



Resultaten verantwoordingsonderzoek 2019

Ministerie van Economische Zaken en Klimaat (XIII)

Rapport bij het jaarverslag

2020





Resultaten verantwoordingsonderzoek 2019 Ministerie van Economische Zaken en Klimaat (XIII)

Rapport bij het jaarverslag

Vooraf

Verstrekkende invloed coronavirus raakt ook het werk van de Algemene Rekenkamer

Nederland is met de rest van de wereld sinds begin dit jaar in de greep geraakt van het coronavirus – SARS-CoV-2, dat de ziekte COVID-19 veroorzaakt. De maatregelen die sinds maart zijn genomen, hebben grote impact gehad op het dagelijks leven van alle Nederlanders. Ook op de werkvloer van de Algemene Rekenkamer zijn deze maatregelen voelbaar.

Ieder jaar ronden wij in maart en april het verantwoordingsonderzoek af naar de inkomsten en uitgaven van het Rijk in het voorgaande jaar. Het is onze wettelijke taak om erop toe te zien dat de rijksoverheid publiek geld rechtmatig, doelmatig en doeltreffend int en besteedt. Als de Algemene Rekenkamer een verklaring van goedkeuring geeft, kunnen de Staten-Generaal vervolgens het kabinet decharge verlenen. Ons verantwoordingsonderzoek neemt meer dan een jaar in beslag en is dan ook al in de eerste maanden van 2019 begonnen. Het beschrijft de situatie bij de ministeries van vóór de komst van corona naar Nederland. Toen in Nederland de maatregelen tegen het coronavirus van kracht werden en het kabinet alle aandacht moest richten op crisisbeheersing, viel dat samen met het moment waarop wij onze bevindingen moesten voorleggen aan de ministers. Daarbij gaat het om conclusies over feiten die in 2019 plaatsvonden. Die conclusies veranderen niet vanwege de ernstige ontwikkelingen in 2020.

Onder deze moeilijke omstandigheden waren de betrokken ministers desondanks in de gelegenheid te reageren op onze conclusies en aanbevelingen. Dit illustreert dat ons democratisch systeem, waarvan de onafhankelijke controle van de Algemene Rekenkamer deel uitmaakt, blijft functioneren. Zelfs onder de uitzonderlijke omstandigheden van het voorjaar van 2020.

Verantwoordingsonderzoek 2019

De Algemene Rekenkamer doet ieder jaar onderzoek naar de verantwoording die ministers in hun jaarverslagen afleggen over hun bestedingen, hun bedrijfsvoering en hun beleid. Dit noemen we het verantwoordingsonderzoek. Onze centrale vragen in dit jaarlijkse verantwoordingsonderzoek zijn:

- Is het geld in het afgelopen jaar besteed volgens de regels?
- Waren de zaken op het departement goed geregeld?
- Heeft het gevoerde beleid de gewenste resultaten opgeleverd?

Op basis van deze vragen beschrijven wij per begrotingshoofdstuk of de verantwoordelijke ministers hun zaken op orde hebben. Vanuit onze wettelijke taak geven wij daarbij ook oordelen over de financiële informatie en de totstandkoming van de beleids- en bedrijfsvoeringsinformatie in de jaarverslagen van de ministers en over de kwaliteit van de bedrijfsvoering zelf. Met een verklaring van goedkeuring van de Algemene Rekenkamer kunnen de Staten-Generaal per begrotingshoofdstuk decharge verlenen aan de minister.

Dit rapport heeft betrekking op het *Jaarverslag 2019* van het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat.

Onze overige publicaties in het kader van het verantwoordingsonderzoek 2019 vindt u op www.rekenkamer.nl/verantwoordingsonderzoek2019.

Hier vindt u ook ons rapport *Staat van de rijksverantwoording 2019*. Hierin nemen wij de goedkeuring van de rijksrekening op. Ook bevat deze publicatie een overkoepelende uiteenzetting over het verantwoordingsonderzoek 2019.

Inhoud

1	Onze conclusies	6
2	Feiten en cijfers	9
3	Financiële informatie	12
3.1	Oordeel over de financiële verantwoordingsinformatie	12
3.2	Geldstromen rond aardgas	15
3.3	Begrotingsreserve maatregelen CO ₂ -reductie	29
4	Bedrijfsvoering	32
4.1	Ontwikkelingen in de bedrijfsvoering	32
4.2	Oordeel over de bedrijfsvoering	32
4.3	Onvolkomenheden	33
4.4	Belangrijke risico's en aandachtspunten in de bedrijfsvoering	38
4.5	Oordeel over de totstandkoming bedrijfsvoeringsinformatie	47
5	Beleidsresultaten	48
5.1	Onderzoek naar de laadinfrastructuur voor elektrisch rijden	48
5.2	Oordeel over de totstandkoming beleidsinformatie	55
6	Reactie minister en nawoord Algemene Rekenkamer	56
6.1	Reactie minister van EZK	56
6.2	Nawoord Algemene Rekenkamer	58
	Bijlage 1 – Overzicht fouten en onzekerheden Ministerie van EZK 2019	60
	Bijlage 2 – Over het verantwoordingsonderzoek	63
	Bijlage 3 – Literatuur	65
	Bijlage 4 – Eindnoten	67

1 Onze conclusies

Rechtmatigheid van de vergoeding voor de NAM is onzeker

De minister van EZK is verantwoordelijk voor de afhandeling van de mijnbouwschade door gaswinning in Groningen. In 2019 stond hij onder grote druk om de gaswinning uit het Groningenveld versneld te beëindigen. Om dit te realiseren was de minister op grond van het Akkoord op Hoofdlijnen verplicht om met Shell en ExxonMobil te heronderhandelen en binnen enkele maanden overeenstemming te bereiken. De onderhandelingen waren in 2019 nog niet afgerond, maar de minister heeft in 2019 in het Interim Akkoord al wel een voorschot van netto € 90 miljoen voor de Nederlandse Aardolie Maatschappij (NAM) afgesproken en aan het eind van het jaar overgemaakt. In het jaarverslag is daarvoor een brutobedrag van € 363 miljoen opgenomen.

Het Interim Akkoord is onder tijdsdruk tot stand gekomen, en laat veel ruimte voor de bepaling en de wijze van betaling van het voorschot. Als gevolg van de onduidelijkheden rond het voorschot hebben wij niet kunnen vaststellen waarvoor de minister van EZK precies heeft betaald. Wij merken daarom in ons financiële oordeel de verplichtingen van € 363 miljoen, de uitgaven van € 363 miljoen en de ontvangsten van € 150 miljoen rond het voorschot als onzeker aan.

Subsidiebeheer kerndepartement is verbeterd, maar vergt nog de nodige aandacht

De minister van EZK heeft in 2019 ongeveer de helft van zijn totale uitgaven (€ 5,3 miljard) besteed aan subsidies voor een doelmatige energievoorziening en beperking van de klimaatverandering, zoals SDE, SDE+ en een storting in de begrotingsreserve Duurzame Energie (gezaamenlijk € 2,7 miljard). Daarom is het belangrijk dat de processen om subsidies vast te stellen en uit te betalen op orde zijn. Het ministerie heeft het afgelopen jaar belangrijke verbetermaatregelen doorgevoerd, maar de effecten hiervan waren in 2019 nog niet volledig zichtbaar. Daarom hebben wij de onvolkomenheid gehandhaafd.

Subsidiebeheer RVO.nl is in opzet voldoende, de verbetering in uitvoering is nog niet volledig zichtbaar

RVO.nl heeft diverse maatregelen getroffen om de dossiervorming rondom het vaststellingsproces van subsidies te verbeteren. Er is een nieuwe werkwijze ontwikkeld en medewerkers hebben cursussen gevolgd over de te volgen werkwijze. Doordat de maatregelen eind 2019 zijn doorgevoerd, hebben wij niet kunnen vaststellen of deze maatregelen ook volledig in de praktijk hebben gewerkt. Om die reden handhaven wij de onvolkomenheid voor 2019.

Maatstaven om succes beleid laadinfrastructuur te bepalen ontbreken

Het kabinet streeft met het klimaatbeleid een verminderde uitstoot van broeikasgassen na. Het wil daarom vanaf 2030 alleen verkoop toestaan van personenauto's die volledig emissieloos zijn. Elektrisch rijden wordt hiermee de nieuwe standaard en het kabinet wil dat opladen hierbij geen belemmerende factor is. Daarom hebben wij dit jaar gekeken naar het beleid rondom de laadinfrastructuur voor elektrisch rijden. We constateren dat Nederland een relatief groot aantal laadpunten heeft. Toch is het nog te vroeg om van succesvol overheidsbeleid te spreken. Het kabinet zet in op het rendabel maken van de markt voor laadpunten, maar heeft geen maatstaven waarmee het het succes van zijn beleid kan bepalen. Daarnaast spreken we de verantwoordelijke ministers van EZK en Infrastructuur en Waterstaat (IenW) aan op het feit dat voor de consument nog niet transparant is hoe de laadprijzen voor elektrische auto's tot stand komen. Ook constateren we dat de rijksoverheid geen toezicht houdt op de naleving van de veiligheidseisen van geplaatste laadstations.

Verder in het rapport

In de volgende hoofdstukken werken we de conclusies verder uit:

- Hoofdstuk 2, 'Feiten en cijfers': hierin geven we een korte beschrijving van het Ministerie van EZK en de financiële omvang van het begrotingshoofdstuk waarover wij ons oordeel geven.
- Hoofdstuk 3, 'Financiële informatie': hierin geven wij ons oordeel over de financiële informatie in het *Jaarverslag 2019* van het Ministerie van EZK. Wij hebben vastgesteld dat de financiële verantwoordingsinformatie op totaalniveau rechtmatig is, met uitzondering van de fouten en onzekerheden in de rechtmatigheid op totaalniveau van de verplichtingen en op totaalniveau van de uitgaven en de ontvangsten. Hierbij wordt de tolerantiegrens overschreden. Met betrekking tot de rechtmatigheid van de afgerekende voorschotten hebben wij eveneens fouten en onzekerheden geconstateerd die de tolerantiegrens overschrijden. Ook constateren we dat de bestaande criteria voor het instellen van begrotingsreserves bij de begrotingsreserve CO₂-reductie (€ 500 miljoen) ruim zijn toegepast.
- Hoofdstuk 4, 'Bedrijfsvoering': hierin geven wij ons oordeel over de bedrijfsvoering van het Ministerie van EZK. In 2019 zijn er 2 onvolkomenheden geconstateerd, evenals in 2018. In dit hoofdstuk staan naast de (opgeloste) onvolkomenheden ook de belangrijke risico's en aandachtspunten ten aanzien van de bedrijfsvoering.
- Hoofdstuk 5, 'Beleidsresultaten': hierin bespreken wij de conclusies uit ons onderzoek naar het beleid voor laadinfrastructuur voor elektrisch rijden. Ook geven wij ons oordeel over de totstandkoming van de informatie die in het *Jaarverslag 2019* van het Ministerie van EZK is opgenomen over het gevoerde beleid.

- Hoofdstuk 6, 'Reactie van de minister en nawoord Algemene Rekenkamer': hierin vatten we de reactie samen die we op 23 april 2020 ontvingen van de minister van EZK. De minister geeft in zijn reactie aan dat hij onze bevindingen grotendeels onderschrijft en vrijwel al onze aanbevelingen overneemt. Hij geeft bij de meeste onderwerpen aan de aanbevelingen te gebruiken om zijn beleid verder te verbeteren of te prioriteren.

2 Feiten en cijfers

De minister van Economische Zaken en Klimaat (EZK) is verantwoordelijk voor het beleid voor energie en klimaat, innovatie en de afhandeling van de mijnbouwschade door gaswinning in Groningen.

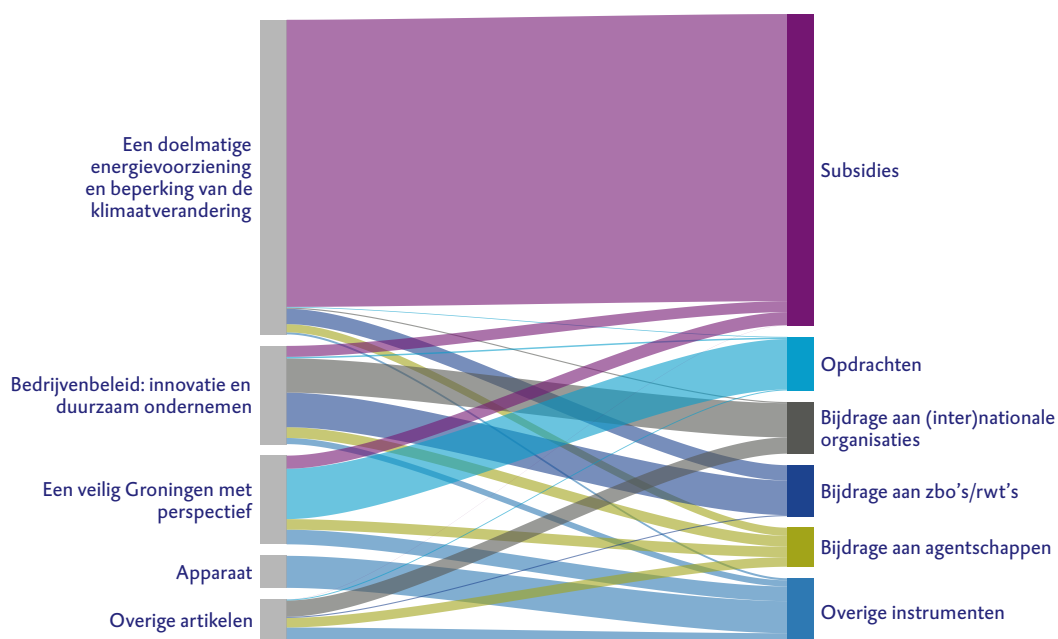
De uitgaven van het Ministerie van EZK beslaan 2,8% van de totale rijksuitgaven over 2019. Het Ministerie van EZK heeft in 2019 uitgaven gedaan voor € 5.337 miljoen. Daarnaast zijn verplichtingen aangegaan voor € 14.028 miljoen. De ontvangsten bedroegen € 3.455 miljoen.

