektriciteit en gas aan kleinverbruikers

Kenmerk	: ACM/UIT/314221
Zaaknummer	: ACM/17/005938
Datum	: 30 oktober 2017

Besluit van de Autoriteit Consument en Markt op grond van artikel 95e van de Elektriciteitswet 1998 en artikel 46 van de Gaswet tot wijziging van de vergunningen van Flexenergie B.V. voor de levering van elektriciteit (kenmerk: ACM/DC/2014/200729) en gas (kenmerk: ACM/DC/2014/200731) aan kleinverbruikers.

1 Inleiding

1. Bij besluiten van 6 februari 2014 heeft de Autoriteit Consument en Markt (hierna: de ACM) in mandaat van de minister van Economische Zaken (hierna: de minister) aan Flexenergie B.V., handelend onder de naam EnergieFlex (hierna ook: EnergieFlex) vergunningen verleend voor het leveren van elektriciteit¹ en gas² aan kleinverbruikers.³
2. Naar het oordeel van de ACM is het, gelet op de uitkomsten van recent onderzoek bij EnergieFlex, noodzakelijk om nadere voorschriften te stellen aan deze vergunningen om een betrouwbare levering van elektriciteit en gas door EnergieFlex te waarborgen. Deze aanvullende voorschriften zien – kort gezegd – op het verbeteren van de organisatorische kwaliteit van EnergieFlex. Met dit ambtshalve besluit worden door de ACM aanvullende voorschriften verbonden aan deze vergunningen.
3. In het hiernavolgende zal eerst de procedure en het juridisch kader worden geschetst. Daarna volgen de bevindingen en beoordeling van de ACM. Tot slot volgen de aanvullende voorschriften zelf.

2 Aanleiding en verloop van de procedure

4. In november 2016 heeft de ACM signalen van consumenten ontvangen die duiden op een mogelijk gebrek aan organisatorische kwaliteit van EnergieFlex. Deze signalen vormden voor de ACM aanleiding om een onderzoek in te stellen.
5. Op 20 december 2016 hebben toezichhoudend ambtenaren van de ACM een bedrijfsbezoek gebracht aan de vestiging van Flexenergie B.V. aan de Nevelgaarde 44, 3436 ZZ Nieuwegein. Gedurende het bedrijfsbezoek zijn gesprekken gevoerd en is informatie gevorderd, waaronder informatie over de facturatie door EnergieFlex, de

¹ In de zin van artikel 95a van de Elektriciteitswet 1998.

² In de zin van artikel 43 van de Gaswet.

³ Besluiten met de kenmerken ACM/DC/2014/200729 (electriciteit) en ACM/DC/2014/200731 (gas).

interne organisatie van EnergieFlex en de controle daarop.

6. Op basis van de op 20 december 2016 gevoerde gesprekken en de door EnergieFlex verstrekte informatie werd duidelijk dat EnergieFlex haar administratieve organisatie, met inbegrip van de financiële administratie, onvoldoende op orde had en in onvoldoende mate over een goede interne of externe controle hierop beschikte. De directie van EnergieFlex gaf op 20 december 2016 aan concrete voornemens te hebben om de organisatorische kwaliteit van EnergieFlex te gaan verbeteren.
7. Vervolgens hebben toezichthoudend ambtenaren van de ACM op 21 april 2017 een tweede bedrijfsbezoek gebracht aan EnergieFlex. Opnieuw zijn er gesprekken gevoerd en is er informatie gevorderd. Het bezoek had onder meer als doel om vast te stellen of EnergieFlex beschikte over de benodigde kwaliteiten voor een goede uitvoering van haar taak en redelijkerwijs in staat kon worden geacht de verplichtingen als opgenomen in hoofdstuk 8 van de Elektriciteitswet 1998 en hoofdstuk 5 van de Gaswet na te komen.
8. De toezichthoudend ambtenaren van de ACM hebben op 21 april 2017 in een gesprek aan de directie van EnergieFlex medegedeeld dat er, om een betrouwbare levering van elektriciteit en gas door EnergieFlex aan kleinverbruikers te waarborgen, verbeteringen nodig waren in de administratieve organisatie, met inbegrip van de financiële administratie, en een goede interne of externe controle daarop. De toezichthoudend ambtenaren hebben medegedeeld dat hiertoe mogelijk aanvullende voorschriften aan de aan EnergieFlex verleende vergunningen zouden worden verbonden. Op 21 april 2017 heeft EnergieFlex aangegeven dat zij bezig was met het verbeteren van de organisatorische kwaliteit en dat zij verwachtte dat zij deze binnen twee tot zes maanden weer op orde had.
9. Op 17 juli 2017 hebben toezichthoudend ambtenaren een derde bedrijfsbezoek gebracht aan EnergieFlex. Dit bezoek had als doel de voortgang vast te stellen van de verbeteringen die EnergieFlex in de periode na 21 april 2017 had aangebracht in haar administratieve organisatie, met inbegrip van de financiële administratie, en de controle daarop.
10. Tijdens het derde bedrijfsbezoek hebben toezichthoudend ambtenaren van de ACM vastgesteld dat de door EnergieFlex aangebrachte wijzigingen ten aanzien van de administratieve organisatie, met inbegrip van de financiële administratie, onvoldoende waren om er zeker van te zijn dat EnergieFlex binnen redelijke termijn in staat is een betrouwbare levering van elektriciteit en gas door EnergieFlex aan kleinverbruikers te waarborgen.
11. Naar aanleiding van de bedrijfsbezoeken heeft de ACM een conceptbesluit tot wijziging van de vergunningen van EnergieFlex opgesteld. Op 29 september 2017 is het conceptbesluit toegezonden aan EnergieFlex met gelegenheid tot het indienen van een zienswijze door EnergieFlex.
12. Per brief van 10 oktober 2017 heeft EnergieFlex haar zienswijze op het conceptbesluit gegeven.

3 Juridisch kader

13. Het is verboden om zonder vergunning elektriciteit te leveren aan afnemers die beschikken over een aansluiting op een net met een totale maximale doorlaatwaarde van ten hoogste 3*80 A. Dit wordt bepaald in artikel 95a, eerste lid, van de Elektriciteitswet 1998 (hierna: Elektriciteitswet).
14. Het is eveneens verboden om zonder vergunning gas te leveren aan afnemers die beschikken over een aansluiting op een net met een totale maximale capaciteit van ten hoogste 40m³ (n) per uur. Dit wordt bepaald in artikel 43, eerste lid, van de Gaswet.
15. De minister verleent op grond van artikel 95d, eerste lid, van de Elektriciteitswet respectievelijk artikel 45, eerste lid, van de Gaswet een vergunning aan een aanvrager die voldoende aantoont dat hij:
 - (a) beschikt over de benodigde organisatorische, financiële en technische kwaliteiten voor een goede uitvoering van zijn taak;
 - (b) redelijkerwijs in staat kan worden geacht de verplichtingen na te komen als opgenomen in hoofdstuk 8 van de Elektriciteitswet respectievelijk hoofdstuk 5 van de Gaswet.
16. De minister kan op grond van artikel 95e, eerste en tweede lid, van de Elektriciteitswet respectievelijk artikel 46, eerste en tweede lid, van de Gaswet voorschriften en beperkingen verbinden aan een vergunning en de aan een vergunning verbonden voorschriften of beperkingen wijzigen.
17. Bij 'Besluit mandaat, volmacht en machtiging ACM'⁴ heeft de minister mandaat, volmacht en machtiging verleend aan de ACM tot onder andere het nemen van besluiten die verband houden met artikel 95e, eerste lid, van de Elektriciteitswet en artikel 46, eerste lid, van de Gaswet.
18. Bij 'Besluit organisatie, mandaat, volmacht en machtiging ACM 2013'⁵ hebben de directeur en teammanagers van de Directie Consumenten van de ACM mandaat, volmacht en machtiging gekregen om besluiten te nemen en overige handelingen te verrichten die verband houden met de Elektriciteitswet en Gaswet voor zover deze specifiek met consumentenbelangen te maken hebben.
19. Op grond van artikel 95d, tweede lid, van de Elektriciteitswet en artikel 45, tweede lid, van de Gaswet kunnen bij algemene maatregel van bestuur nadere regels worden gesteld met betrekking tot de inhoud van en de procedure voor aanvraag van een vergunning en de criteria, bedoeld in artikel 95d, eerste lid, van de Elektriciteitswet respectievelijk artikel 45, eerste lid, van de Gaswet. In het Besluit vergunning levering elektriciteit aan kleinverbruikers (hierna: Bve) en het Besluit vergunning levering gas aan kleinverbruikers (hierna: Bvg) zijn bedoelde nadere regels gesteld.⁶ In het Bve en het Bvg is onder meer bepaald dat een leverancier over een goede administratieve

⁴ Besluit van 2 april 2013, *Stcrt.* 2013, nr. 9333.

⁵ Besluit van 2 april 2013, *Stcrt.* 2013, nr. 9697.