Tabel 1 Ministerie van EZK (XIII) in cijfers in miljoenen € en aantallen fte's

	2017	2018	2019
Verplichtingen	12.760	14.043	14.028
Uitgaven	5.067	4.456	5.337
Ontvangsten	3.682	3.432	3.455
Fte's	9.133*	9.678*	7.366

*EZK en LNV gezamenlijk

De uitgaven van het Ministerie van EZK bestonden in 2019 voor ongeveer de helft uit subsidies voor een doelmatige en duurzame energievoorziening



Figuur 1 Uitgaven Ministerie van EZK in 2019

De toerekening van de begrotingsartikelen naar de financiële instrumenten is gebaseerd op gegevens van het Ministerie van Financiën. De Algemene Rekenkamer heeft deze gegevens niet gecontroleerd.

Ongeveer de helft van de totale uitgaven (€ 5,3 miljard) heeft de minister van EZK in 2019 besteed aan subsidies voor een doelmatige energievoorziening en beperking van de klimaatverandering, zoals de Stimuleringsregeling Duurzame Energieproductie (SDE), SDE+ en een storting in de begrotingsreserve Duurzame Energie (gezamenlijk € 2,7 miljard). Ruim € 913 miljoen besteedde de minister in 2019 aan subsidieregelingen en bijdragen aan derden om de (internationale) concurrentiepositie van het bedrijfsleven te versterken. In totaal € 825 miljoen heeft de minister van EZK in 2019 uitgegeven aan maatregelen voor de gevolgen van de gaswinning in Groningen, zoals schadevergoedingen voor gedupeerde bewoners, een bijdrage aan een nationaal ontwikkelingsprogramma om de bewoners van Groningen perspectief te bieden, en een opdracht voor het Interim Akkoord voor het terugdraaien van de gasproductie (zie § 3.2.3). Daardoor kent dit beleidsartikel een forse toename van de uitgaven, die in 2018 nog € 81 miljoen bedroegen. In hoofdstuk 4 gaan we nader in op onvolkomenheden in het subsidiebeheer bij het Ministerie van EZK en het agentschap RVO.nl (zie hierna).

Agentschappen

Een deel van het rijksbeleid wordt uitgevoerd door agentschappen: uitvoerende diensten die zelfstandig en tegen betaling producten of diensten aan organisaties binnen het Rijk leveren. De minister van EZK is verantwoordelijk voor Agentschap Telecom (AT), Dienst ICT Uitvoering (DICTU), Nederlandse Emissieautoriteit (NEa) en Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO.nl).

Tabel 2 Agentschappen in cijfers

Agentschap	Houdt zich bezig met	Omzet (x € 1000)	Fte's*
AT	de beschikbaarheid en betrouwbaarheid van de IT- en telecommunicatienetwerken	47.954	304
DICTU	ICT-dienstverlening binnen de rijksoverheid	309.923	775
NEa	uitvoering van en toezicht op klimaatbeleid en energietransitie in Nederland	9.328	59
RVO.nl	voorlichting, advies, financiering, uitvoering van regelingen op het gebied van duurzaam, agrarisch, innovatief en internationaal ondernemen	700.363	3.906

* Exclusief externe inhuur

In hoofdstuk 4 gaan we nader in op de onvolkomenheid in het subsidiebeheer bij RVO.nl. AT en RVO.nl zijn ook van belang bij de uitvoering van het beleid voor de laadinfrastructuur voor elektrisch rijden, waarover we in hoofdstuk 5 rapporteren.

Instellingen op afstand

Een deel van het rijksbeleid laat de minister uitvoeren door instellingen die op afstand van het Rijk staan. In 2019 besteedde de minister van EZK € 558 miljoen aan deze rechtspersonen met een wettelijke taak (rwt's) en/of zelfstandige bestuursorganen (zbo's).

Tabel 3 Rwt's/zbo's in cijfers (x € 1000)

Organisatie	Houdt zich bezig met	Bijdrage EZK
Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS)	aanleveren van statistische informatie en data voor inzicht in maatschappelijke vraagstukken	147.391
Kamer van Koophandel (KvK)	registreren, informeren en adviseren van ondernemers	118.709
Stichting Centraal Orgaan Voorraadvorming Aardolieproducten (COVA)	aanhouden van strategische olievoorraden voor Nederland	110.088
Nederlandse Organisatie voor toegepast natuurwetenschappelijk onderzoek (TNO)	toepasbaar maken van kennis voor bedrijven en overheden	171.636
Overig*		10.329
Totaal		558.153

* Raad voor Accreditatie, Bestuur Autoriteit Consument en Markt (ACM) en VSL-Nederlands Metrologisch Instituut

3 Financiële informatie

In dit hoofdstuk bespreken we de resultaten van ons onderzoek naar de financiële verantwoordingsinformatie in het *Jaarverslag 2019* van het Ministerie van EZK.

Wij maken in ons onderzoek gebruik van de internationale controlestandaarden voor rekenkamers (International Standards of Supreme Audit Institutions, 'ISSAIs'). We houden daarbij rekening met het controlebestel waarin de Auditdienst Rijk (ADR) als intern controleur het jaarverslag certificeert. Voor haar bestuurlijk oordeel maakt de Algemene Rekenkamer daarom zoveel mogelijk gebruik van de resultaten van de werkzaamheden van de ADR conform de Comptabiliteitswet 2016.

Als gevolg van de invloed van het coronavirus op de (werk)omstandigheden heeft de Algemene Rekenkamer een beperkt deel van de werkzaamheden risicogericht moeten bijstellen in de afrondende fase van de controle. Die bijstelling heeft betrekking op de controle van delen van de saldibalans en de toets op de verslaggevingsvereisten. Door mede gebruik te maken van de werkzaamheden van de Auditdienst Rijk in aanvulling op onze eigen werkzaamheden gedurende het jaar, hebben wij echter een voldoende basis voor onze financiële oordelen.

We geven in § 3.1 een oordeel over de rechtmatigheid, betrouwbaarheid en ordelijkheid van de financiële verantwoordingsinformatie op totaalniveau en op artikelniveau.

In § 3.2 gaan we in op enkele specifieke aspecten van de verantwoorde ontvangsten, verplichtingen en uitgaven in het jaarverslag.

Geconstateerde fouten en onzekerheden in de verplichtingen en in de uitgaven/ ontvangsten staan in afzonderlijke overzichten in bijlage 1.

3.1 Oordeel over de financiële verantwoordingsinformatie

In deze paragraaf geven wij ons oordeel over de financiële verantwoordingsinformatie in het *Jaarverslag 2019* van het Ministerie van EZK.

De financiële verantwoordingsinformatie in het *Jaarverslag 2019* van het Ministerie van EZK voldoet op totaalniveau aan de daaraan te stellen eisen, zoals opgenomen in de Comptabiliteitswet 2016 en de Rijksbegrotingsvoorschriften 2020, met uitzondering van de fouten en onzekerheden in de rechtmatigheid op totaalniveau van de verplichtingen en op totaalniveau van de uitgaven en de ontvangsten. Ook hebben we fouten en onzekerheden gevonden die de tolerantiegrens van de afgerekende voorschotten overschrijden. Daarnaast hebben we fouten en onzekerheden gevonden die de tolerantiegrens op artikelniveau overschrijden.

3.1.1 Oordeel rechtmatigheid financiële verantwoordingsinformatie

Wij hebben de rechtmatigheid van de financiële verantwoordingsinformatie onderzocht.

De financiële verantwoordingsinformatie in het *Jaarverslag 2019* van het Ministerie van EZK is op totaalniveau rechtmatig, met uitzondering van de fouten en onzekerheden in de rechtmatigheid op totaalniveau van de verplichtingen en op totaalniveau van de uitgaven en de ontvangsten. Wij geven dit oordeel onder het voorbehoud dat de Staten-Generaal goedkeuring zullen verlenen aan de slotwetmutaties waarin alle geraamde uitgaven, verplichtingen en ontvangsten uit de begroting van het Ministerie van EZK (begrotingshoofdstuk XIII) in overeenstemming zijn gebracht met de uiteindelijk gerealiseerde bedragen.

Voorbehoud slotwetmutaties – nog door de Staten-Generaal te autoriseren budgetten

Het bedrag aan verplichtingen dat in het *Jaarverslag 2019* van het Ministerie van EZK is opgenomen omvat in totaal € 1,5 miljoen aan overschrijdingen op het begrotingsartikel 5 Een veilig Groningen met perspectief. Gaan de Staten-Generaal niet akkoord met de daarmee samenhangende slotwetmutaties, dan moeten wij onze oordelen over de financiële verantwoordingsinformatie mogelijk herzien.

Fouten en onzekerheden in de rechtmatigheid op het totaalniveau van de verplichtingen en op het totaalniveau van de uitgaven en de ontvangsten

De tolerantiegrens voor fouten en onzekerheden met betrekking tot de rechtmatigheid van het totaal van de aangegane verplichtingen en het totaal van de uitgaven en ontvangsten is overschreden. Het gaat om een onzekerheid van € 363 miljoen in zowel de verplichtingen als de uitgaven en om een onzekerheid van € 150 miljoen in de ontvangsten. Deze worden veroorzaakt doordat het onduidelijk is op basis van welke wettelijke grondslag de betaling aan de Nederlandse Aardolie Maatschappij (NAM) heeft plaatsgevonden en waarvoor is betaald. Voor een verdere uiteenzetting verwijzen wij naar § 3.2.3.

Deze onzekerheden leiden gezien de materiële omvang, in samenhang met enkele andere materiële fouten en onzekerheden in de verplichtingen bij andere begrotingshoofdstukken dan EZK, dit jaar tot een overschrijding van de goedkeuringstolerantie van 1% voor de rijksrekening 2019. Voor het totaalbeeld verwijzen wij naar de Staat van de rijksverantwoording 2019.

3.1.2 Oordeel betrouwbaarheid en ordelijkheid financiële verantwoordingsinformatie

Wij hebben de betrouwbaarheid en ordelijkheid van de financiële verantwoordingsinformatie onderzocht.

De financiële verantwoordingsinformatie in het *Jaarverslag 2019* van het Ministerie van EZK is op totaalniveau betrouwbaar en ordelijk en voldoet aan de regels voor het inrichten van de jaarverslagen.

3.1.3 Oordeel rechtmatigheid financiële verantwoordingsinformatie op artikelniveau

Wij hebben ook op artikelniveau de rechtmatigheid van de financiële verantwoordingsinformatie onderzocht.

De financiële verantwoordingsinformatie in het *Jaarverslag 2019* van het Ministerie van EZK is op artikelniveau rechtmatig met uitzondering van artikel 5. In dit artikel hebben we fouten en/of onzekerheden geconstateerd in de rechtmatigheid van de verantwoording van de verplichtingen en de uitgaven en ontvangsten die de artikelgrens overschrijden.

Fouten en onzekerheden in de rechtmatigheid van begrotingsartikel 5

Een veilig Groningen met perspectief

De tolerantiegrens voor fouten en onzekerheden voor de rechtmatigheid van de verantwoording van de verplichtingen en de uitgaven en ontvangsten op artikel 5 is overschreden. Het gaat om een onzekerheid van € 363 miljoen in de verplichtingen en de uitgaven en een onzekerheid van € 150 miljoen in de ontvangsten. Deze worden veroorzaakt doordat het onduidelijk is op basis van welke wettelijke grondslag de betaling aan de NAM heeft plaatsgevonden en waarvoor is betaald. Voor een verdere uiteenzetting verwijzen wij naar § 3.2.3.

3.1.4 Oordeel betrouwbaarheid en ordelijkheid financiële verantwoordingsinformatie op artikelniveau

Wij hebben ook op artikelniveau de betrouwbaarheid en ordelijkheid van de financiële verantwoordingsinformatie onderzocht.

De financiële verantwoordingsinformatie in het *Jaarverslag 2019* van het Ministerie van EZK is op artikelniveau betrouwbaar en ordelijk en voldoet aan de regels voor het inrichten van de jaarverslagen.

3.1.5 Oordeel rechtmatigheid, betrouwbaarheid en ordelijkheid op het niveau van afgerekende voorschotten

Wij hebben ook op het niveau van de afgerekende voorschotten de rechtmatigheid, betrouwbaarheid en ordelijkheid van de financiële verantwoordingsinformatie onderzocht.

De financiële verantwoordingsinformatie in het *Jaarverslag 2019* van Ministerie van EZK is op het niveau van de afgerekende voorschotten betrouwbaar en ordelijk, en voldoet aan de regels voor het inrichten van de jaarverslagen. Voor de rechtmatigheid hebben wij fouten en onzekerheden geconstateerd die de tolerantiegrens van de afgerekende voorschotten overschrijden.