⁶ Besluit van 8 mei 2003, houdende regels voor de vergunning voor levering van elektriciteit aan kleinverbruikers, *Stb.* 2003, nr. 207, laatstelijk gewijzigd bij besluit van 13 maart 2013, *Stb.* 2013, nr. 104 en Besluit van 2 juni 2003, houdende regels voor de vergunning voor levering van gas aan kleinverbruikers, *Stb.* 2003, nr. 234, laatstelijk gewijzigd bij besluit van 13 maart 2013, *Stb.* 2013, nr. 104.

organisatie, met inbegrip van de financiële administratie, en over een goede interne of externe controle hierop (hierna: AO/IC) moet beschikken.

20. Tot 2015 was in het aanvraagformulier voor een leveringsvergunning voor energie opgenomen welke aspecten de AO/IC van de aanvrager minimaal moet bevatten. In 2015 heeft de ACM bij besluit⁷ een nieuw aanvraagformulier vastgesteld,⁸ waarmee aanvragen sneller en efficiënter kunnen worden afgehandeld. Onderdeel van dit vernieuwde aanvraagformulier is het Toetsingskader AO/IC,⁹ waarin de ACM nader heeft uitgewerkt wat zij verstaat onder 'een goede administratieve organisatie, met inbegrip van de financiële administratie, en (...) een goede interne of externe controle hierop' als bedoeld in artikel 3, eerste lid, onder b, van het Bve en artikel 3, tweede lid, onder b, van het Bvg. De ACM heeft in het toetsingskader opgenomen welke zeven aspecten tenminste deel dienen uit te maken van de AO/IC van een vergunningaanvrager. Aan de hand van dit toetsingskader beoordeelt de ACM aldus of een vergunningaanvrager over een goede AO/IC beschikt.
21. Vanzelfsprekend dient de vergunninghouder na vergunningverlening ervoor te zorgen dat hij blijft beschikken over de benodigde organisatorische, financiële en technische kwaliteiten voor een goede uitvoering van zijn taak als energieleverancier. In dit besluit zal daarom voor de beoordeling van de organisatorische kwaliteit van EnergieFlex, meer specifiek de AO/IC, worden aangesloten bij de aspecten die volgens het Toetsingskader AO/IC in ieder geval deel dienen uit te maken van de AO/IC.
22. Onder de zeven in het Toetsingskader AO/IC opgenomen aspecten vallen onder meer 'Controle op informatie, registers', 'Controle op informatie, verbandscontrole' en 'Beheersing bedrijfsprocessen'. Dit betreffen de aspecten waarnaar de ACM in het onderzoek naar EnergieFlex heeft gekeken. In hoofdstuk 4 van dit besluit wordt nader ingegaan op deze aspecten en het bijbehorende toetsingskader.

4 Bevindingen onderzoek ACM

23. In dit hoofdstuk zal achtereenvolgens worden ingegaan op de bevindingen van de ACM ten aanzien van drie van de zeven aspecten zoals genoemd in het Toetsingskader AO/IC, te weten 'Controle op informatie, registers', 'Controle op informatie, verbandscontrole' en 'Beheersing bedrijfsprocessen'. Daarna volgt de beoordeling.

4.1 Controle op informatie

4.1.1 (Contracten)register

Toetsingskader AO/IC

24. Het aspect 'Controle op informatie, registers' houdt volgens het Toetsingskader AO/IC onder meer in dat een energieleverancier een contractenregister dient bij te houden

⁷ Besluit van 13 januari 2015, *Stcrt.* 2015, nr. 1440.

⁸ Op grond van artikel 4:4 van de Algemene wet bestuursrecht.

⁹ Te vinden op de website van ACM, www.acm.nl, onder Energie, Energievergunning aanvragen (<https://www.acm.nl/nl/download/bijlage/?id=12226>).

waarin alle inkoop- en verkoopcontracten zijn opgenomen. Er dienen procedures te zijn die waarborgen dat de registers volledig zijn en opvraagbaar zijn per individuele registratie. Daarnaast dient er sprake te zijn van invoercontroles die de juist- en volledigheid van ingevoerde gegevens waarborgen.

Bevindingen

25. EnergieFlex maakt voor de uitvoering van het facturatieproces en andere klant- en marktprocessen gebruik van door derden ontwikkelde software. Begin 2016 is EnergieFlex gewisseld van softwareleverancier en daarmee van het tot dat moment gebruikte customer relationship management systeem (hierna: CRM-systeem) en facturatiesysteem (hierna gezamenlijk ook: back-office systeem).
26. Uit verklaringen blijkt dat er geen gecontroleerde migratie heeft plaatsgevonden van klant- en contractgegevens tussen het oude en het nieuwe CRM- en facturatiesysteem. **[VERTROUWELIJK]**. Op dat moment heeft EnergieFlex besloten tot een onmiddellijke live-gang van het nieuwe back-office systeem, met gebruikmaking van de gegevens die op dat moment bekend waren, onder andere uit downloads uit het voormalige systeem die reeds gemaakt waren. EnergieFlex heeft aangegeven dat op dat moment een eerder opgesteld migratieplan niet kon worden uitgevoerd omdat er per direct gemigreerd moest worden. **[VERTROUWELIJK]**.
27. EnergieFlex heeft verklaard dat bij het in gebruik nemen van de nieuwe systemen begin 2016 niet voor alle klanten de contractgegevens, zoals de datum waarop de klant naar EnergieFlex is overgestapt (hierna: switchdatum) of de leveringstarieven, op juiste wijze zijn overgezet. EnergieFlex heeft ten aanzien van klanten wier contractgegevens niet op juiste wijze zijn overgezet naar het nieuwe systeem, aannames gedaan, bijvoorbeeld over de hoogte van de leveringstarieven. Hierdoor komen de contractgegevens zoals opgenomen in het klantsysteem van een bepaalde groep klanten niet volledig overeen met de contractgegevens zoals vastgelegd in de aan deze klanten toegestuurde leveringsovereenkomsten.
28. EnergieFlex heeft het document 'Toelichting verloop van de migratie **[VERTROUWELIJK]** en **[VERTROUWELIJK]**', over het verloop van de migratie verstrekt. Hieruit volgt dat voor een deel van de klanten in het nieuwe systeem als switchdatum 9 januari 2016 of 9 februari 2016 is ingevoerd, terwijl deze klanten al vóór deze datum naar EnergieFlex zijn overgestapt. Ten aanzien van de tarieven blijkt uit het document dat tijdens de migratie ervoor is gekozen om een groep contracten in bulk over te zetten naar het nieuwe systeem. Aan deze contracten heeft EnergieFlex één en hetzelfde tarief gekoppeld, zonder dat dit tarief met alle klanten in deze groep is overeengekomen. EnergieFlex heeft verklaard dat dit voor klanten geen nadelige gevolgen heeft gehad, omdat de laagste tariefgroep werd gekozen wanneer niet bekend was wat de juiste tariefgroep was.
29. Op 20 december 2016 heeft EnergieFlex aan toezichhoudend ambtenaren van de ACM het document 'Verbetervoorstel EnergieFlex' verstrekt. Dit document uit september 2016 geeft de resultaten weer van de zogenoemde 'gap-analyse' die consultancy- en projectbureau **[VERTROUWELIJK]** in opdracht van EnergieFlex heeft uitgevoerd.¹⁰ In

¹⁰ In het document valt te lezen dat **[VERTROUWELIJK]** op basis van interviews en een analyse van bedrijfsdocumenten onder meer een impactanalyse heeft uitgevoerd op de switch-, verhuis- en opzegprocessen. Zij heeft gekeken naar verbetermogelijkheden in de processen om de klant- en medewerkertevredenheid te verhogen.

het rapport wordt vermeld dat de verschillende systemen die EnergieFlex gebruikt niet goed op elkaar zijn afgestemd. Dit heeft tot gevolg dat processen langs elkaar heen lopen en in sommige processen informatie ontbreekt. Volgens [VERTROUWELIJK] moet de synchronisatie zowel op dataniveau als timingniveau worden verbeterd, zodat fouten en onnodige klantvragen – bijvoorbeeld met betrekking tot verschillende ingangsdata van een leveringsovereenkomst – verminderd worden. [VERTROUWELIJK] heeft EnergieFlex aanbevolen om de synchronisatie tussen de systemen te verbeteren en op hogere frequentie te laten plaatsvinden, zodat informatie in alle systemen juist is.

30. In een rapportage van [VERTROUWELIJK] van 31 mei 2017 wordt een overzicht gegeven van de beschikbare databronnen. De kwaliteit van de contractdata uit één belangrijke bron, namelijk het huidige facturatiesysteem, wordt aangemerkt als 'slecht'. De onderbouwing hiervoor is dat sprake is van veel conflicten en mismatches in de brondata. Voorbeelden van dataconflicten die worden genoemd zijn dubbele contracten en verdraaiingen van datums.
31. Ten behoeve van de management letter bij de controle over het boekjaar 2016 heeft een onafhankelijke accountant een selectie gemaakt van de eind- en jaarafrekeningen ten behoeve van de controle op tarieven. Hij heeft EnergieFlex verzocht om de daarbij behorende leveringsovereenkomsten te verstrekken. In reactie daarop meldde EnergieFlex dat diverse contracten ontbreken. Ook in reactie op een vraag van de ACM met betrekking tot een aantal leveringsovereenkomsten gaf EnergieFlex aan dat zij de vraag niet met zekerheid kan beantwoorden omdat het 'migratieklanten' betreft waarvan de brondocumentatie, de achterliggende leveringsovereenkomst, niet gemakkelijk te raadplegen is. EnergieFlex heeft verklaard dat overeenkomsten in dergelijke gevallen handmatig opgezocht moeten worden door de aan de consument verzonden e-mail op te zoeken.