De tolerantiegrens voor fouten en onzekerheden voor de rechtmatigheid van de afgerekende voorschotten is overschreden. De onzekerheden hadden betrekking op afgerekende voorschotten van het kerndepartement en vastgestelde en afgerekende SDE+-subsidies in 2019; voor een nadere toelichting zie § 4.3.2.¹ De tolerantiegrens wordt overschreden door

de statistisch berekende maximale fout en onzekerheid. De meest waarschijnlijke fout bedraagt € 30,3 miljoen en de meest waarschijnlijke onzekerheid € 21,6 miljoen. Deze meest waarschijnlijke fout en onzekerheid overschrijden de tolerantie niet.

3.2 Geldstromen rond aardgas

In deze paragraaf staan we stil bij de aardgasbaten en de uitgaven die verband houden met mijnbouwschade door gaswinning. Daarbij besteden we aandacht aan de overdracht van de verantwoordelijkheid en de uitgaven voor de uitvoering van de versterking aan de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK), aan de vergoeding voor de Nederlandse Aardolie Maatschappij (NAM) en aan de uitgaven voor de stuwmeerregeling.

3.2.1 Aardgasbaten

Het Nederlandse aardgas komt uit het Groningenveld en uit vele kleine velden, met name in de Noordzee. De aardgasbaten waren meer dan 50 jaar een substantiële bron van inkomsten op rijksniveau (zie ook: Algemene Rekenkamer, 2014). Sinds 2013 zijn die baten echter sterk gedaald: van € 13,3 miljard in 2013 naar € 577,8 miljoen in 2019 (exclusief vennootschapsbelasting; EZK, 2020). De dalende trend houdt verband met het besluit om de winning uit het Groningenveld af te bouwen, de daling van de gasprijs en toenemende kosten van mijnbouwschade. De ontvangsten zijn in 2019 ongeveer € 1,1 miljard achtergebleven bij de in de begroting 2019 geraamde bedragen. De belangrijkste oorzaken hiervoor zijn de versterking van het eigen vermogen van Energie Beheer Nederland (EBN) met € 450 miljoen en de versnelling van de afbouw van de gaswinning in Groningen met ongeveer € 400 miljoen.

In tabel 4 hebben we de totale baten uitgesplitst naar de regelingen waarop de afdrachten zijn gebaseerd en hebben we de raming van de vennootschapsbelasting toegevoegd.

Tabel 4 De aardgasbaten in 2019²

Opbouw aardgasbaten in 2019	
<i>Inkomsten aardgasbaten 2019</i>	
Uit winstuitkeringen EBN en dividend GasTerra	€ 145,4 miljoen
Op basis van de Mijnbouwwet en afdrachten NAM op grond van privaatrechtelijke overeenkomsten	€ 432,4 miljoen
Totaal aardgasbaten (excl. vennootschapsbelasting)	€ 577,8 miljoen
Uit vennootschapsbelasting (raming EZK)	€ 450 miljoen
Totaal aardgasbaten	€ 1.027,8 miljoen

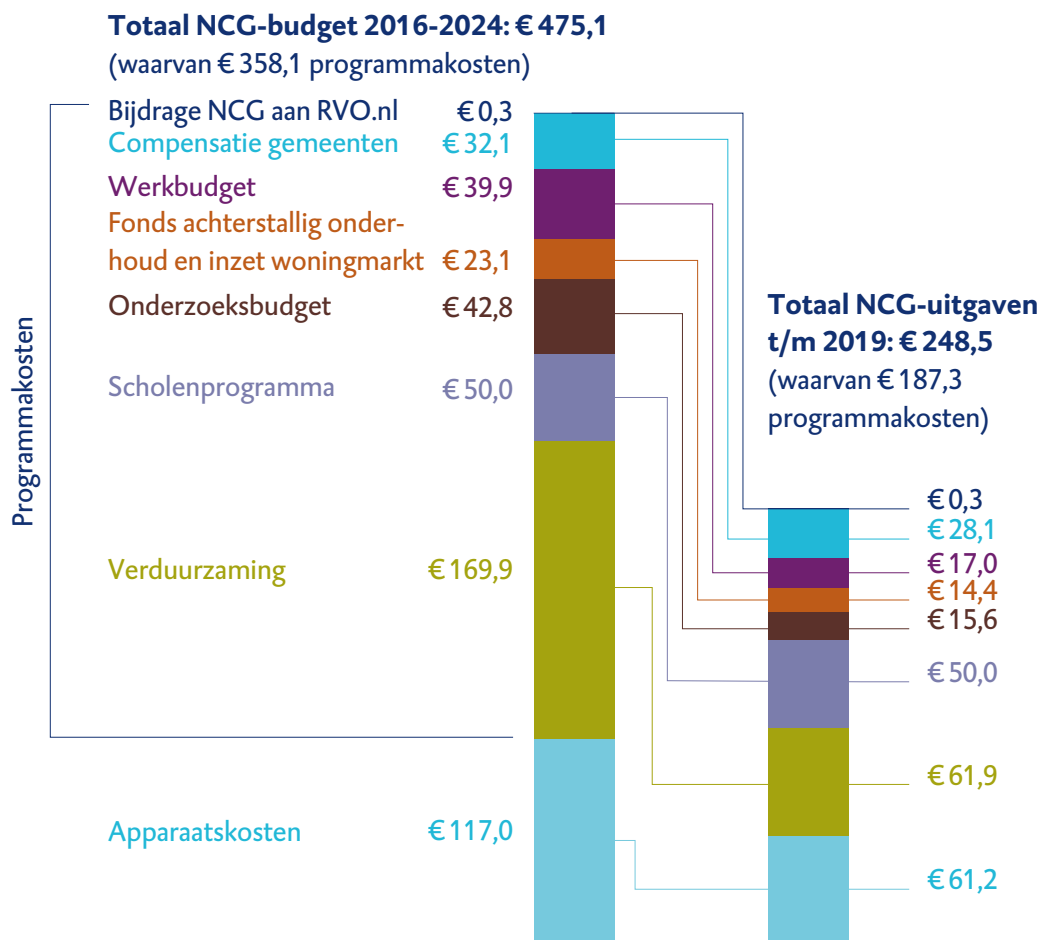
De dalende aardgasbaten komen ook tot uitdrukking in de overheidsbalans. De afgelopen jaren is de waarde van de aardgas- en oliereserve sterk afgewaardeerd: van € 155 miljard eind 2013 tot € 18,7 miljard eind 2018 (Financiën, 2019).

3.2.2 Uitgaven Nationaal Coördinator Groningen

Sinds 1 januari 2019 ligt de regie voor de uitvoering van de versterkingsopgave bij de Nationaal Coördinator Groningen (NCG). Die versterkingsopgave richt zich op het aardbevingsbestendig maken van de huizen, gebouwen en infrastructuur (zoals wegen en dijken) in het aardbevingsgebied. Over de publieke aansturing van de versterkingsoperatie hebben de regionale bestuurders, het kabinet en maatschappelijke organisaties in maart 2019 afspraken gemaakt. Deze zijn vastgelegd in het Besluit versterken gebouwen Groningen. In navolging van dit besluit is op 16 oktober 2019 de verantwoordelijkheid voor de uitvoering van de versterking overgedragen aan de minister van BZK. Daarmee is begrotingsjaar 2019 het laatste jaar dat de minister van EZK verantwoordelijk is voor de uitgaven van de NCG.

Met ingang van 1 januari 2020 zijn de budgetten voor de duurzaamheid in combinatie met de versterkingsoperatie van gebouwen in Groningen, onderzoeks- en werkbudgetten van de NCG evenals de budgetten voor het Nationaal Programma Groningen (NPG) van het Ministerie van EZK (XIII) bij nota van wijziging toegevoegd aan de begroting van het Ministerie van BZK (VII) (EZK, 2019a). Er zijn hiertoe programmamiddelen overgeheveld vanuit beleidsartikel 5 “Een veilig Groningen met perspectief” van de begroting van het Ministerie van EZK (XIII). Het meerjarige budget voor verduurzaming in combinatie met schade (€ 70,7 miljoen) blijft op de begroting van het Ministerie van EZK. Op de begroting van het Ministerie van BZK is voor verduurzaming in combinatie met versterking nog € 37,7 miljoen beschikbaar. Tevens zijn de ontvangsten van de NAM overgeheveld die bestemd zijn voor het NPG. Vanaf 2019 draagt de NAM in totaal € 500 miljoen bij aan het NPG. Ook is er geld overgeheveld vanuit het apparaatsbudget van het Ministerie van EZK voor de uitvoeringskosten van de NCG.

Het totale NCG-budget voor de periode 2016-2024 en de uitgaven tot en met eind 2019, in miljoenen euro's



Figuur 2 Besteding meerjarig budget NCG³

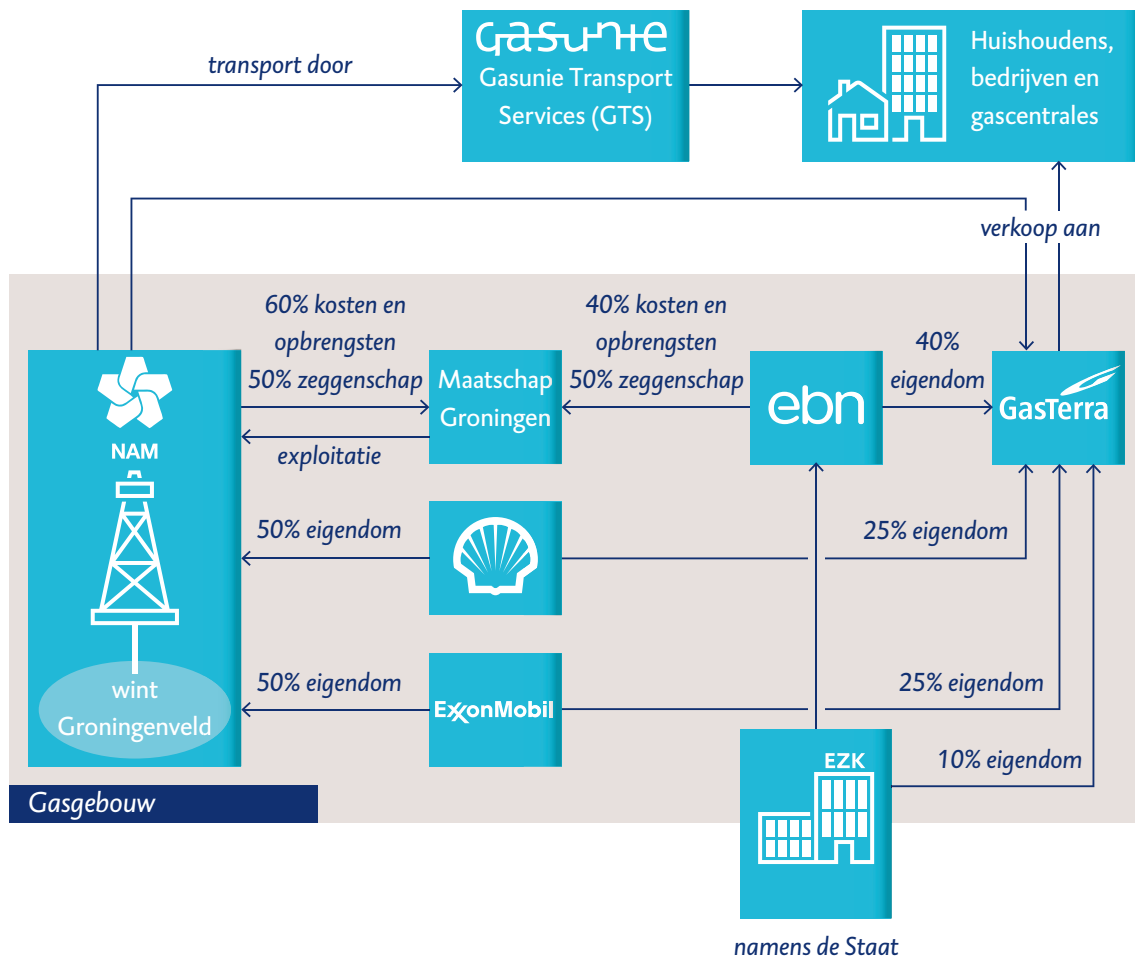
De NCG heeft een meerjarenbegroting opgesteld die loopt van 2016 tot en met 2024. Voor het gehele programma is in totaal €475,1 miljoen begroot (stand 2019). Hiervan is €358,1 miljoen bedoeld voor programma-uitgaven en €117 miljoen voor apparaatskosten. In figuur 2 is de meerjarenbegroting uitgesplitst. De belangrijkste categorieën zijn: verduurzaming (vooral energiebesparing van woningen via de waardevermeerderingsregeling), apparaatskosten, scholenprogramma (versterking en bouw van toekomstbestendige scholen) en werkbudget (communicatie en ondersteuning). Eind 2019 was ruim 50% van het beschikbare budget uitgegeven, vooral aan verduurzaming, het scholenprogramma (via het Gemeentefonds) en de apparaatskosten.

3.2.3 Vergoeding voor de NAM

Door de gaswinning uit het Groningenveld vinden er aardbevingen plaats in Groningen. Deze aardbevingen zorgen voor schade aan huizen en vormen een veiligheidsrisico. Het kabinet heeft daarom op 29 maart 2018 besloten om de gaswinning uit het Groningenveld zo snel mogelijk te beëindigen. De zware aardbeving in mei 2019 heeft dit proces verder versneld.