Beoordeling

32. EnergieFlex is in 2016 met een nieuw CRM-systeem en bijbehorend facturatiesysteem gaan werken. Uit verklaringen volgt dat de migratie gebrekkig is verlopen. Als gevolg hiervan komen de contractgegevens in het CRM-systeem van een bepaalde groep klanten niet (volledig) overeen met de contractgegevens zoals vastgelegd in de aan deze klanten toegestuurde leveringsovereenkomsten. Er hebben geen invoercontroles plaatsgevonden, die de juist- en volledigheid van ingevoerde gegevens zouden moeten waarborgen.
33. Voorts biedt het huidige CRM-systeem van EnergieFlex niet de mogelijkheid om leveringsovereenkomsten die voorafgaand aan de migratie met kleinverbruikers zijn gesloten in het CRM-systeem op te zoeken en in te kunnen zien. Hieruit volgt dat het register van EnergieFlex waarin verkoopcontracten zijn opgenomen onvolledig is.
34. EnergieFlex heeft de aanbeveling van [VERTROUWELIJK] van september 2016, om de synchronisatie tussen de verschillende systemen te verbeteren en op hogere frequentie te laten plaatsvinden, zodat informatie in alle systemen juist is, onvoldoende opgevolgd. Dit blijkt onder andere uit het feit dat [VERTROUWELIJK] op 31 mei 2017 opnieuw heeft gerapporteerd dat er sprake is van conflicten en mismatches in de brondata.

35. Gelet op het voorgaande stelt de ACM vast dat EnergieFlex niet voldoet aan het aspect 'Controle op informatie, registers', dat volgens het Toetsingskader AO/IC deel uitmaakt van een goede AO/IC van een vergunninghouder.

4.1.2 Verbandscontrole

4.1.2.1 *Verbandscontrole inkoop/verkoop energie*

Toetsingskader AO/IC

36. Het aspect 'Controle op informatie, verbandscontrole' houdt volgens het Toetsingskader AO/IC in dat een energieleverancier periodiek een sluitend verband legt tussen ingekochte hoeveelheden energie en de daaruit voortvloeiende inkoopbedragen enerzijds en verkochte hoeveelheden energie en de daaruit voortvloeiende verkoopbedragen anderzijds. De verbandscontrole bestaat uit totalen en is herleidbaar per afnemer. De controle of de ingekochte energie overeenkomt met de verkochte energie, zowel in volume als in bedrag, gebeurt maandelijks.

Bevindingen

37. Over de boekjaren 2014 en 2015 heeft een externe accountant oordeelsonthouding afgegeven. In de management letter 2014 (d.d. 16 oktober 2015) meldt de accountant dat de aanwezigheid van interne beheersmaatregelen nog beperkt c.q. voor verbetering vatbaar is. De aanbevelingen in de brief zijn gericht op het versterken van de interne beheersing van de organisatie. De accountant noemt onder meer de hiernavolgende bevindingen die hij kwalificeert met de urgentieaanduiding "Hoog". De accountant adviseert EnergieFlex om alle bevindingen met een hoge urgentie zo snel mogelijk op te volgen, omdat er een belangrijk risico bestaat voor de algemene beheersingsomgeving dan wel een directe invloed op de cijfers in de jaarrekening.
38. De accountant geeft ten eerste aan dat de rondrekening van de ingekochte energie die EnergieFlex ten behoeve van de balanscontrole heeft gedaan, is gebaseerd op de normbedragen in het Centraal Aansluitingenregister (hierna: CAR). Hij benoemt hierbij de volgende risico's: 1) onvolledige of onjuiste verantwoording van de balanspost omzet en daarmee samenhangende balansposten debiteuren, nog te factureren omzet en vooruit gefactureerde omzet, 2) onvolledige verantwoording van de kostprijs van de omzet en daarmee samenhangende balansposten af te dragen elektriciteit en gas aan de partij die op dat moment voor EnergieFlex inkocht, crediteuren en overige schulden en 3) onvolledige afdracht en verantwoording van de post energiebelasting.
39. De accountant adviseert EnergieFlex om de rondrekening van de energie per kwartaal (en daarnaast cumulatief per jaar) op te stellen. Daarbij dienen minimaal de volgende aspecten aan bod te komen: 1) een aansluiting van de 'goederenbeweging' elektriciteit en gas, waaruit het totaal van de ingekochte elektriciteit en gas in aansluiting op de totaal verkochte elektriciteit en gas blijkt, 2) een aansluiting van de 'goederenbeweging' elektriciteit en gas, met een opgave van de belastingdienst ten behoeve van de volledigheid van de post te betalen energiebelasting, en 3) uit deze 'goederenbeweging' dient te blijken dat de aansluitingen volgens het CAR met betrekking tot klanten van EnergieFlex zijn opgenomen in de 'goederenbeweging'.
40. Ook is in de management letter 2014 opgenomen dat procedurebeschrijvingen met

betrekking tot het proces omtrent de opbrengstverantwoording ontbreken. De accountant adviseert EnergieFlex hiervoor een procesbeschrijving op te stellen. Hieruit dient duidelijk naar voren te komen welke interne beheersmaatregelen er zijn getroffen om de kwaliteit van de administratieve organisatie en interne beheersing (AO/IB) op een adequaat niveau te houden.

41. Als reactie op bovenstaande aanbevelingen geeft EnergieFlex in dezelfde management letter 2014 aan dat zij tot op heden nog niet is overgegaan op een andere wijze van administreren van de omzet en debiteuren. De complexiteit is onderkend en wordt veroorzaakt door het gebruik van meerdere systemen waarbij koppelingen ontbreken tussen de systemen onderling en tussen deze systemen en de financiële administratie. EnergieFlex geeft aan dat zij van plan is om vanaf het najaar van 2015 over te gaan op een nieuw systeem waarbij koppeling tussen de verschillende systemen mogelijk moet worden. Er zal ook worden overgegaan op een volledige debiteurenadministratie, waarbij te allen tijde inzicht is in de omzet en de bijbehorende balansposities. In de tussentijd ziet het management geen noodzaak om hier aanvullende procedures voor op te stellen.
42. In de management letter 2015 (d.d. 23 maart 2017) meldt de accountant, in aanvulling op de oordeelsonthouding ten aanzien van de jaarrekening 2015 van EnergieFlex, enkele aandachtspunten. Het betreft een onvolledige omzetverantwoording en een onjuiste afgrenzing van de omzet. Daarnaast wijst hij op een onjuiste afgrenzing van de kostprijs van de omzet. Tenslotte verwijst de accountant naar de management letter 2014.
43. De accountant geeft specifiek ten aanzien van de interim controle¹¹ die hij heeft uitgevoerd aan dat de procedures in 2015 vrijwel ongewijzigd zijn ten opzichte van 2014. Derhalve verwijst de accountant naar zijn bevindingen uit de accountantscontrole 2014 (d.d. 16 oktober 2015).
44. Voorts heeft de controle van de accountant ertoe geleid dat het resultaat over 2015 naar beneden is aangepast, **[VERTROUWELIJK]**. Deze aanpassing baseert de accountant op details ten aanzien van de nacalculatie inkoop energie die aan hem zijn vertrekt tijdens de controle. Dit heeft geleid tot additionele inkoopkosten alsmede additionele af te dragen energiebelasting. De accountant wijst EnergieFlex erop dat de correctie op de energiebelasting nog aangegeven en afgedragen dient te worden. Verder adviseert hij EnergieFlex de definitieve cijfers zo spoedig mogelijk te publiceren.
45. Ten tijde van het derde bedrijfsbezoek, in juli 2017, was de externe controle van de jaarrekening 2016 nog niet geheel afgerond. Medewerkers van EnergieFlex hebben tijdens dit bedrijfsbezoek, op basis van conceptbevindingen van de accountant, verklaard dat de accountant waarschijnlijk ook voor het jaar 2016 een oordeelsonthouding zal afgeven en dat de aandachtspunten voor EnergieFlex waarschijnlijk grotendeels overeenkomen met de aanbevelingen ten aanzien van 2014 en daarmee ook 2015.
46. EnergieFlex verklaarde op 17 juli 2017 dat de verschillende systemen die gebruikt worden om data te beheren onvoldoende transparant zijn. Zij kan niet valideren of de

¹¹ Tijdens de interim controle zijn de procedures rondom het verkoopproces, inkoopproces inclusief de betalingsorganisatie gecontroleerd. Daarnaast is aandacht besteed aan de procedures inzake de personeelsadministratie en de automatiseringsomgeving. Ook zijn de interne beheersingsmaatregelen, die deel uitmaken van de administratieve organisatie, getoetst voor zover dit voor de jaarrekeningcontrole noodzakelijk wordt geacht.

data in de verschillende systemen aan elkaar gelijk zijn. Ten aanzien van de concrete stappen die gezet worden, verklaarde EnergieFlex dat eerst alle brondata uit de verschillende systemen, zoals het CRM- en facturatiesysteem, de boekhouding en de marktdata uit de centrale systemen bij EDSN, op klantniveau gevalideerd moeten worden om te kijken of data kloppen. Zo is klantinformatie die is opgenomen in het CRM-systeem soms niet gelijk aan de informatie in het facturatiesysteem.

47. Daarnaast verklaarde EnergieFlex op 17 juli 2017 dat de toegang tot de data in het eigen facturatiesysteem ook "een beetje ondoorzichtig" is en dat kennis op ontwerpniveau van het systeem en de database daarvoor bijna noodzakelijk is. Daarnaast kloppen rapportages die gedraaid worden inhoudelijk niet vanwege gebrek aan kennis over hoe een dergelijke rapportage opgesteld moet worden. Aanvullend verklaarde EnergieFlex dat het systeem geen rapportage-omgeving bevat.
48. Uit de tijdens het derde bedrijfsbezoek afgelegde verklaringen blijkt dat EnergieFlex in 2017 is gestart met het valideren van data in de verschillende systemen. De wens van Energieflex is om deze actie aan het einde van het derde kwartaal van 2017 te hebben afgerond. EnergieFlex kon geen exacte datum noemen waarop deze actie gereed is. EnergieFlex noemt als een van de redenen dat zij afhankelijk is van de leverancier van de klantsystemen.
49. EnergieFlex heeft verklaard dat zij een plan heeft opgesteld waarin een model is opgenomen voor de rondrekening van de energiebalans en de bijbehorende controles. EnergieFlex verklaart dat de deadlines uit het plan niet worden gehaald en deels zijn verstreken. Zij verklaart dat de belangrijkste reden hiervoor is dat de leverancier van de klantsystemen van EnergieFlex zich niet aan de gemaakte planningen houdt.
50. EnergieFlex heeft verklaard dat het feit dat zij niet in staat is om de energiebalans rond te rekenen ertoe leidt dat zij geen inzicht heeft in hoeverre de energie die zij inkoop, overeenkomt met de omzet die voortvloeit uit de verkoop van energie. Daarnaast is het nu niet mogelijk om de afdracht van de energiebelasting aan de Belastingdienst te valideren.

Beoordeling

51. Uit zowel de verklaringen van EnergieFlex als de oordeelsonthouding ten aanzien van de controle van de jaarrekeningen over 2014 en 2015 en de uitgesproken verwachting van EnergieFlex zelf dat ook voor 2016 oordeelsonthouding volgt, volgt dat EnergieFlex over de boekjaren 2014, 2015 en 2016 niet in staat is gebleken een sluitend verband te leggen tussen de ingekochte hoeveelheden energie en de daaruit voortvloeiende inkoopbedragen enerzijds en de verkochte hoeveelheden energie en de daaruit voortvloeiende verkoopbedragen anderzijds.
52. De risico's die de accountant in de management letter 2014 en 2015 heeft geïdentificeerd hebben zich ook daadwerkelijk voor gedaan. Zo is het positieve resultaat over 2015 aangepast, **[VERTROUWELIJK]**. Deze aanpassing was het gevolg van een nacalculatie inkoop energie. Dit heeft geleid tot additionele inkoopkosten alsmede additionele af te dragen energiebelasting.
53. Daarnaast is gebleken dat EnergieFlex nog steeds geen sluitende rondrekening kan maken van de energiebalans. EnergieFlex was ten tijde van het onderzoek nog bezig

met het valideren van de brondata die nodig is om een sluitende rondrekening uit te voeren. Deze stap was op dat moment nog niet afgerond. Pas daarna kan de daadwerkelijke rondrekening zelf worden gedaan. Op dit moment is EnergieFlex dus niet in staat om periodiek, op totaalniveau en op afnemersniveau, een sluitende verbandscontrole uit te voeren.

54. Uit de verklaringen die EnergieFlex geeft over het vergroten van de betrouwbaarheid van de gegevens blijkt dat EnergieFlex in grote mate afhankelijk is van de externe leverancier van het CRM- en facturatiesysteem. EnergieFlex is niet in staat gebleken ervoor te zorgen dat deze partij afspraken en deadlines van acties nakomt. Mede hierdoor is EnergieFlex niet in staat om periodiek, op totaalniveau en op afnemersniveau, een sluitende verbandscontrole uit te voeren.
55. Gelet op het voorgaande stelt de ACM vast dat EnergieFlex niet voldoet aan het aspect 'Controle op informatie, verbandscontrole', dat volgens het Toetsingskader AO/IC deel uitmaakt van een goede AO/IC van een vergunninghouder.

4.1.2.2 *Verbandscontrole: inkoop/verkoop duurzame energie*

Toetsingskader AO/IC

56. Het aspect 'Controle op informatie, verbandscontrole' houdt volgens het Toetsingskader AO/IC ook in dat een energieleverancier periodiek in ieder geval een sluitend verband dient te leggen tussen ingekochte hoeveelheden energie en de daaruit voortvloeiende inkoopbedragen enerzijds en verkochte hoeveelheden energie en de daaruit voortvloeiende verkoopbedragen anderzijds. De verbandscontrole dient te bestaan uit totalen en is herleidbaar per afnemer. In het geval de energieleverancier duurzame energie levert, dient hij maandelijks te controleren of de geleverde hoeveelheden duurzame energie per product overeenkomt met een tijdige afboeking van de hiervoor ingekochte garanties van oorsprong (hierna: gvo's). Dit aspect dient bovendien in samenhang te worden gezien met het aspect 'Wet- en regelgeving', hetgeen inhoudt dat de energieleverancier dient te voldoen aan de geldende wet- en regelgeving.
57. Vergunninghoudende energieleveranciers die duurzame energie aan hun kleinverbruikers leveren, zijn verplicht om binnen één maand na de levering de hoeveelheid gvo's die correspondeert met de hoeveelheid energie uit hernieuwbare bronnen die is geleverd aan een in Nederland gevestigde eindafnemer van hun Nederlandse rekening af te boeken.¹² Afboeking dient als bewijs van levering van energie uit hernieuwbare energiebronnen. Eén gvo heeft betrekking op een hoeveelheid energie ter grootte van 1 MWh.¹³
58. Vergunninghoudende leveranciers dienen voorts éénmaal per jaar hun stroometiket te verstrekken aan de ACM.¹⁴ Hierin geeft de vergunninghoudende leverancier aan hoeveel duurzame energie er op jaarbasis is geleverd aan kleinverbruikers, uitgesplitst naar energiebronnen en onder vermelding van het procentuele aandeel van elke energiebron. De ACM kan op deze manier monitoren of de door energieleveranciers geleverde

¹² Artikel 77, tweede lid, van de Elektriciteitswet juncto artikel 25 van de Regeling garanties van oorsprong voor energie uit hernieuwbare energiebronnen en HR-WKK-elektriciteit.

¹³ Artikel 77, tweede lid, van de Elektriciteitswet juncto artikel 21 van de Regeling garanties van oorsprong voor energie uit hernieuwbare energiebronnen en HR-WKK-elektriciteit.

¹⁴ Artikel 95k, vijfde lid, van de Elektriciteitswet juncto artikel 15, tweede lid, van de Regeling afnemers en monitoring Elektriciteitswet 1998 en Gaswet.

hoeveelheid en soort duurzame energie overeenkomt met de door hen afgeboekte hoeveelheid en soort gvo's. Hiermee heeft de ACM zicht op een essentieel onderdeel van de organisatorische kwaliteit van vergunninghouders.