Dit betekent dat de gaswinning uit het Groningenveld waarschijnlijk in 2022 zal eindigen na bijna 60 jaar. In 1963 is de Staat een overeenkomst aangegaan met Shell en ExxonMobil voor de gaswinning uit het Groningenveld en de verkoop van het Groningengas: de Overeenkomst van Samenwerking (OvS). Door deze overeenkomst mag de NAM (voor 50% van Shell en voor 50% van ExxonMobil) het Groningengas winnen. In de overeenkomst is ook de samenwerking tussen de NAM en de Staat (via EBN) in de Maatschap Groningen vastgelegd. De NAM is verantwoordelijk voor de bedrijfsvoering bij de winning van het Groningengas. De NAM en EBN delen de kosten en opbrengsten in een verhouding van 60/40. In de OvS is ook besloten tot de oprichting van GasTerra voor de verkoop van het gas. De NAM is verplicht al het gewonnen Groningengas te verkopen aan GasTerra, dat het vervolgens doorverkoopt. De aandeelhouders van GasTerra zijn Shell (25%), ExxonMobil (25%), EBN (40%) en de Staat (10%). De landelijke netbeheerder Gasunie (een 100% staatsdeelneming) transporteert het Groningengas naar de verbruikers. De publiek-private samenwerking bij de Groninger gaswinning wordt ook wel 'het gasgebouw' genoemd (zie figuur 3).

In het gasgebouw werkt de Staat samen met ondernemingen om Groningengas te winnen en te verkopen



Figuur 3 Schema van het gasgebouw (bron: GasTerra, 2019)

In de loop van de jaren heeft de Staat, als partij in het gasgebouw, telkens nieuwe overeenkomsten met ondernemingen in het gasgebouw gesloten, bijvoorbeeld voor de gasopslagen in Norg en Grijpskerk. Maatregelen die ondernemingen in het gasgebouw financieel of organisatorisch raken, zijn zo altijd via overeenkomsten geregeld. Wat ons opvalt aan deze werkwijze is dat de overeenkomsten zijn gesloten door de aandeelhouders (de Staat, Shell en ExxonMobil) en niet door de ondernemingen die verantwoordelijk zijn voor de uitvoering van de afspraken (EBN, GasTerra en de NAM). In de overeenkomsten zeggen de aandeelhouders toe dat EBN, GasTerra en de NAM uitvoeren wat in de overeenkomsten is afgesproken.

Tegen deze achtergrond heeft de minister van EZK, namens de Staat, op 25 juni 2018 een overeenkomst gesloten met Shell en ExxonMobil: het Akkoord op Hoofdlijnen. In dit akkoord zijn afspraken gemaakt over de toekomst van het gasgebouw vanwege het kabinetsbesluit om de gaswinning uit het Groningenveld per 2030 te beëindigen.

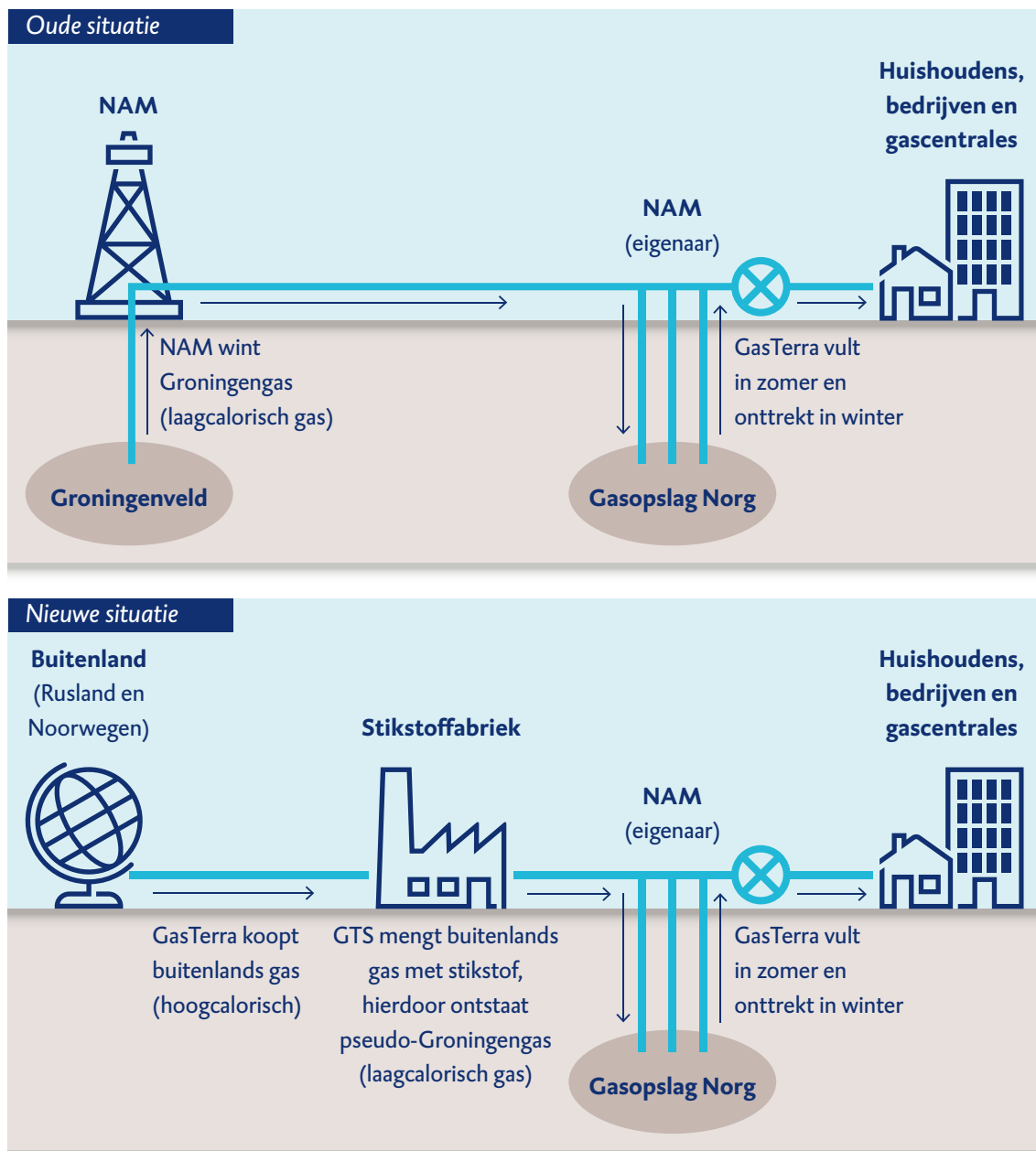
Op 22 mei 2019 vond een zware aardbeving plaats bij Westerwijtwerd. Het Staatstoezicht op de Mijnen (SodM) adviseerde de minister van EZK hierop om de gaswinning uit het Groningenveld nog sneller te beëindigen dan was voorzien bij het sluiten van het Akkoord op Hoofdlijnen. Uit een advies van Gasunie Transport Services (GTS) van 25 juli 2019 bleek het vervolgens mogelijk om de gaswinning uit het Groningenveld in een qua temperatuur gemiddeld jaar al per 2022 te beëindigen. Voor een van de belangrijkste maatregelen, de opslag van pseudo-Groningengas in plaats van Groningengas in Norg, was volgens het Ministerie van EZK de medewerking van de ondernemingen de NAM en GasTerra nodig (zie tekstkader). Gegeven de werkwijze in het gasgebouw, was daarom ook medewerking van aandeelhouders Shell en ExxonMobil nodig.

Gewijzigde inzet van de gasopslag in Norg

In Nederland zijn huishoudens, de meeste bedrijven en gascentrales nog afhankelijk van Groningengas. De gasopslag in Norg dient als buffer om bij een fors verbruik van Groningengas aan de vraag te voldoen, zoals tijdens koude winters. Hiervoor slaat GasTerra in de zomer extra Groningengas op. De NAM is eigenaar van de gasopslag in Norg.

Door een van de maatregelen uit het GTS-advies zou GasTerra geen Groningengas, maar pseudo-Groningengas in de gasopslag opslaan. GasTerra koopt hiervoor hoogcalorisch buitenlands gas in. GTS vermengt dit gas met stikstof in een stikstoffabriek. Hierdoor ontstaat een gas dat sterk lijkt op het laagcalorische Groningengas: pseudo-Groningengas. GasTerra slaat het pseudo-Groningengas vervolgens op in de gasopslag in Norg en onttrekt dit gas als het nodig is. Zo is er minder Groningengas nodig, terwijl er wel aan de vraag naar laagcalorisch gas voldaan kan worden.

Door de gasopslag in Norg anders te gebruiken is er minder Groningengas nodig



Figuur 4 Weergave situatie gasopslag in Norg

Onderhandelingen over het Interim Akkoord

Door de vervroegde beëindiging van de Groninger gaswinning loopt de NAM, evenals de Staat (via EBN), meer gasinkomsten mis dan in het Akkoord op Hoofdlijnen was voorzien. In het Akkoord op Hoofdlijnen was afgesproken dat de Staat, Shell en ExxonMobil in deze situatie opnieuw zouden onderhandelen, met als doel de balans van de afspraken uit het Akkoord op Hoofdlijnen te bezien.

In korte tijd veel besluiten rond de beëindiging van de Groninger gaswinning



Figuur 5 *Tijlijn onderhandelingen rond beëindiging Groninger gaswinning*

De Staat, Shell en ExxonMobil moesten in 3 maanden overeenstemming bereiken. Op 15 juli 2019 hebben de partijen een gezamenlijke verklaring getekend, waarna zij vóór 15 oktober 2019 tot overeenstemming moesten komen. De minister van EZK moest echter ruim vóór 15 oktober duidelijkheid hebben. Dit was nodig om tijdig een besluit te nemen over het winningsniveau voor het Groningenveld voor het nieuwe gasjaar 2019-2020 (per 1 oktober 2019).

De minister van EZK is, namens de Staat, op 9 september 2019 het Interim Akkoord met Shell en ExxonMobil overeengekomen. Dit is een voorlopig akkoord. Er is afgesproken om in het voorjaar van 2020 tot een definitief akkoord te komen. In het akkoord is een vergoeding afgesproken. De Staat betaalt deze vergoeding voor de gewijzigde inzet van de gasopslag in Norg. Verder is de vergoeding bedoeld om de balans in de afspraken uit het Akkoord op Hoofdlijnen te bezien. De hoogte van de vergoeding en hoe de vergoeding precies wordt bepaald, wordt afgesproken in een definitief akkoord. Vooruitlopend hierop is afgesproken

dat de Staat een voorschot op de vergoeding voldoet voor het gasjaar 2019-2020 van netto € 90 miljoen voor de NAM. Het voorschot wordt verrekend met de definitieve vergoeding, die de minister van EZK en Shell en ExxonMobil in een definitief akkoord afspreken.

Uit het Interim Akkoord volgt dat de Staat het voorschot betaalt als de werkwijze voor de gewijzigde inzet van Norg is uitgevoerd, maar uiterlijk op 20 december 2019. Dit betekent dat de Staat het voorschot hoe dan ook zou moeten betalen. Wij constateren daarom dat de minister van EZK het risico heeft genomen dat de Staat het voorschot ook zonder tijdige medewerking van Shell en ExxonMobil had moeten betalen.

Betaling van het voorschot

Het Interim Akkoord bepaalt dat de Staat, Shell en ExxonMobil moeten afspreken welk brutobedrag voor het voorschot nodig is, zodat voor de NAM uiteindelijk netto € 90 miljoen overblijft. Het Ministerie van EZK heeft hierover onder andere overleg gevoerd met de Belastingdienst. De Belastingdienst ziet het hele voorschot als gasinkomsten voor de NAM. Het voorschot moet daarom worden verdeeld volgens de afspraken uit de Overeenkomst van Samenwerking. Hierdoor ontvangt EBN 40% van het brutovoorschot. Bovendien oordeelde de Belastingdienst dat over het hele brutovoorschot btw moest worden berekend. Hierdoor kwam het brutovoorschot uit op € 363 miljoen. Het Ministerie van EZK heeft dit advies opgevolgd. De minister van EZK heeft de opbouw van het brutobedrag in een Kamerbrief en bij de Najaarsnota 2019 uitgebreid toegelicht (zie tabel 5).

Tabel 5 Opbouw brutobedrag voorschot (in miljoen €)

Totaal	363
Btw	63
Voorschot (bruto; excl. btw)	300
Toekomend aan EBN (40%)	120
Vennootschapsbelasting	30
Winstafdracht aan de Staat	90
Toekomend aan NAM (60%)	180
Waarvan winstaandeel voor de Staat	60
Vennootschapsbelasting	30
Voorschot (netto)	90

De minister van EZK heeft op 19 december 2019 met de NAM en EBN via brieven afspraken gemaakt over de wijze van betaling van het voorschot. Het doel van deze afspraken was om het betalingsverkeer te beperken. Met de NAM en EBN is afgesproken dat het winstaandeel voor de Staat direct wordt uitgekeerd. Hierdoor zou de feitelijke betaling aan de NAM en EBN beperkt worden tot € 183 miljoen (nettovoorschot, vennootschapsbelasting en btw), respectievelijk € 30 miljoen (vennootschapsbelasting). Het Ministerie van EZK heeft deze bedragen op 20 december 2019 aan de NAM en EBN overgemaakt.