59. Vergunninghoudende leveranciers zijn daarnaast verplicht om op of bij de jaarafrekening het stroometiket te publiceren waarin is opgenomen wat de opwekkingsbronnen zijn geweest van de door de vergunninghoudende leverancier geleverde energie.¹⁵

Bevindingen

60. EnergieFlex heeft tijdens de bedrijfsbezoeken verklaard dat **[VERTROUWELIJK]** (hierna ook: **[VERTROUWELIJK]**) namens EnergieFlex de benodigde gvo's inkoopt en vervolgens afboekt bij CertiQ B.V. (hierna: CertiQ).¹⁶
61. EnergieFlex heeft op 15 mei 2017 informatie aangeleverd bij de ACM waaruit volgt dat EnergieFlex in 2016, **[VERTROUWELIJK]** MWh duurzame energie heeft geleverd aan haar klanten. Op 25 juli 2017 heeft EnergieFlex aanvullende informatie verstrekt waaruit echter blijkt dat EnergieFlex **[VERTROUWELIJK]** MWh duurzame energie heeft geleverd.¹⁷
62. Op basis van de cijfers die de ACM heeft opgevraagd bij CertiQ heeft EnergieFlex voor het kalenderjaar 2016 in eerste instantie **[VERTROUWELIJK]** gvo's afgeboekt. Vervolgens heeft EnergieFlex in juli 2017 in totaal nog eens **[VERTROUWELIJK]** gvo's afgeboekt ten behoeve van levering in het jaar 2016. Inclusief deze afboeking heeft EnergieFlex op dit moment **[VERTROUWELIJK]** gvo's afgeboekt ten behoeve van de levering van duurzame energie in het kalenderjaar 2016.
63. Uit de verkregen cijfers van EnergieFlex en CertiQ blijkt dat EnergieFlex volgens haar eerste opgave in 2016, 50% windenergie en 50% waterkrachtenergie heeft geleverd. Desgevraagd heeft EnergieFlex op 25 juli 2017 aanvullende informatie aangeleverd¹⁸ waaruit volgt dat EnergieFlex, in tegenstelling tot wat zij eerder heeft opgegeven, in 2016 33,33% zonne-energie, 33,33% windenergie en 33,33% waterkrachtenergie heeft geleverd.
64. Op basis van cijfers die de ACM heeft opgevraagd bij CertiQ heeft EnergieFlex voor het kalenderjaar 2016 in eerste instantie 24% zonne-energie-, 38% windenergie- en 38% waterkrachtenergie-gvo's afgeboekt. Vervolgens heeft EnergieFlex in juli 2017 in totaal nog eens **[VERTROUWELIJK]** gvo's afgeboekt ten behoeve van levering in het jaar 2016.¹⁹ Inclusief deze afboeking heeft EnergieFlex op dit moment 33,0% zonne-energie-, 31,5% windenergie- en 35,4% waterkrachtenergie-certificaten afgeboekt ten behoeve van de levering van duurzame energie in het kalenderjaar 2016.
65. Aanvullend komt de verhouding van opwekkingsbronnen (het stroometiket) op de website van EnergieFlex²⁰ niet overeen met de voor de controle over het jaar 2016

¹⁵ Artikel 95k, eerste lid, onder b, van de Elektriciteitswet 1998.

¹⁶ CertiQ B.V. certificeert energie die is opgewekt uit duurzame bronnen.

¹⁷ 'Stroometiket_2016_definitieve mix OUD.xlsx', dit Excel bestand dat EnergieFlex op 25 juli 2017 heeft aangeleverd bij de ACM is voor het laatst gewijzigd op 21 juli 2017.

¹⁸ 'Stroometiket_2016_definitieve mix OUD.xlsx'

¹⁹ **[VERTROUWELIJK]** gvo's zonne-energie en **[VERTROUWELIJK]** gvo's waterkrachtenergie

²⁰ 33,33% Zonne-energie, 33,33% windenergie en 33,33% waterkrachtenergie.

aangeleverde gegevens bij de ACM en ook niet met de cijfers van de daadwerkelijk afgeboekte certificaten over 2016, die de ACM bij CertiQ heeft opgevraagd.

66. In de management letter 2014 meldt de accountant dat de stroometiketten van EnergieFlex ontbreken op de jaarafrekeningen van haar afnemers. EnergieFlex heeft in reactie op deze constatering aangegeven dat zij ervoor gekozen heeft om de stroometiketten alleen op de website te plaatsen.
67. EnergieFlex heeft tevens verklaard dat zij bezig is met het ontwikkelen van een nieuwe jaarafrekening en dat de stroometiketten hier wel op staan. EnergieFlex heeft op 25 juli 2017 een voorbeeld van deze nieuwe jaarafrekening verstrekt.²¹ Deze nieuwe jaarafrekening is aangeleverd bij de softwareleverancier voor implementatie. EnergieFlex heeft aanvullend verklaard dat het op dit moment nog onduidelijk is wanneer de nieuwe jaarafrekeningen daadwerkelijk verstuurd zullen gaan worden.

Beoordeling

68. EnergieFlex is niet in staat geweest om voor de levering van duurzame energie in 2016 de juiste hoeveelheid gvo's, in de juiste verhouding opwekkingsbronnen, tijdig in te kopen en af te boeken. EnergieFlex heeft hiertoe correcties moeten doorvoeren en achteraf, en voor het laatst in juli 2017, additionele gvo's afgeboekt. Hierdoor komt het door EnergieFlex gepresenteerde stroometiket over 2016 niet overeen met de verhouding waarin EnergieFlex de gvo's voor dat kalenderjaar heeft afgeboekt. Ook de opgave die EnergieFlex op 15 mei 2017 heeft gedaan bij de ACM ter controle van de juiste en tijdige afboeking van de gvo's over 2016 bleek niet correct.
69. Daarnaast is gebleken dat EnergieFlex niet voldoet aan de verplichting om op of bij de jaarafrekening het stroometiket te publiceren. Zij publiceert het stroometiket enkel op haar website.
70. Gelet op het voorgaande stelt de ACM vast dat EnergieFlex niet voldoet aan het aspect 'Controle op informatie, verbandscontrole inkoop/verkoop duurzame energie', dat volgens het Toetsingskader AO/IC deel uitmaakt van een goede AO/IC van een vergunninghouder.

4.2 Beheersing bedrijfsprocessen

4.2.1 Facturatie

Toetsingskader AO/IC

71. Het aspect 'Beheersing bedrijfsprocessen' houdt volgens het Toetsingskader AO/IC in dat een energieleverancier zijn bedrijfsprocessen dient te beheersen, waaronder het proces 'Verkoop' en het daarbij behorende subproces facturatie. Het toetsingskader noemt een aantal interne beheersmaatregelen die het proces 'Verkoop' tenminste dient te bevatten. Eén van die beheersmaatregelen betreft het stellen van duidelijke normen voor de periode waarbinnen de (eind)afrekeningen aan de klanten worden verstrekt. Uit het aspect 'Wet- en regelgeving' volgt dat deze normen in overeenstemming dienen te zijn met de van toepassing zijnde wet- en regelgeving. Interne beheersmaatregelen

²¹ Het betreft het PDF bestand '16577_EF_Eindnota_Je_CMYK_21-07-2017.pdf'.

dienen te waarborgen dat te allen tijde wordt voldaan aan de van toepassing zijnde (branche specifieke) wet- en regelgeving. Kortom, er dient naar de gestelde normen te worden gehandeld.

Bevindingen

72. Vergunninghoudende leveranciers leveren maandelijks informatie aan de ACM aan over de wijze van presteren ten aanzien van het tijdig versturen van jaar- en eindafrekeningen aan kleinverbruikers. Naar aanleiding van de signalen van consumenten over EnergieFlex, heeft de ACM de door EnergieFlex maandelijks aangeleverde informatie bekeken. Hieruit volgde, op het moment van de start van het onderzoek, dat EnergieFlex in de periode november 2015 tot en met augustus 2016 ondermaats heeft gepresteerd.
73. EnergieFlex heeft verklaard dat eind 2015 achterstanden zijn ontstaan in het versturen van jaar- en eindafrekeningen. EnergieFlex noemt als voornaamste reden hiervoor een toename aan afmeldingen van klanten in de winterperiode waardoor grote hoeveelheden eindafrekeningen moesten worden verstuurd. EnergieFlex geeft aan dat het facturatiesysteem van de externe back-office partij dit niet kon verwerken en dat er een capaciteitstekort op de debiteurenafdeling ontstond, mede omdat deze moest assisteren bij andere afdelingen.
74. Zoals eerder vermeld is EnergieFlex in januari 2016 per direct overgegaan op het facturatiesysteem van een nieuwe softwareleverancier. Het is EnergieFlex niet gelukt het gehele facturatieproces voor alle producten middels het nieuwe facturatiesysteem te automatiseren. Vanwege de beperkingen van het nieuwe facturatiesysteem is in maart 2016 besloten dat het facturatieproces deels uit handmatig werk zal blijven bestaan. Vervolgens is EnergieFlex nog gedurende het hele jaar 2016 bezig geweest om de opgelopen achterstanden weg te werken. EnergieFlex noemt als voornaamste redenen hiervoor het feit dat het proces rondom het opvragen van meterstanden niet geautomatiseerd is, in combinatie met een personeelstekort.
75. Uit de tijdens het derde bedrijfsbezoek afgelegde verklaringen blijkt dat, vanwege de beperkingen van het huidige facturatiesysteem, nog steeds veel handmatig werk plaatsvindt. EnergieFlex heeft aangekondigd op zoek te gaan naar een nieuw facturatiesysteem, om het facturatieproces volledig te automatiseren. Naar verwachting van EnergieFlex is dit nieuwe facturatiesysteem op zijn vroegst in het eerste kwartaal van 2018 operationeel voor zakelijke klanten. Daarna zullen contracten met consumenten worden opgenomen in dit systeem. Op de vraag of EnergieFlex in staat is om in 2017 de achterstanden weg te werken, antwoordde EnergieFlex dat ze daarin een "heel klein beetje vertrouwen" heeft.
76. Tijdens het derde bedrijfsbezoek heeft EnergieFlex tevens verklaard dat wekelijks een rapportage wordt opgesteld ten aanzien van de kwaliteit van de facturatie. Een dergelijke rapportage²² heeft zij aan toezichhoudend ambtenaren van de ACM verstrekt. Uit deze rapportage blijkt dat een grote groep facturen niet tijdig verzonden is (ruim **[VERTROUWELIJK]** van de **[VERTROUWELIJK]** facturen uit de werkvoorraad op 3 juli 2017). Verder blijkt uit deze rapportage dat problemen met het berichtenverkeer tussen EnergieFlex en het CAR bij EDSN, problemen met het uitlezen van meterstanden en een personeelstekort door drukte op de klantenservice de belangrijkste redenen zijn voor het

²² Het betreft het Excel bestand 'Rapportage 28-06-2017.xlsx'.

ontstaan van deze achterstanden.