Afwegingen over de bruikbaarheid van de wet- en regelgeving zijn niet duidelijk

Het parlement heeft bij de Najaarsnota 2019 ingestemd met de verstrekking van het voorschot door de minister van EZK. Wel heeft de Tweede Kamer advies over het voorschot ingewonnen bij de parlementair advocaat en de eigen Dienst Analyse en Onderzoek. Deze adviezen gaan in op de juridische positie van de Staat in het Interim Akkoord en op de reikwijdte van het parlementaire budgetrecht bij het voorschot in het Interim Akkoord. In overeenstemming met deze adviezen constateren wij dat de minister van EZK namens de Staat overeenkomsten mag sluiten met Shell en ExxonMobil. Ook mag de minister van EZK in de overeenkomst afspreken dat de Staat een voorschot betaalt. Toch zijn deze bevoegdheden niet onbegrensd. Als het doel van de afspraken uit een overeenkomst ook via wet- en regelgeving geregeld kan worden, verdient dit meestal de voorkeur. Wij gaan daar in deze paragraaf verder op in.

Vanaf de start van de Groninger gaswinning zijn afspraken in het gasgebouw altijd in overeenkomsten geregeld. Wij begrijpen dat de minister op basis van deze jarenlange samenwerking en afspraken uit het Akkoord op Hoofdpijnen ook nu met Shell en ExxonMobil heeft onderhandeld. Toch stellen we vast dat het karakter van de samenwerking tussen de Staat en de ondernemingen in het gasgebouw door de aardbevingsproblematiek is veranderd. Ook constateren we dat de minister van EZK meer zeggenschap heeft gekregen over de Groninger gaswinning. Verder heeft het kabinet besloten om de schadeafhandeling en de versterkingsoperatie niet aan de NAM over te laten, maar onder de hoede van de rijksoverheid te brengen. Daarom heeft het de voorkeur dat de minister van EZK maatregelen om de Groninger gaswinning te verminderen, zoals de gewijzigde inzet van Norg, waar mogelijk ook via wet- en regelgeving (publiekrechtelijk) regelt in plaats van via overeenkomsten (privaatrechtelijk).

In dit verband is de Wet minimalisering gaswinning Groningen uit 2018 van belang. Hierbij is een nieuw hoofdstuk aan de Mijnbouwwet toegevoegd met bijzondere regels voor het Groningenveld (artikelen 52a t/m 52i Mijnbouwwet). De minister van EZK heeft hierdoor nieuwe bevoegdheden gekregen jegens de NAM. Zo bepaalt de minister hoeveel aardgas de NAM jaarlijks uit het Groningenveld moet winnen. Verder mag de minister sinds 1 oktober 2019 beperkingen of voorwaarden verbinden aan zijn instemming met een opslagplan voor gas. Ook mag de minister zijn eerdere instemming met een opslagplan intrekken of beperkingen aan het opslagplan opleggen. Die bevoegdheid is vooral relevant voor de gasopslag in Norg.

Ook zijn met de wetswijziging de wettelijke taken van GTS aangepast in de Gaswet. Deze wettelijke taken moeten optimaal bijdragen aan de minimalisering van de gaswinning uit het Groningenveld. Het gaat hierbij om de wettelijke taak om jaarlijks te ramen hoeveel Groningengas nodig is om de leveringszekerheid te garanderen. Verder gaat het om de

wettelijke taak om de vraag naar hoog- en laagcalorisch gas op het gasnet te balanceren. GasTerra was al vóór de wetswijziging verplicht om GTS voor het uitvoeren van deze taak een aanbod te doen tot levering van het benodigde gas. Bij de wetswijziging vond het kabinet het niet nodig om nadere regels voor GasTerra op te stellen.

Wij hebben onvoldoende kunnen vaststellen in hoeverre deze recent gewijzigde wet- en regelgeving al een rol had kunnen spelen om de gewijzigde inzet van de gasopslag in Norg te regelen. Het Ministerie van EZK heeft weinig vastgelegd over zijn afwegingen en de inzet van deze wet- en regelgeving bij de lopende onderhandelingen.

Bepaling van het voorschot is onduidelijk

In het Interim Akkoord staat dat het voorschot is bedoeld voor de gewijzigde inzet van de gasopslag in Norg. Daarnaast is het voorschot bedoeld voor het herstel van de balans van het hele pakket aan afspraken in het Akkoord op Hoofdlijnen, al maakt het Interim Akkoord niet duidelijk hoe die balans hersteld gaat worden. De parlementair advocaat geeft hierover in zijn advies aan dat onduidelijk is hoe het voorschot is bepaald. Zo is onduidelijk waaraan het voorschot is gerelateerd en hoe het is berekend; het voorschot is bijvoorbeeld niet gekoppeld aan prijzen of tarieven. Daarnaast is onduidelijk of het voorschot voor de gewijzigde inzet van Norg op dezelfde wijze is bepaald als het voorschot voor het herstel van de balans.

Ook wij vinden het onduidelijk hoe het voorschot is bepaald. Zo is onduidelijk welke activiteiten de Staat precies vergoedt voor de gewijzigde inzet van Norg. Ook is onduidelijk wat er met het herstel van de balans wordt bedoeld. Tot slot is onduidelijk welk deel van het voorschot is bedoeld voor de gewijzigde inzet van Norg en welk deel voor het herstel van de balans.

Het feit dat wij niet kunnen vaststellen hoe het voorschot is bepaald, heeft ook gevolgen voor een aantal andere bevindingen.

Om te beginnen hebben wij niet kunnen vaststellen wat de aard van het voorschot is, bijvoorbeeld een overheidsopdracht, subsidie of nadeelcompensatie. Hierdoor kunnen wij niet bepalen welk rechtskader de minister van EZK op het voorschot had moeten toepassen. Hiervoor zou duidelijk moeten zijn hoe het voorschot is berekend en waarop het voorschot is gebaseerd. Zo maakt het Interim Akkoord niet duidelijk in hoeverre er sprake is van een op geld waardeerbare prestatie van de NAM of van een marktconform tarief voor die prestatie. Wij kunnen daardoor ook niet vaststellen of er bij het voorschot mogelijk sprake is van staatssteun. Het is namelijk onduidelijk of het voorschot de NAM een economisch voordeel oplevert dat niet via de normale, commerciële weg zou zijn verkregen.

Verder is onduidelijk of de hoogte van het brutovoorschot redelijk is bepaald. Het Ministerie van EZK baseert de berekening van het brutovoorschot op een advies van de Belastingdienst. Wij begrijpen dat het Ministerie van EZK dit advies van de Belastingdienst heeft opgevolgd. Dit was ook nodig om ervoor te zorgen dat de NAM daadwerkelijk netto €90 miljoen zou overhouden. Wel plaatsen wij een kanttekening bij deze berekening. We merken op dat onduidelijk is of een deel van het voorschot is bedoeld als een tarief aan de NAM voor het gebruik van de gasopslag in Norg. Voor inkomsten uit de gasopslag in Norg geldt namelijk sinds 1 januari 2018 een andere afdrachtensystematiek. Ook is onduidelijk welk gedeelte van het brutovoorschot in dat geval onder de gewijzigde afdrachtensystematiek voor Norg zou moeten vallen. De onderverdeling van het voorschot tussen de gewijzigde inzet van Norg en het herstel van de balans is immers onbekend.

Daarnaast heeft het Ministerie van EZK het advies van de Belastingdienst over het te betalen btw-bedrag (€63 miljoen) gevolgd. Wij begrijpen dat het Ministerie van EZK dit advies van de Belastingdienst heeft opgevolgd, maar ook hier plaatsen wij een kanttekening. Het ligt namelijk niet direct in de rede om het herstel van de balans van afspraken uit het Akkoord op Hoofdpijnen als geheel te kwalificeren als een economische activiteit voor btw-doeleinden. Daarom had over het deel van het voorschot voor het herstel van de balans geen btw berekend mogen worden. Omdat de verdeling van het voorschot tussen de gewijzigde inzet van Norg en het herstel van de balans onbekend is, is eveneens onduidelijk welk deel van het voorschot buiten de btw-heffing had moeten blijven.

Wij constateren daarom dat het brutobedrag waarschijnlijk lager dan €363 miljoen had kunnen zijn. Dit zou per saldo overigens geen gevolgen hebben voor de Nederlandse schatkist. Het Ministerie van EZK zou alleen minder afdrachten aan de Staat en minder btw hoeven vergoeden.

Betaling van het voorschot aan de NAM en EBN volgt niet duidelijk uit het Interim Akkoord

Wij vinden het belangrijk dat de minister van EZK betalingen door de Staat aan ondernemingen in het gasgebouw duidelijk en volgens de geldende regels vastlegt. Het gaat immers om de besteding van publiek geld. Het voorschot en de bijbehorende betalingen moeten daarom een formele basis of grondslag hebben.

De parlementair advocaat heeft op dit punt al advies uitgebracht aan de Tweede Kamer. In zijn advies geeft de parlementair advocaat aan dat de grondslag van het voorschot is gelegen in het Interim Akkoord. De grondslag van het voorschot is daarom contractueel. Ook wij constateren dat de grondslag van het voorschot is gelegen in het Interim Akkoord. Desondanks vinden wij dat de bijbehorende betalingen van het voorschot aan de NAM en aan EBN en de ontvangsten die hieruit volgen voor de Staat niet duidelijk uit het Interim

Akkoord volgen. Het Interim Akkoord bepaalt alleen dat de NAM de uiteindelijke begunstigde is van een voorschot van netto € 90 miljoen. De rechtstreekse betalingen aan de NAM en EBN zijn na ondertekening van het Interim Akkoord niet vastgelegd in een aparte uitvoeringsovereenkomst, maar in brieven met de NAM en EBN afgesproken. Wij constateren dat ook deze brieven geen formele basis vormen voor de rechtstreekse betalingen aan de NAM en EBN.

Wij begrijpen dat het Ministerie van EZK met deze rechtstreekse betalingen aan de NAM en EBN het betalingsverkeer tussen de Staat en deze ondernemingen heeft willen beperken. Maar wij vinden dat het Ministerie van EZK de wijze van betaling specifiek en formeel had moeten vastleggen, bijvoorbeeld via een uitvoeringsovereenkomst of via een beschikking. Daar was ook tijd voor: de betalingen vonden immers ruim 3 maanden na ondertekening van het Interim Akkoord plaats.

Voorschotten moeten bovendien in de saldibalans worden opgenomen. Het betaalde voorschot uit 2019 wordt immers in 2020 nog verrekend met een definitieve vergoeding. In de saldibalans van het Ministerie van EZK hebben we deze post niet aangetroffen.

Conclusie en aanbevelingen

De minister van EZK stond onder grote druk om de gaswinning uit het Groningenveld versneld te beëindigen. Om dit te realiseren, was de minister van EZK op grond van het Akkoord op Hoofdlijnen verplicht om met Shell en ExxonMobil te heronderhandelen en binnen enkele maanden overeenstemming te bereiken. Wij begrijpen dat er door de tijdsdruk in het Interim Akkoord veel ruimte is gelaten voor de wijze van betaling van het voorschot en voor hoe het voorschot is bepaald.

Ondanks deze omstandigheden onderstrepen wij het belang van goede verantwoording door de minister van EZK over de besteding van publiek geld. Het is lastig voor het parlement om de besteding te controleren, als onduidelijk is waaraan het geld precies is besteed. Ook vinden wij het belangrijk dat betalingen met publiek geld duidelijk en volgens de geldende regels zijn vastgelegd. Het Ministerie van EZK had na ondertekening van het Interim Akkoord ruim 3 maanden om de betaling van het voorschot goed te regelen.

Als gevolg van de onduidelijkheden rond het voorschot hebben wij niet kunnen vaststellen waarvoor de minister van EZK precies heeft betaald. Wij merken daarom in ons financiële oordeel de verplichtingen van € 363 miljoen, de uitgaven van € 363 miljoen en de ontvangsten van € 150 miljoen rond het voorschot als onzeker aan. Die onzekerheid strekt zich voorts uit tot openstaande voorschotten in de saldibalans.

De aardbevingsproblematiek en de afbouw van de gaswinning leidt tot andere verhoudingen in het gasgebouw. Wij vragen ons daarom af of het publiekrecht niet een grotere rol zou moeten spelen in het gasgebouw. De minister van EZK is niet alleen aandeelhouder in het gasgebouw, maar ook als bestuursorgaan verantwoordelijk voor de veiligheid van bewoners in het aardbevingsgebied en voor de leveringszekerheid. Uit de afspraken in het Interim Akkoord en de uitvoering van dit akkoord blijkt dat de minister van EZK heeft vertrouwd op de langdurige samenwerking in het gasgebouw. Wij vragen ons af of deze aanpak nog past bij de huidige omstandigheden. Door de gekozen werkwijze zijn belangrijke afspraken voor de uitvoering van de overeenkomst niet nader gespecificeerd en vastgelegd. Wij zien hierin een risico, omdat zo onduidelijk is waaraan de minister van EZK publiek geld heeft besteed.

Wij komen tot de volgende aanbevelingen voor de minister van EZK:

- Zoek uit hoe er beter gebruik kan worden gemaakt van recent gewijzigde wet- en regelgeving om medewerking van ondernemingen in het gasgebouw bij de vermindering van de gaswinning uit het Groningenveld te waarborgen.
- Maak in een definitief akkoord met Shell en ExxonMobil duidelijke en afdwingbare afspraken over prestatieverplichtingen in relatie tot een definitieve vergoeding.
- Zorg ervoor dat de betaling van een definitieve vergoeding een duidelijke grondslag heeft. Zorg er ook voor dat de betaling van de vergoeding door de Staat voldoet aan relevante publiekrechtelijke wet- en regelgeving.
- Treed in overleg met de Belastingdienst over de afdrachtensystematiek die van toepassing is op de definitieve vergoeding en over de btw-berekening.