Beoordeling

77. Uit verklaringen van EnergieFlex volgt dat zij sinds eind 2015 te kampen heeft met achterstanden in het versturen van jaar- en eindafrekeningen aan haar afnemers, waardoor veel jaar- en eindafrekeningen niet binnen de wettelijke termijnen worden verstuurd. Dit beeld wordt bevestigd door de informatie die EnergieFlex, op het moment van opstellen van dit besluit, met betrekking tot de periode november 2015 tot en met april 2017 maandelijks aan de ACM heeft aangeleverd.
78. Uit een door EnergieFlex verstrekte rapportage met betrekking tot de kwaliteit van de facturatie blijkt dat in juli 2017 nog steeds sprake was van een achterstand in het versturen van jaar- en eindafrekeningen. Op de vraag of EnergieFlex in staat is om in 2017 de achterstanden weg te werken antwoordde EnergieFlex tijdens het derde bedrijfsbezoek dat ze daarin een "heel klein beetje vertrouwen" heeft.
79. De ACM komt op basis van haar bevindingen tot de conclusie dat EnergieFlex het bedrijfsproces 'Verkoop', meer specifiek het subproces facturatie, onvoldoende beheerst.

4.2.2 Meetgegevens processen

Toetsingskader AO/IC

80. Het aspect 'Beheersing bedrijfsprocessen' houdt volgens het Toetsingskader AO/IC ook in dat een energieleverancier zijn meetgegevensprocessen dient te beheersen. Uit het aspect 'Wet- en regelgeving' volgt dat deze processen in overeenstemming dienen te zijn met de van toepassing zijnde wet- en regelgeving. Interne beheersmaatregelen dienen te waarborgen dat te allen tijde wordt voldaan aan de van toepassing zijnde (branche specifieke) wet- en regelgeving. Kortom, er dient naar de gestelde normen en procedures te worden gehandeld.
81. Uit wet- en regelgeving volgt dat een vergunninghoudende leverancier een meetbedrijf dient in te schakelen voor het collecteren, valideren en vaststellen van de meetgegevens die betrekking hebben op kleinverbruikers.²³ Voor de facturatie van kleinverbruikers dient de vergunninghoudende leverancier gebruik te maken van de meetgegevens die het meetbedrijf heeft geïncolligeerd, gevalideerd en vastgesteld.²⁴ Een meetbedrijf is een organisatorische eenheid die zich bezighoudt met het collecteren, valideren en vaststellen van meetgegevens betreffende elektriciteit of gas.²⁵
82. Indien een leverancier voor de levering van elektriciteit aan kleinverbruikers factureert op basis van meetgegevens, maakt hij gebruik van meetgegevens die het meetbedrijf heeft geïncolligeerd, gevalideerd en vastgesteld.
83. Uiteindelijk is het de leverancier die verantwoordelijk is voor het collecteren, valideren en vaststellen van de meetgegevens van kleinverbruikers.²⁶ Collecteren houdt in dit geval in dat de leverancier, of het door de leverancier ingeschakelde meetbedrijf, de meterstanden verzamelt bij de kleinverbruikers. Met 'valideren' wordt bedoeld het

²³ Artikel 95ca, eerste lid, van de Elektriciteitswet en artikel 44a, eerste lid, van de Gaswet.

²⁴ Artikel 95ca, derde lid, van de Elektriciteitswet en artikel 44a, derde lid, van de Gaswet.

²⁵ Artikel 1, eerste lid, onder ag, van de Elektriciteitswet en artikel 1, eerste lid, onder ac, van de Gaswet.

²⁶ Paragrafen 5.1.2. en 5.1.3 van de Informatiecode elektriciteit en gas.

controleren of de uitgelezen of opgegeven meterstanden binnen het historische verbruik van de kleinverbruiker liggen op basis van de procedure zoals beschreven in de Informatiecode elektriciteit en gas.²⁷ Vervolgens stelt de leverancier, of het door de leverancier ingeschakelde meetbedrijf, de meetgegevens vast op basis van de procedure zoals beschreven in de Informatiecode elektriciteit en gas.²⁸

Bevindingen

84. In het document 'Verbetervoorstel EnergieFlex' heeft **[VERTROUWELIJK]** in 2016 aandacht gevraagd voor het meterstandenproces. **[VERTROUWELIJK]** gaf aan dat het valideren van de meterstanden die zijn gecollecteerd één van de hoofdtaken van energieleveranciers is. Daarnaast staat in het document dat als de meterstanden zijn gecollecteerd, deze niet gevalideerd worden door EnergieFlex. De reden hiervoor is dat historische meetdata niet beschikbaar zijn vanwege problemen met certificaten van EnergieFlex bij EDSN.
85. Tijdens het derde bedrijfsbezoek heeft EnergieFlex verklaard dat de externe leverancier van het facturatiesysteem namens EnergieFlex de validatie van de meetgegevens zou gaan uitvoeren gelet op hun expertise op het gebied van het berichtenverkeer met EDSN. De externe leverancier heeft echter veel moeite gehad met het verkrijgen van het certificaat waarmee toegang wordt verkregen tot de historische meetdata van klanten die nodig zijn voor de validatie van meetgegevens. EnergieFlex heeft tevens verklaard dat nu een vorm van validatie wordt uitgevoerd, maar dat de validatie niet gebeurt op de wijze die EnergieFlex wenselijk acht. Tevens heeft EnergieFlex verklaard dat zij geen zicht heeft op de exacte wijze waarop het validatieproces van de meetgegevens op dit moment wordt uitgevoerd. Om dit op te lossen heeft EnergieFlex een verzoek ingediend bij de externe partij om het systeem en de werkwijze met betrekking tot de validatie van de meetgegevens aan te passen. EnergieFlex verklaarde dat het onduidelijk is of dit verzoek op korte termijn kan worden opgepakt en uitgevoerd.
86. Tijdens het derde bedrijfsbezoek heeft EnergieFlex verklaard dat wel wordt bekeken of het verbruik dat volgt uit de gecollecteerde meterstanden "onwettelijk" is op basis van de bij EnergieFlex bekende gegevens. Op basis van een dergelijke controle bekijkt EnergieFlex dan of de meterstand aangepast moet worden. EnergieFlex heeft tevens verklaard dat deze controle pas laat in het proces plaatsvindt waardoor correcties bijna altijd leiden tot verzoeken tot leveranciersverrekeningen, waarbij het verschil door een incorrecte meterstand verrekend moet worden tussen EnergieFlex en een andere leverancier.
87. In het document 'Verbetervoorstel EnergieFlex' heeft **[VERTROUWELIJK]** in 2016 aandacht gevraagd voor het proces met betrekking tot het uitlezen van meterstanden. **[VERTROUWELIJK]** gaf aan dat voor klanten met een slimme meter die geen prepaid product afnamen bij EnergieFlex geen koppeling is gemaakt met de slimme meter. Hierdoor moeten voor deze klanten altijd handmatig de meterstanden worden opgevraagd terwijl deze klanten beschikken over een slimme meter die automatisch en op afstand op het juiste moment kan worden uitgelezen. **[VERTROUWELIJK]** geeft aan dat deze handmatige werkzaamheden fouten veroorzaken en beveelt EnergieFlex daarom aan om ervoor te zorgen dat ze slimme meterstanden kan uitlezen via de P4

²⁷ Paragraaf 5.1.2 van de Informatiecode elektriciteit en gas.

²⁸ Paragraaf 5.1.3 van de Informatiecode elektriciteit en gas.

poort.

88. Uit de tijdens het derde bedrijfsbezoek afgelegde verklaringen blijkt dat klanten die een slimme meter hebben en geen prepaid product afnemen bij EnergieFlex, voor onder andere de jaarafrekening een verzoek krijgen om zelf de meterstanden door te geven aan EnergieFlex. EnergieFlex leest de slimme meterstanden niet automatisch en op afstand uit. EnergieFlex verklaarde hierover dat zij technisch wel in staat is om de slimme meters uit te lezen via de P4 poort, maar dat het facturatiesysteem geen koppeling kan maken met de centrale systemen en het Toegankelijk Meetregister (hierna ook: TMR) om de uitgelezen standen ook op de juiste manier te verwerken. De standen kunnen daardoor niet gebruikt worden voor de facturatie en andere marktprocessen. Om dit probleem op te lossen dient een nieuwe functionaliteit in het systeem te worden ingebouwd. EnergieFlex verklaarde dat deze wijziging niet de hoogste prioriteit heeft en dat de mogelijkheid bestaat dat zij ervoor kiest om deze functionaliteit helemaal niet meer in het huidige systeem te laten inbouwen.
89. EnergieFlex heeft erkend dat het vreemd is dat een klant met een slimme meter zelf zijn meterstanden moet doorgeven, maar dat dit een functionaliteit betreft die hun facturatiesysteem niet biedt. EnergieFlex heeft daarnaast verklaard dat het ontbreken van deze functionaliteit bekend was op het moment dat EnergieFlex met het systeem is gaan werken.

Beoordeling

90. EnergieFlex is niet in staat om op correcte wijze invulling te geven aan haar verantwoordelijkheid om de meetgegevens van kleinverbruikers te collecteren, te valideren en vast te stellen. In ieder geval ten aanzien van de validatie van de meetgegevens beheerst EnergieFlex het proces niet of onvoldoende. EnergieFlex heeft deze verantwoordelijkheid uitbesteed aan een derde. EnergieFlex geeft aan dat deze partij deze taak niet uitvoert op een manier die EnergieFlex wenselijk acht en dat EnergieFlex tegelijkertijd geen zicht heeft op de exacte wijze waarop deze partij het validatieproces uitvoert.
91. Op basis van de door EnergieFlex afgelegde verklaringen heeft de ACM er onvoldoende vertrouwen in dat EnergieFlex, al dan niet in samenwerking met de hiervoor bedoelde derde, op korte termijn in staat is het validatieproces voor de meetgegevens van kleinverbruikers uit te voeren volgens het daarvoor vastgestelde proces. De controle die EnergieFlex zelf, maar laat in het proces, uitvoert op “onwerkelijke verbruiken” acht de ACM onvoldoende om te voldoen aan haar taak om meetgegevens op de juiste wijze te collecteren, valideren en vast te stellen. Deze late controle leidt ertoe dat er onnodige verrekeningen moeten plaatsvinden tussen leveranciers onderling, bijvoorbeeld in het geval van een leverancierswissel. Verder kan het ertoe leiden dat klanten onnodig met incorrecte meterstanden worden geconfronteerd.
92. Daarnaast zijn correcte meetgegevens cruciaal voor het beheersen van het hiervoor beschreven subproces facturatie. Het onvoldoende beheersen van het subproces meetgegevens kan eraan bijdragen dat facturen niet tijdig kunnen worden verstuurd. Tevens vragen handmatige en afwijkende processen, zoals de controle op de verbruiken, in plaats van een geautomatiseerd validatieproces, additionele capaciteit die daardoor niet kan worden ingezet voor andere werkzaamheden. Tenslotte zorgen handmatige processen en controles voor een grotere kans op onjuistheden.

93. Het is de ACM gebleken dat EnergieFlex niet in staat is de slimme meters van klanten die geen prepaid contract hebben bij EnergieFlex op afstand uit te lezen en de meterstanden op de juiste wijze te verwerken in het TMR. Hierdoor moet de klant zelf zijn meterstand uitlezen en doorgeven aan EnergieFlex, terwijl deze een slimme meter heeft die door EnergieFlex op afstand kan worden uitgelezen via de P4 poort. EnergieFlex heeft het proces voor het collecteren van de meterstanden bij klanten met een slimme meter die geen prepaid product afnemen niet optimaal ingericht. Hierdoor is het risico op foutieve meterstanden voor deze groep klanten groter dan noodzakelijk. Dit kan daarnaast een impact hebben op het facturatieproces en de tijdigheid van de jaar- en eindafrekening van EnergieFlex. Tenslotte kunnen klanten van EnergieFlex die geen prepaid contract afnemen door deze handelwijze van EnergieFlex niet profiteren van de voordelen van de slimme meter.
94. De ACM komt op basis van haar bevindingen tot de conclusie dat EnergieFlex het bedrijfsproces 'Verkoop', meer specifiek het subproces meetgegevens, onvoldoende beheerst.

4.3 Verbetervoorstellen EnergieFlex

95. EnergieFlex is in 2017 gestart met het valideren van data in de verschillende systemen. Zij kon tijdens het derde bedrijfsbezoek geen exacte datum noemen waarop deze actie gereed is, onder meer doordat zij afhankelijk is van de leverancier van de klantsystemen. Daarnaast heeft EnergieFlex verklaard dat zij een plan heeft opgesteld waarin een model is opgenomen voor de rondrekening van de energiebalans en de bijbehorende controles. Ook bij de uitvoering van dit plan is EnergieFlex afhankelijk van de leverancier van haar klantsystemen. EnergieFlex heeft verklaard dat de deadlines uit het plan niet worden gehaald en deels zijn verstreken.
96. EnergieFlex heeft tevens aangekondigd op zoek te gaan naar een nieuw facturatiesysteem, om het facturatieproces volledig te automatiseren. Naar verwachting van EnergieFlex is dit nieuwe facturatiesysteem op zijn vroegst in het eerste kwartaal van 2018 operationeel voor zakelijke klanten. Daarna zullen contracten met consumenten worden opgenomen in dit systeem. Op de vraag tijdens het derde bedrijfsbezoek of EnergieFlex in staat is om in 2017 de achterstanden weg te werken antwoordde EnergieFlex dat ze daarin een "heel klein beetje vertrouwen" heeft.
97. EnergieFlex is tot slot bezig met het ontwikkelen van een nieuwe jaarafrekening, waarop de stroometiketten vermeld zullen worden. Deze nieuwe jaarafrekening is aangeleverd bij de softwareleverancier voor implementatie. Het is nog onduidelijk wanneer de nieuwe jaarafrekeningen daadwerkelijk verstuurd zullen gaan worden.

5 Zienswijze EnergieFlex en beoordeling door de ACM

98. De ACM heeft op 10 oktober 2017 een schriftelijke zienswijze ontvangen van EnergieFlex in reactie op het conceptbesluit tot wijziging van de vergunningen van EnergieFlex.²⁹ Hieronder gaat de ACM in op deze zienswijze.
99. EnergieFlex stelt dat het voorschrift dat middels dit besluit onder randnummer 28 in de vergunningsbesluiten van Flexenergie B.V. voor het leveren van elektriciteit en gas aan kleinverbruikers zal worden opgenomen, niet structureel bijdraagt aan een verbeterd proces dat de wettelijke eisen ondersteunt. Aan het voorschrift zou volgens EnergieFlex kunnen worden voldaan door de niet tijdig verstuurde jaar- en eindafrekeningen die bestaan op het moment van dagtekening van dit besluit, binnen zes maanden af te handelen. Zij heeft de indruk dat dit niet de bedoeling is van het door de ACM geformuleerde voorschrift. Zij is daarom van mening dat het voorschrift ambigu en onduidelijk is. Zij verzoekt de ACM om die reden om het voorschrift te herformuleren, zodat de strekking en werking ervan duidelijk is.
100. Het voorschrift waar EnergieFlex in haar zienswijze op doelt, betreft het voorschrift als opgenomen in randnummer 108, onder 28, van dit besluit. Het voorschrift verplicht EnergieFlex ertoe alle achterstanden in het verzenden van jaar- en eindafrekeningen die bestaan op het moment van dagtekening van dit besluit, binnen zes maanden na dagtekening van dit besluit weg te werken. De ACM is van mening dat dit voorschrift duidelijk geformuleerd is. De overige onder randnummer 108 opgenomen voorschriften dienen te waarborgen dat EnergieFlex alle jaar- en eindafrekeningen die verstuurd moeten worden vanaf dagtekening van dit besluit, op basis van de wettelijk vereisten normen, tijdig verstuurt. Gelet hierop ziet de ACM geen reden om de formulering van het betreffende voorschrift te herformuleren.
101. EnergieFlex geeft voorts aan dat het overgrote deel van de in het besluit beschreven bevindingen en conclusies betrekking heeft op het jaar 2016. Het besluit geeft daarmee een verkeerd beeld van de actuele situatie bij EnergieFlex.
102. De ACM heeft in november 2016 een onderzoek ingesteld naar een mogelijk gebrek aan organisatorische kwaliteit van EnergieFlex en heeft vervolgens drie bedrijfsbezoeken afgelegd bij EnergieFlex.³⁰ De ACM heeft aldus op meerdere momenten, tot kort voor het opstellen van dit besluit, onderzoek gedaan bij EnergieFlex en gesprekken gevoerd met de directie van EnergieFlex. De ACM is dan ook van mening dat de bevindingen in dit besluit de actuele situatie bij EnergieFlex weerspiegelen, en ziet daarom geen aanleiding het besluit te wijzigen.
103. Tot slot geeft EnergieFlex in haar zienswijze aan dat het conceptbesluit concurrentiegevoelige en bedrijfsvertrouwelijke informatie bevat. Publicatie van dit besluit kan ertoe leiden dat het beeld ontstaat dat EnergieFlex op dit moment buitengewoon slecht functioneert, wat gevolgen kan hebben voor het imago en de marktpositie van EnergieFlex.

²⁹ Geregistreerd onder het kenmerk ACM/IN/163369.

³⁰ Zie randnummers 5 tot en met 10 van dit besluit.