3.2.4 Schadeafhandeling bij de stuwmeerregeling

De stuwmeerregeling valt buiten de reguliere schadeafhandeling

De Tijdelijke Commissie Mijnbouwschade Groningen (TCMG) voert namens de rijksoverheid de afhandeling uit van de schade door aardbevingen als gevolg van de gaswinning in Groningen en van gasopslag in Norg. Vanaf haar oprichting in 2018 heeft de TCMG te maken gehad met een grote hoeveelheid aanvragen voor schadevergoeding. Het gevolg was dat de TCMG de schadeverzoeken niet binnen een redelijke termijn kon afhandelen.

In het voorjaar van 2019 heeft de minister van EZK de TCMG verzocht 'onorthodoxe maatregelen' te onderzoeken om de grote hoeveelheid schadeverzoeken weg te werken. Met 'onorthodox' verwees de minister van EZK naar maatregelen die buiten de reguliere schadeafhandeling vallen, zoals vastgelegd in het Besluit mijnbouwschade Groningen. Het resultaat van dit onderzoek is de zogeheten 'stuwmeerregeling'. Op basis van deze regeling heeft een groep van ruim 16.000 bewoners in juli 2019 een aanbod van de TCMG gekregen voor versnelde afhandeling van hun schademelding. Gedupeerden met een melding van vóór 13 juni 2019 konden kiezen voor een vaste vergoeding van € 4.000. Gedupeerden met een

melding van vóór 1 januari 2019 konden ook kiezen voor een variabele vergoeding tot € 10.000 op basis van een factuur van de aannemer die de schade herstelt. In beide gevallen is deze vergoeding vermeerderd met een vaste vergoeding voor bijkomende kosten van € 1.000.

Uitgaven in de stuwmeerregeling worden nog niet verhaald op de NAM

De TCMG heeft zo in 2019 voor € 55,3 miljoen aan schadevergoedingen uitgekeerd voor de stuwmeerregeling. In het jaarverslag van het Ministerie van EZK over begrotingsjaar 2019 zijn deze uitgaven niet afzonderlijk weergegeven. De uitgaven zijn namelijk samen met de uitgaven aan reguliere schadevergoedingen in het jaarverslag opgenomen.

De TCMG keert reguliere schadevergoedingen uit volgens het Besluit Mijnbouwschade Groningen. Hiervoor is geld beschikbaar op de begroting van het Ministerie van EZK (begrotingsartikel 5). Het Ministerie van EZK verhaalt deze kosten vervolgens op de NAM.

De stuwmeerregeling valt als ‘onorthodoxe maatregel’ niet onder het Besluit mijnbouwschade Groningen. Hierdoor kunnen de schadevergoedingen, die de TCMG op basis van de stuwmeerregeling uitkeert, niet op de NAM verhaald worden volgens de bestaande betalingsafspraken met de NAM. Het Ministerie van EZK is hierop in onderhandeling getreden met de NAM om de schadevergoedingen alsnog op de NAM te verhalen. Deze onderhandelingen waren begin april 2020 nog niet afgerond.

Wij constateren daarom dat de minister van EZK met de stuwmeerregeling het risico heeft genomen dat het Rijk uiteindelijk betaalt voor (een deel van) de schadevergoedingen, die de TCMG op basis van de stuwmeerregeling heeft uitgekeerd. Voorlopig vergoedt de minister van EZK deze schadevergoedingen uit de begroting van het Ministerie van EZK. Volgens de minister houdt het kabinet rekening met verschillende onderhandelingsresultaten en zal het mogelijke vervolgstappen daarop afstemmen.⁴

3.3 Begrotingsreserve maatregelen CO₂-reductie

Besluit tot instellen begrotingsreserve maatregelen CO₂-reductie.

In ons rapport *Begrotingsreserves* uit 2016 (Algemene Rekenkamer, 2016) constateren wij dat het budgetrecht en de controlerende taak van het parlement worden belemmerd, als er onvoldoende informatie over de inzet van begrotingsreserves wordt verstrekt.

Bij de Najaarsnota 2018 is de begrotingsreserve ‘Maatregelen CO₂-reductie’ ingesteld. Deze begrotingsreserve is gekoppeld aan beleidsartikel 4 van de begroting van het Ministerie van EZK (EZK, 2019b). Volgens de ministeries van EZK en Financiën is eind 2018 besloten tot het instellen van de begrotingsreserve Maatregelen CO₂-reductie, zodat in 2019 en 2020 geld beschikbaar is voor het uitvoeren van het Urgenda-vonnis. Daarnaast wil het

kabinet het signaal afgeven dat het dit vonnis serieus neemt. Als gevolg van dit vonnis moet de Nederlandse staat in 2020 de nationale uitstoot van broeikasgassen met 25% reduceren ten opzichte van 1990. De begrotingsreserve in kwestie heeft een aantal nieuwe kenmerken ten opzichte van bestaande begrotingsreserves.

Begrotingsreserves kunnen, net als een aantal andere begrotingsinstrumenten, zoals de kasschuif, worden ingezet om budgetten voor uitgaven waarvan het lastig is te voorspellen wanneer deze gedaan worden, mee te nemen naar latere begrotingsjaren. Binnen het boekhoudstelsel van het Rijk, het zogeheten 'verplichtingen-kasstelsel', mogen onbesteed gebleven budgetten namelijk niet automatisch in een volgend begrotingsjaar alsnog gebruikt worden. De begrotingsreserve wijkt hiermee af van de uitgangspunten van het kastelsel. De minister van Financiën moet daarom instemmen met het instellen van een begrotingsreserve (zie artikel 2.21 CW 2016). Ook mag de minister van Financiën beleidsmatige criteria opstellen voor het instellen van begrotingsreserves.

Begrotingsreserves: uitgavenplafonds en EMU-saldo

Specifiek aan begrotingsreserves is dat een storting in een begrotingsreserve wel het uitgavenplafond in dat jaar belast, maar deze niet relevant is voor het EMU-saldo. Het EMU-saldo wordt belast in het jaar waarin het geld uit de reserve daadwerkelijk wordt besteed. Anders dan bij andere begrotingsinstrumenten lopen daarmee de belasting van het uitgavenplafond en het EMU-saldo niet meer gelijk. Het risico bestaat dat een minister meevallers op zijn begroting aan het eind van een begrotingsjaar via een begrotingsreserve wil meenemen naar een volgend begrotingsjaar. Daarom wordt als uitgangspunt gehanteerd dat een voorstel voor het instellen van een begrotingsreserve tijdens de begrotingsvoorbereiding moeten worden ingediend. Verder toetst de minister van Financiën of de besteding van middelen uit de begrotingsreserve past binnen de grenswaarden van het EMU-saldo. Dit wordt relevanter naarmate het saldo in begrotingsreserves groter wordt. Per 31 december 2014 bedroeg het saldo van alle begrotingsreserves rijksbreed bijvoorbeeld € 1,8 miljard. Eind 2019 is dit saldo opgelopen tot € 5,7 miljard.

Wij zijn nagegaan waarom er is besloten om een begrotingsreserve in te stellen voor de budgettaire problematiek rond het Urgenda-vonnis. Verder zijn wij nagegaan hoe de begrotingsreserve *Maatregelen CO₂-reductie* zich verhoudt tot de bestaande beleidsmatige criteria voor het instellen van een begrotingsreserve. Wij constateren dat de bestaande criteria, die zijn opgenomen in het zogenoemde *Fiche financiële beleidsvoering en bedrijfsvoering: begrotingsreserves* van het Ministerie van Financiën (Financiën, 2018), veel ruimte laten voor interpretatie. Verder constateren wij dat deze criteria geen formele status hebben en dat de genoemde criteria volgens het ministerie niet uitputtend zijn. Voor een effectieve discussie over het gebruik van begrotingsreserves is er volgens ons duidelijkheid nodig over de omstandigheden waaronder begrotingsreserves kunnen worden ingezet. Daarnaast is duidelijkheid hierover van belang om ad-hocbeleid te beperken en het parlement beter in staat te stellen nieuwe voorstellen voor begrotingsreserves te beoordelen.

Wij constateren dat de bestaande criteria voor het instellen van begrotingsreserves door de minister van Financiën ruim zijn toegepast bij het instellen van de begrotingsreserve *Maatregelen CO₂-reductie*. Ook heeft deze begrotingsreserve een aantal specifieke kenmerken ten opzichte van andere, al bestaande begrotingsreserves:

- In ons rapport *Begrotingsreserves* uit 2016 constateren wij dat het gereserveerde geld in een begrotingsreserve uitsluitend is bestemd voor uitgaven die vallen *binnen het artikel* waaraan de begrotingsreserve is gekoppeld (Algemene Rekenkamer, 2016). Bij de begrotingsreserve *Maatregelen CO₂-reductie* is het gereserveerde geld bestemd voor uitgaven op verschillende begrotingshoofdstukken en begrotingsartikelen. Dit is de eerste keer dat een reserve op deze wijze wordt ingezet. Deze werkwijze zorgt voor veel begrotingsmutaties tussen begrotingshoofdstukken. Om het aantal mutaties te beperken is besloten om een tweede begrotingsinstrument, de eindejaarsmarge, te gebruiken om een deel van de middelen uit de reserve mee te kunnen nemen van 2019 naar 2020. Zowel de vele mutaties als de toepassing van een tweede begrotingsinstrument beperken de navolgbaarheid van de uitgaven.
- De begrotingsreserve is bij de Najaarsnota 2018 ingesteld, waarbij er tegelijkertijd € 500 miljoen aan de reserve is toegevoegd. Voor deze toevoeging is de meevaller onder het uitgavenplafond 2018 gebruikt. Daarmee werd de onzekerheid over het wel of niet beschikbaar zijn van voldoende middelen onder het uitgavenplafond in 2019 ondervangen. Daarnaast is het kabinet afgeweken van de begrotingsregel dat meevallers niet worden ingezet voor nieuw beleid.
- De looptijd van deze begrotingsreserve is kort. De meerjarige onzekerheid voor het jaar van besteding beperkt zich tot 2019 of 2020 en betreft dus 1 jaarovergang.

Het instrument begrotingsreserve wijkt af van de beginselen van het verplichtingen-kasstelsel. Het is bedoeld als oplossing voor specifieke budgettaire problematiek, waarin dit stelsel niet voorziet. Wij zijn voorstander van een ander begrotings- en verantwoordingsstelsel, het baten-lastenstelsel (Tweede Kamer, 2018). Met dit stelsel zijn constructies als begrotingsreserves, eindejaarmarges en kasschuiven niet nodig.

Gegeven de beperkingen van het huidige verplichtingen-kasstelsel vinden wij het van belang dat duidelijk is onder welke omstandigheden begrotingsreserves ingezet kunnen worden. Wij doen daarom de volgende aanbevelingen:

- Wij bevelen de minister van Financiën aan om de beleidsmatige criteria die hij gebruikt bij het beoordelen van het instellen en het gebruik van begrotingsreserves te verduidelijken.
- Wij bevelen de Tweede Kamer aan om met de minister van Financiën in overleg te gaan over de kaders waarbinnen het instrument begrotingsreserves ingezet kan worden.

4 Bedrijfsvoering

In dit hoofdstuk bespreken we de resultaten van ons onderzoek naar de bedrijfsvoering van het Ministerie van EZK. We beschrijven kort in hoeverre de situatie is veranderd ten opzichte van vorig jaar en we staan stil bij enkele belangrijke ontwikkelingen in de bedrijfsvoering van het ministerie (§ 4.1). Aansluitend geven we een oordeel over de bedrijfsvoering (§ 4.2). In de daaropvolgende paragrafen beschrijven we de (opgeloste) onvolkomenheden meer in detail en bespreken we belangrijke risico's en aandachtspunten. We sluiten dit hoofdstuk af met ons oordeel over de totstandkoming van de informatie over de bedrijfsvoering die de minister van EZK in zijn jaarverslag verstrekt (§ 4.5).

4.1 Ontwikkelingen in de bedrijfsvoering

De minister van EZK heeft in 2019 ongeveer de helft van zijn totale uitgaven (€5,3 miljard) besteed aan subsidies voor een doelmatige energievoorziening en beperking van de klimaatverandering. Het is daarom belangrijk dat het subsidiebeheer op orde is. Maar we constateren evenals het voorgaande jaar dat het subsidiebeheer nog niet op orde is bij EZK en RVO.nl.

Een onderwerp dat ook in 2019 veel aandacht had is de situatie rond de gaswinning in Groningen en de schadeafhandeling en de versterkingsoperatie, die door de aardbevingen nodig zijn. Voor de uitvoering van de versterkingsoperatie is vanaf 16 oktober 2019 de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties verantwoordelijk.

Bij de start van kabinet-Rutte III in 2017, is het Ministerie van Economische Zaken gesplitst in een Ministerie van Economische Zaken en Klimaat, en een Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV). Het kabinet heeft ervoor gekozen de ministeries van EZK en LNV zoveel mogelijk te laten samenwerken. Het uitgangspunt bij de opbouw van beide ministeries is daarom 'samen, tenzij'. De afdeling die de Chief Information Officer (CIO) ondersteunt, het CIO-office, is een voorbeeld van samenwerking op het terrein van informatievoorziening. In § 4.4.2 en 4.4.4 besteden we aandacht aan de rol van deze bij EZK ondergebrachte afdeling bij de toekomstbestendigheid van de ICT en de informatiebeveiliging.