104. De ACM beschikt over een uniform regime voor openbaarmaking van besluiten, vastgelegd in de "Werkwijze openbaarmaking ACM".³¹ In lijn met deze werkwijze zal EnergieFlex in de gelegenheid worden gesteld om voorafgaand aan de openbaarmaking van het besluit aan te geven welke informatie zij eventueel vertrouwelijk acht. Vervolgens zal de ACM de openbare versie van het besluit vaststellen en aan EnergieFlex laten weten wat haar eindoordeel is over de informatie die eventueel door haar als vertrouwelijk is aangemerkt. Op de overige bezwaren van EnergieFlex tegen openbaarmaking van dit besluit zal de ACM ingaan in het door haar te nemen openbaarmakingsbesluit.

6 Besluit

105. De ACM stelt gelet op het voorgaande vast dat EnergieFlex in ieder geval niet voldoet aan de drie getoetste aspecten, van de in totaal zeven aspecten, van het Toetsingskader AO/IC.
106. De ACM stelt vast dat de oorzaak van de in dit besluit beschreven bevindingen (grotendeels) is terug te voeren op een gebrekkige administratieve organisatie, die onder meer is ontstaan als gevolg van keuzes die de directie in het verleden heeft gemaakt. De ACM ziet daarom aanleiding om aanvullende voorschriften te verbinden aan de aan EnergieFlex verleende vergunningen. EnergieFlex heeft ten aanzien van de organisatorische kwaliteit zelf al verbeteringen in gang gezet dan wel voor ogen. De aanvullende vergunningvoorschriften strekken ertoe om, met het oog op bescherming van kleinverbruikers, te waarborgen dat EnergieFlex binnen een concrete en afzienbare termijn beschikt over de benodigde organisatorische kwaliteit. EnergieFlex krijgt hiermee de gelegenheid om binnen een redelijke termijn alsnog te beschikken over een 'goede AO/IC'. EnergieFlex dient dit aan te tonen voor de opzet, implementatie en werking van de AO/IC.
107. EnergieFlex dient uiterlijk zes maanden na dagtekening van dit besluit te voldoen aan de hierna genoemde voorschriften. Dit betekent dat een accountant aan de hand van het Toetsingskader AO/IC en aanvullende eisen zoals genoemd in de voorschriften, de opzet, implementatie en werking van de gehele AO/IC van EnergieFlex zal beoordelen en daarover een assurance rapport opstelt. De ACM acht dit noodzakelijk en proportioneel gelet op het feit dat EnergieFlex in ieder geval aan drie van de zeven aspecten van het Toetsingskader AO/IC niet voldoet. De ACM zal tot dat moment toe blijven zien op de aanpassingen die EnergieFlex doorvoert, ter verbetering van haar organisatorische kwaliteit. De vergunningen van EnergieFlex voor het leveren van elektriciteit en gas worden met de hiernavolgende voorschriften aangevuld. Na afloop van de verschillende in de voorschriften genoemde termijnen zal de ACM een afweging maken over het al dan niet handhaven van de vergunningen van EnergieFlex.
108. In de vergunningsbesluiten van Flexenergie B.V. voor het leveren van elektriciteit en gas aan kleinverbruikers (kenmerken: ACM/DC/2014/200729 en ACM/DC/2014/200731) worden, na randnummer 27 en onder vernummering van randnummers 28 tot en met 30 tot randnummers 35 tot en met 37, onderstaande voorschriften toegevoegd:

³¹ Besluit van 17 juli 2015, *Stcrt.* 2015, 21331, laatstelijk gewijzigd bij besluit van 6 maart 2017, *Stcrt.* 2017, 13846.

28. *Flexenergie B.V. wordt ertoe verplicht om binnen zes maanden na dagtekening van dit besluit alle op het moment van dagtekening van dit besluit bestaande achterstanden in het verzenden van zowel jaar- als eindafrekeningen weg te werken.*
29. *Flexenergie B.V. wordt ertoe verplicht de opzet, implementatie en werking van de AO/IC van Flexenergie B.V. binnen zes maanden na dagtekening van dit besluit te laten voldoen aan de zeven aspecten en bijbehorende toetsingscriteria zoals opgenomen in het door de ACM vastgestelde Toetsingskader AO/IC.*
30. *Flexenergie B.V. wordt ertoe verplicht om, in aanvulling op het vereiste onder randnummer 29, de opzet, implementatie en werking van het subproces Facturatie te laten voldoen aan de volgende criteria:*
 - a. *Flexenergie B.V. hanteert duidelijke normen voor de periode waarbinnen jaar- en eindafrekeningen aan klanten worden verzonden en brengt indicatoren aan voor de beheersing van de tijdigheid van facturering. Flexenergie B.V. neemt daarbij de wettelijk vereiste normen in acht.*
 - b. *Flexenergie B.V. volgt een beschreven, door de directie geaccordeerde, methode om risico's aangaande de facturering te beheersen. Deze methode bevat een overzicht van risico's en beheersmaatregelen en wordt ten minste eenmaal per boekjaar geactualiseerd.*
31. *Flexenergie B.V. wordt ertoe verplicht om, in aanvulling op het vereiste onder randnummer 29, de opzet, implementatie en werking van de AO/IC voor de meetgegevensprocessen te laten voldoen aan de volgende criteria:*
 - a. *Flexenergie B.V. geeft op een correcte wijze invulling aan haar verantwoordelijkheid om meetgegevens van kleinverbruikers te collecteren, te valideren en vast te stellen. Daarbij sluit Flexenergie B.V. tenminste aan bij de procedures zoals beschreven in de Informatiecode Elektriciteit en Gas.*
 - b. *Flexenergie B.V. volgt een beschreven, door de directie geaccordeerde, methode om risico's aangaande het proces van collecteren, valideren en vaststellen van meetgegevens van kleinverbruikers te beheersen. Deze methode bevat een overzicht van risico's en beheersmaatregelen en wordt ten minste eenmaal per boekjaar geactualiseerd.*
32. *Ter controle moet Flexenergie B.V. een onafhankelijke externe accountant na zes maanden na dagtekening van dit besluit een onderzoek laten uitvoeren en deze hierover een assurance-rapport laten opstellen. Flexenergie B.V. verstrekt dit assurance-rapport in de achtste maand na dagtekening van dit besluit aan de ACM. De accountant rapporteert hierin:*
 - a. *ter controle van het voorschrift zoals opgenomen in randnummer 28: of Flexenergie B.V. alle op het moment van dagtekening van dit besluit aanwezige achterstanden in het verzenden van zowel jaar- als eindafrekeningen heeft weggewerkt;*
 - b. *ter controle van het voorschrift zoals opgenomen in randnummer 29: over de opzet, implementatie en werking van de gehele AO/IC van Flexenergie B.V., op basis van het Toetsingskader AO/IC;*
 - c. *ter controle van het voorschrift zoals opgenomen in randnummer 30: over de beheersing van het facturatieproces, op basis van de in het voorschrift vermelde eisen en over de tijdigheid en eventuele ontstane achterstanden over de periode vanaf dagtekening van dit besluit tot zes maanden na dagtekening van dit besluit;*
 - d. *ter controle van het voorschrift zoals opgenomen in randnummer 31: over de beheersing van de meetgegevensprocessen, op basis van de in het voorschrift vermelde eisen.*
33. *Ter controle van de voortgang moet Flexenergie B.V. een onafhankelijke externe accountant twee maanden én vier maanden na dagtekening van dit besluit een*

onderzoek laten uitvoeren van de voortgang ten aanzien van de verplichtingen zoals opgenomen in randnummers 28 tot en met 31, en deze hierover assurance-rapporten laten opstellen. Flexenergie B.V. verstrekt deze assurance-rapporten in de derde en vijfde maand na dagtekening van dit besluit aan de ACM.

34. *Ter controle moet Flexenergie B.V. twaalf maanden na dagtekening van dit besluit een onafhankelijke externe accountant laten rapporteren of Flexenergie B.V. het facturatieproces gedurende de periode van zes maanden na dagtekening van dit besluit tot twaalf maanden na dagtekening van dit besluit in werking heeft beheerst. Flexenergie B.V. verstrekt dit assurance-rapport binnen veertien maanden na dagtekening van dit besluit aan de ACM.*

109. De openbare versie van dit besluit publiceert ACM op haar website.

110. Dit besluit treedt in werking met ingang van de dag waarop het is bekend gemaakt.³²

Den Haag,

Hoogachtend,
De Minister van Economische Zaken,
namens deze:

Autoriteit Consument en Markt,
voor deze:

w.g.

mr. drs. J.L. van de Braak
Teammanager Directie Consumenten

Tegen dit besluit kan degene, wiens belang rechtstreeks bij dit besluit is betrokken, binnen zes weken na de dag van bekendmaking van dit besluit een gemotiveerd bezwaarschrift indienen bij de Autoriteit Consument en Markt, Directie Juridische Zaken, Postbus 16326, 2500 BH Den Haag. In het bezwaarschrift kan een belanghebbende op basis van artikel 7:1a, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht, de Autoriteit Consument en Markt verzoeken in te stemmen met rechtstreeks beroep bij het College van Beroep voor het bedrijfsleven.

³² Artikel 3:40 van de Algemene wet bestuursrecht