4.2 Oordeel over de bedrijfsvoering

In deze paragraaf geven wij ons oordeel over de bedrijfsvoering van het Ministerie van EZK.

De door ons onderzochte onderdelen van de bedrijfsvoering van het Ministerie van EZK voldeden in 2019 aan de gestelde eisen, met uitzondering van 2 onvolkomenheden.

Tabel 6 Onvolkomenheden bij Ministerie van EZK (XIII)

Onderwerp	2017	2018	2019
Subsidiebeheer kerndepartement		onvolkomenheid	onvolkomenheid
Subsidiebeheer RVO.nl		onvolkomenheid	onvolkomenheid

4.3 Onvolkomenheden

4.3.1 Subsidiebeheer kerndepartement EZK verbeterd, maar vergt nog de nodige aandacht

We constateren dat de minister van EZK naar aanleiding van onze aanbevelingen uit het verantwoordingsonderzoek (VO) 2018 diverse maatregelen heeft genomen ter verbetering van het subsidiebeheer. De opzet en het bestaan hiervan hebben we kunnen vaststellen, maar de werking en effecten hiervan zijn in de praktijk nog niet volledig terug te zien in 2019:

- Enkele maatregelen zijn pas eind 2019 doorgevoerd omdat ze werden genomen naar aanleiding van het VO 2018 dat wij in mei 2019 publiceerden. Het Ministerie van EZK is toen aan de slag gegaan met het opstellen van verbeterplannen en het doorvoeren van verbetermaatregelen. Doordat de maatregelen eind 2019 zijn doorgevoerd, hebben we niet kunnen vaststellen dat deze ook volledig in de praktijk hebben gewerkt in de laatste 3 maanden van het jaar.
- Wij hebben fouten en onzekerheden ten aanzien van de rechtmatigheid geconstateerd.

Op basis hiervan handhaven wij de onvolkomenheid in het subsidiebeheer van het kerndepartement EZK. De effecten van de maatregelen zullen naar verwachting van het ministerie in 2020 volledig zichtbaar zijn. Hierna lichten wij onze bevindingen toe.

Reviewbeleid geïntensiveerd, opvolging en eventuele herstelacties verdienen nog aandacht

In het kader van het beleid om misbruik en oneigenlijk gebruik te voorkomen (M&O- beleid), voert het ministerie periodiek een beoordeling uit op de ontvangen controleverklaringen bij aanvragen voor de subsidievaststelling. Het Ministerie van EZK heeft in 2019 zijn reviewbeleid geïntensiveerd door de ontvangen controleverklaringen risicogericht te laten reviewen door Auditdienst Rijk (ADR) en in aanvulling hierop reviews uit te laten voeren door Interne Audit Dienst van RVO.nl en door de Directie Financieel-Economische Zaken (FEZ). Voor 2019 zijn in totaal 15 reviews uitgevoerd, tegenover 7 in 2017-2018. Dit is een aanzienlijke verbetering.

Wij constateren nog wel aandachtspunten bij de selectie van reviews. Binnen het Ministerie van EZK is geen totaaloverzicht van de ontvangen controleverklaringen en van de selectiecriteria die benodigd zijn voor het selecteren van een risicogerichte review, waardoor het

selecteren van dossiers een tijdrovend proces is. RVO.nl werkt aan registratie van de strekking van controleverklaringen en betrokken accountantskantoren in het subsidie-systeem.

Het Ministerie van EZK is verder verantwoordelijk voor de opvolging van de bevindingen uit de reviews. Het Ministerie van EZK maakt alle uitkomsten van reviews door de ADR openbaar op Rijksoverheid.nl. Bij het ontbreken van een goedkeurend oordeel worden betrokken reviewrapportages standaard voorzien van een managementreactie waaruit blijkt welke actie wordt ondernomen. Wij zien echter onvoldoende vooruitgang in de vastlegging van de opvolging en eventuele herstelacties per review. Zo zijn in de subsidie-dossiers de vervolgstappen niet zichtbaar gedocumenteerd. Daarnaast constateren wij dat de acties en sancties volgend uit de escalatieladder een lange doorlooptijd kennen. Wij achten het van belang dat deze acties zichtbaar zijn in de subsidiedossiers. Bovendien is er binnen het Ministerie van EZK geen totaaloverzicht beschikbaar van de uitgevoerde reviews inclusief de uitkomsten en de te nemen acties. Wij adviseren de minister een dergelijk overzicht op te laten stellen en te monitoren of de acties zijn uitgevoerd.

Dossiervorming van subsidieverlening en -vaststelling is nog een aandachtspunt

Dossiervorming is essentieel voor een goed subsidiebeheer. Dossiervorming ziet toe op meerdere aspecten, waaronder volledigheid van de aanwezige documenten, vindbaarheid door gestructureerde archivering en inzichtelijke onderbouwing van genomen beslissingen (vastleggen van de audittrail). Bij nieuwe verplichtingen constateren wij dat steeds meer dossiers de documenten bevatten die nodig zijn om te komen tot een subsidieverlening. Met name bij de langer lopende dossiers van vóór 2019 zien wij nog diverse bevindingen. De stukken in deze dossiers zijn lastiger te vinden, omdat deze niet geordend zijn gearchi-veerd. Daarnaast is de audittrail bij met name subsidievaststellingen onvoldoende. Hierdoor is het achteraf vaak tijdrovend om de rechtmatigheid van de eindafrekening vast te stellen. Uit het dossier voor de vaststelling zou moeten blijken:

- wat het besluit is;
- welke berekeningen en bevindingen hieraan ten grondslag liggen;
- waarom het besluit is genomen.

Verleningsbeschikkingen soms nog onduidelijk

Bij diverse verleningsbeschikkingen constateren wij het afgelopen jaar onzorgvuldigheden. Zo was bijvoorbeeld niet duidelijk of bedragen inclusief of exclusief btw zijn. Ook was niet duidelijk welk controleprotocol van toepassing was. Het betrof voornamelijk langer lopende dossiers van voor 2019.

Voor de nieuw verstrekte subsidies heeft de minister van EZK eind 2019 wijzigingen aangebracht in de standaard modellen, waardoor de verwachting is dat voor deze subsidies achteraf beter aan de verantwoordings-eisen kan worden voldaan. Het ministerie dient hier echter gedurende de looptijd van de subsidies actief op te monitoren.

Doorschuiven resterende middelen naar volgende periode

Deze problematiek doet zich op twee manieren voor bij met Ministerie van EZK. In eerste plaats doet de problematiek zich voor bij enkele grote subsidierelaties van het ministerie, zoals bij de Nederlandse Organisatie voor toegepast natuurwetenschappelijk onderzoek (TNO). Deze subsidierelaties ontvangen naast de jaarlijkse bijdragen aanvullende project-subsidies. Deze projectsubsidies worden niet altijd apart geadministreerd, waardoor ze tegelijk afgerekend worden met de jaarlijkse subsidiebijdrage. Dit is niet terecht, omdat deze projectsubsidies vaak langer doorlopen dan een jaar. In 2019 heeft deze problematiek in tegenstelling tot 2018 niet geleid tot rechtmatigheidsfouten.

Daarnaast doet de problematiek zich voor bij subsidieontvangers die geld ontvangen vanuit bepaalde specifieke subsidieregelingen, zoals de subsidieregeling instituten voor toegepast onderzoek (TO2-regeling). Deze subsidieregeling laat het toe dat subsidieontvangers geld dat zij overhouden in een bepaald jaar (t), besteden in het volgend jaar (t+1). Als het geld in het volgend jaar (t+1) niet wordt besteed, dan moet het niet-bestede deel worden gekort op het subsidiebedrag in het daarop volgende jaar (t+2). Dit leidt tot vele administratieve handelingen voor het ministerie, waardoor deze subsidieregeling voor het ministerie beheersmatig nauwelijks uitvoerbaar en foutgevoelig is. Als gevolg hiervan constateren wij risico's voor het ministerie voor de rechtmatige vaststelling van deze subsidies. De eerste eindafrekeningen volgens de TO2-regeling worden in 2020 verwacht.

Aanbevelingen

Wij hebben de volgende aanbevelingen voor de minister van EZK:

- Evalueer op basis van de reviewbevindingen van de ADR wat de impact is van de geconstateerde tekortkomingen voor andere subsidieverantwoordingen van de desbetreffende subsidieontvanger, accountantskantoor en/of subsidieregelingen en gebruik de uitkomsten van deze evaluatie bij de selectie van de risicogerichte reviews in het komende jaar.
- Leg de uitkomsten uit de reviews van de controleverklaringen van accountants bij de subsidieverantwoordingen vast en draag zorg voor een zichtbare en tijdige afwikkeling van de opvolging en eventuele herstelacties.
- Verbeter de kwaliteit van subsidiedossiers door duidelijke afspraken te maken over de manier waarop stukken worden gearchiveerd en over het vastleggen van de controle van met name de eindafrekeningen. Investeer vervolgens in de opleiding van medewerkers van de beleidsdirecties in de wijze van vastlegging van de controle.

- Formuleer vooraf heldere subsidievoorwaarden en monitor de naleving hiervan actief gedurende de looptijd van de subsidie en leg de resultaten van dat monitoren vast in het subsidiedossier.
- Houd projectsubsidies apart bij; los van de jaarlijkse subsidies aan instellingen.
- Maak afspraken over hoe en wanneer wordt gerapporteerd over overschotten bij subsidies die jaarlijks worden verstrekt.

4.3.2 Subsidiebeheer van RVO.nl is in opzet voldoende, de verbetering in uitvoering is nog niet volledig zichtbaar

RVO.nl heeft naar aanleiding van het VO 2018 dat wij in mei 2019 publiceerden diverse maatregelen genomen om het subsidiebeheer te verbeteren. We hebben de opzet en het bestaan van deze maatregelen vastgesteld, maar nog niet de werking en effecten hiervan in 2019. De maatregelen zijn namelijk grotendeels eind 2019 doorgevoerd. Wij handhaven daarom de onvolkomenheid voor 2019. Hierna lichten wij onze belangrijkste aandachtspunten nog toe.

Gebruik van controleverklaringen en dossiervorming

Om misbruik en oneigenlijk gebruik van subsidies tegen te gaan, kunnen aanvragen voor subsidievaststelling vanaf € 125.000 vergezeld gaan van een controleverklaring van een onafhankelijk accountant.⁵ Over 2018 constateerden wij dat niet duidelijk was hoe bij de vaststelling gebruik was gemaakt van de eventuele opmerkingen in de controleverklaring. RVO.nl heeft in 2019 diverse verbeteracties uitgezet om de vastlegging van de overwegingen bij de beoordeling van de controleverklaring in het dossier te verbeteren. Er is een nieuwe werkwijze ontwikkeld, medewerkers hebben trainingen gehad over de te volgen werkwijze en centraal worden alle inhoudelijke vragen over de controleverklaringen beantwoord door een daarin gespecialiseerd team (Taakteam Accountancy). Al deze aanpassingen hebben in de tweede helft van 2019 plaatsgevonden. Voor het oplossen van de onvolkomenheid is het van belang dat wij voor 3 maanden de werking zichtbaar vaststellen. Als deze maatregelen in 2020 zichtbaar in de dossiers zijn opgenomen, zal de onvolkomenheid naar verwachting komen te vervallen.

Vaststellingen SDE+ leiden nog tot onzekerheden

Een belangrijk voorbeeld van controleverklaringen die RVO.nl gebruikt voor de vaststelling van de SDE-/MEP-subsidies (duurzame energie) zijn de verklaringen van CertiQ en Vertogas. RVO.nl ontvangt van deze partijen meetgegevens over de productie van de gesubsidieerde installaties. Op basis van deze meetgegevens vindt verrekening plaats met al betaalde voorschotbedragen. Naast de productiegegevens is het voor de SDE+-subsidie ook van belang dat de energie uit een hernieuwbare bron afkomstig is. Hiertoe verstrekt CertiQ garanties van oorsprong (GVO's). De GVO's zijn de bewijzen dat stroom op een groene (dus duurzame) manier is opgewekt. Eind 2017 is gebleken dat enkele producenten van

hernieuwbare energie die SDE+-subsidie ontvangen, niet aan een voorwaarde van de Regeling garanties van oorsprong hebben voldaan. Deze voorwaarde betreft de verplichting om elke 5 jaar de vaststelling van de installatie en/of het meetprotocol te vernieuwen. CertiQ heeft over de jaren 2017 en 2018 om deze reden een verklaring met beperking gekregen van de accountant die een oordeel moet geven over het GVO-proces. De minister gaf in mei 2018 aan dat CertiQ heeft vastgesteld dat de geproduceerde hoeveelheid hernieuwbare energie overeenstemt met de hoeveelheid geleverde groene energie op basis van de afgegeven GVO's. De onderliggende dossiers bij CertiQ tonen dit echter nog onvoldoende aan. Ook in 2018 en een deel van 2019 is gebleken dat GVO's zijn verstrekt aan producenten met installaties zonder een geldig meetprotocol. Omdat de dossiers door CertiQ nog niet volledig beschikbaar zijn gesteld, zijn onzekerheden gerapporteerd over vier vastgestelde en afgerekende subsidies in 2019 voor een bedrag van € 0,6 miljoen.

Toepassing van de Integrale Kostensystematiek

Grotere bedrijven en kennisinstellingen maken veelal gebruik van Integrale Kostensystematiek (IKS) bij het declareren van subsidiabele kosten. In 2019 zijn in opdracht van EZK drie reviews uitgevoerd door de ADR op controleverklaringen bij subsidieverantwoordingen waarbij gebruik is gemaakt van IKS. Bij de uitgevoerde reviews zijn geen bijzonderheden geconstateerd in de door de accountants uitgevoerde werkzaamheden en daarmee de rechtmatigheid van de vastgestelde subsidie. Uit de review bleek dat het huidige controleprotocol mogelijk onvoldoende handvatten biedt voor de controle van de IKS-tarieven, waardoor het risico bestaat dat de juistheid van het IKS-tarief en de subsidie door RVO.nl ten onrechte wordt vastgesteld.

RVO.nl heeft verder verduidelijkt hoe het proces rond de IKS binnen RVO.nl geregeld is en wie welke controles uitvoert. Hierop zijn aanpassingen doorgevoerd op de website van RVO.nl. In 2020 dienen de werkinstructies hierop nog te worden beoordeeld en aangepast.

Aanbevelingen

Wij hebben de volgende aanbevelingen voor de minister van EZK:

- Houd centraal een overzicht bij van de gestelde vragen aan het Taakteam Accountancy (vraag- en antwoordrubriek).
- Zorg voor voldoende onderbouwingen voor de subsidievestiging van de SDE+-subsidies om de onzekerheden op te heffen.
- Pas het controleprotocol en/of de subsidiebeschikking zodanig aan dat het voor instellingsaccountants duidelijk is wat van hen verwacht wordt bij de controle op de IKS.
- Monitor de effectiviteit van de ingezette maatregelen voor dossiervorming, gebruik controleverklaringen en IKS.

4.4 Belangrijke risico's en aandachtspunten in de bedrijfsvoering

4.4.1 Toepassing Fraudebeleid RVO.nl

RVO.nl heeft in 2019 een totaalbedrag van € 11,3 miljard aan subsidies aan bedrijven en burgers vastgesteld, voor maatregelen op het terrein van duurzaamheid, innovatie en agrarisch en internationaal ondernemen. De minister van EZK is, als eigenaar van het agentschap, verantwoordelijk voor RVO.nl. Daarnaast is de minister van EZK opdrachtgever voor een deel van de regelingen die RVO.nl uitvoert.

RVO.nl heeft zich in de afgelopen jaren ten doel gesteld het handhavingsbeleid te professionaliseren. Zo moeten medewerkers die zich bezighouden met de uitvoering van subsidieregelingen vermoedens van fraude bij de Fraudesectie melden, die vervolgens onderzoekt of er sprake is van een redelijk vermoeden van fraude. Op basis hiervan geeft de Fraudesectie advies om een aanvraag af te wijzen, een waarschuwing te sturen, een betaald bedrag terug te vorderen, een bestuurlijke boete op te leggen of aangifte te doen.

De Fraudesectie gaat stelselmatig te werk

We constateren dat de Fraudesectie stelselmatig te werk gaat bij het afhandelen van fraudemeldingen. De Fraudesectie prioriteert met een schema de binnengekomen melding naar financieel, politiek of maatschappelijk belang, en bepaalt op basis daarvan de volgorde van behandeling. Alle meldingen worden uiteindelijk in behandeling genomen.

Verder heeft de Fraudesectie voor het afhandelen van fraudemeldingen een fraudeprotocol ontwikkeld. Dit protocol beschrijft wie welke stappen moet ondernemen op het moment dat een fraudevermoeden ontstaat. Op basis van dossieronderzoek hebben we geconstateerd dat de Fraudesectie het protocol in de praktijk goed volgt.

Tot slot houdt de Fraudesectie een register bij van alle vermoedens van misbruik en oneigenlijk gebruik: het M&O-register. Dit register is gekoppeld aan andere informatiesystemen van RVO.nl die medewerkers gebruiken bij de afhandeling van subsidieaanvragen. Registraties in het M&O-register blijven voor maximaal 3 jaar staan. Bij onvoldoende bewijs voor een redelijk vermoeden van fraude, haalt RVO.nl de gegevens van de betrokkene na het onderzoek uit het register.

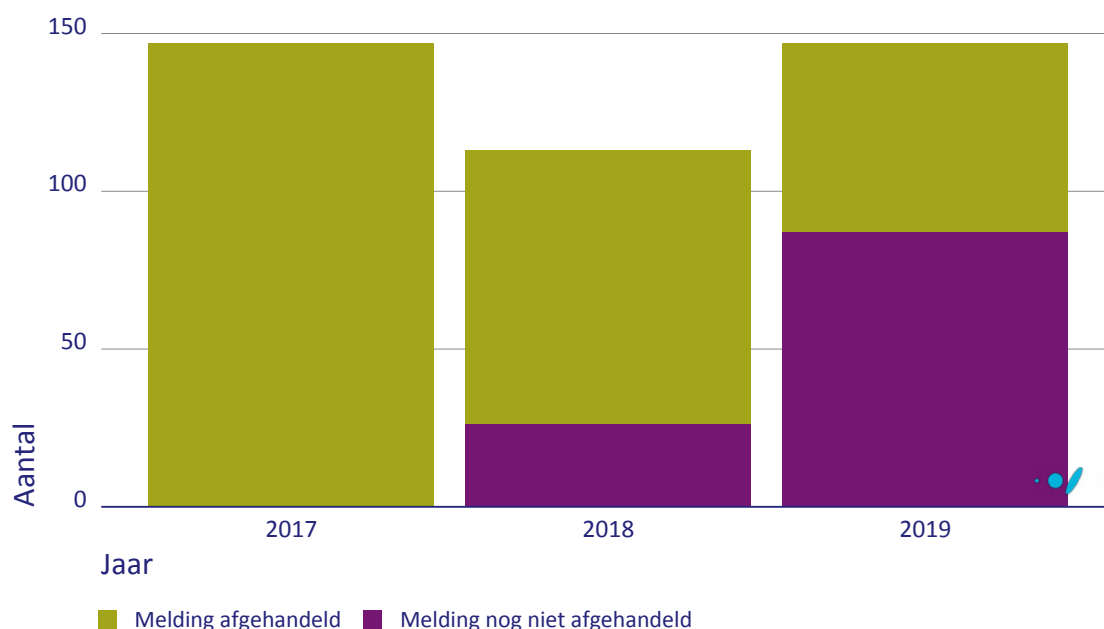
RVO.nl kan het M&O-register meer gebruiken om de strategie voor fraudebeheersing te evalueren en eventueel aan te passen

We constateren 2 verbeterpunten in de fraudebeheersing. Om te beginnen kan RVO.nl het M&O-register meer inzetten om de fraudebeheersing te evalueren en eventueel aan te scherpen.

Over de effecten van het fraudebeleid is nog weinig bekend. Naast het bepalen van een risico-indicatie bij nieuwe subsidieaanvragen en gebruik voor prestatiesverslagen kunnen gegevens uit het M&O-register worden benut voor het evalueren van de effecten van de fraudebeheersing. Dit vereist wel een uitgebreidere registratie dan nu het geval is.

Uit het register blijkt dat in de periode 2017-2019 in totaal 407 keer melding is gemaakt van een vermoeden van fraude bij de Fraudesectie (zie figuur 6). De Fraudesectie had op 15 januari 2020 het onderzoek naar 294 van deze meldingen afgerond (72%). Alle onderzoeken naar meldingen uit 2017 zijn afgerond. Van de resterende meldingen kwamen er 26 uit 2018 en 87 uit 2019.

Aantal - en status van - binnengekomen meldingen 2017-2019



Figuur 6 *Overzicht meldingen van fraudevermoedens in de periode 2017-2019*

Bij 140 van de onderzochte meldingen (48%) werd op basis van onderzoek geconcludeerd dat er geen sprake of bewijs van fraude was. Bij 27 van deze 140 meldingen concludeerde de Fraudesectie dat er wel een bestuursrechtelijke correctie nodig was, zoals een terugvordering of lagere vaststelling van de subsidie, bijvoorbeeld omdat activiteiten niet tijdig of volledig waren verricht of omdat niet volledig aan de subsidievoorwaarden was voldaan. Bij de overige 154 onderzochte meldingen (52%) concludeerde de Fraudesectie na afhandeling van de melding dat er wel sprake was van een redelijk fraudevermoeden.

Om de financiële effecten van de fraudebeheersing van RVO.nl te evalueren, zou in ieder geval inzichtelijk moeten zijn hoeveel subsidiegeld, dankzij het onderzoek van de Fraudesectie, niet onterecht is uitbetaald. Daarvoor is het nodig om te weten welk bedrag RVO.nl naar aanleiding van fraudeonderzoek niet heeft uitgekeerd of heeft teruggevorderd. De Fraudesectie registreert echter niet of een subsidie al is betaald wanneer een fraudemelding binnenkomt. Ook wordt niet consequent geregistreerd wat RVO.nl terugvordert naar aanleiding van onderzoek van de Fraudesectie.

Verder kan met behulp van het register nader worden bepaald waar de fraudebeheersing aangescherpt kan worden. Bijvoorbeeld door te onderzoeken in welke gevallen relatief weinig fraudemeldingen gedaan worden. Zijn er regelingen waarbij zelden fraudevermoedens worden gemeld, terwijl hier wel fraude te verwachten is? Heeft RVO.nl voldoende zicht op eventuele fraude nadat subsidies al zijn vastgesteld? RVO.nl kan het register inzetten om hier een beeld van te krijgen.

Aangiften door RVO.nl leiden regelmatig niet tot strafrechtelijke vervolging

Als de Fraudesectie een redelijk vermoeden van fraude vaststelt, doet RVO.nl aangifte bij het Openbaar Ministerie (OM), maar alleen als de verwachting is dat dit meer effect heeft dan een waarschuwing en/of bestuursrechtelijke correctie. Het OM is belast met de strafrechtelijke handhaving en voert het gezag over opsporing door politie en bijzondere opsporingsdiensten. Het OM valt onder de verantwoordelijkheid van de minister van Justitie en Veiligheid.

Uit de registratie van de Fraudesectie blijkt dat het OM geen strafrechtelijke vervolging heeft ingezet bij 19 van de 55 aangiften die de Fraudesectie deed in 2017-2019. De aangiften uit de jaren daarvoor hebben voor het grootste deel ook (nog) niet tot een uitspraak geleid. Als het OM besluit geen vervolging in te zetten, kan RVO.nl alsnog overgaan tot een waarschuwing, een bestuursrechtelijke correctie of beide.

We kunnen op basis van dit onderzoek geen gedegen uitspraak doen over de oorzaak van het aantal aangiftes dat niet wordt vervolgd, maar vinden het belangrijk om te signaleren. Het geeft namelijk aan dat er ruimte voor verbetering is in het traject na het fraudeonderzoek. De Fraudesectie voert overleg met het OM en de bijzondere opsporingsdiensten om de effectiviteit van hun aangiften te vergroten.

Aanbevelingen

Vanwege het belang van verantwoording over fraude met subsidies, bevelen we de minister van EZK aan om ervoor te zorgen dat de effectiviteit van zijn fraudeaanpak inzichtelijk is. Onderzoek hiervoor met welke informatie RVO.nl de bestaande registers moet aanvullen, zodat duidelijk wordt in hoeverre de fraudeonderzoeken een vervolg krijgen.

4.4.2 Informatiebeveiliging

Digitale en fysieke dreigingen zoals sabotage, verstoring, diefstal en lekken van staatsgeheime, bedrijfsvertrouwelijke en privacygevoelige informatie hebben in potentie een grote impact op de burger, de rijksoverheid en het bedrijfsleven. Juist in tijden van crisis, zoals bij de coronacrisis, is het van belang dat informatie goed beveiligd is omdat de getroffen maatregelen ervoor zorgden dat de meeste werkzaamheden digitaal moesten plaatsvinden. Denk aan thuiswerken, videobellen en telefonisch overleg. Er zijn aanwijzingen dat cybercriminelen zich hier massaal op stortten en het aantal valse mails over het coronavirus fors is toegenomen. Zo worden uit naam van de World Health Organisation momenteel valse e-mails verstuurd met schadelijke, gevaarlijke malware. Ook de aanvallen op Citrix en de aanval met gijzelsoftware bij de Universiteit van Maastricht eind 2019 tonen aan dat beschikbaarheid van de digitale voorzieningen van groot belang is. De impact die het gebrek aan een goede informatiebeveiliging kan hebben is de reden dat de Algemene Rekenkamer hier al jaren onderzoek naar doet.

We constateren rijksbreed dat ongeveer de helft van de onderzochte organisaties informatiebeveiliging (op het gebied van governance, de inrichting van de organisatie, het incidentmanagement en het risicomanagement) niet op orde heeft. Wij zien in het totaalbeeld rijksbreed dat er veel inspanningen zijn geleverd en het aantal geeft aan dat er zichtbaar een stap voorwaarts is gemaakt. We stellen vast dat er sprake is van een reëel risico in de keten van overheidsorganisaties bij het uitwisselen van informatie. Er zijn onderling sterke afhankelijkheden tussen ministeries bij het uitwisselen van staatsgeheime, bedrijfsvertrouwelijke en privacygevoelige informatie. Door de grote verschillen in de niveaus van informatiebeveiliging ontstaan er risico's bij het uitwisselen van informatie. De zwakste schakel binnen de keten bepaalt de sterkte van de keten als geheel. Het is van belang dat onderlinge relaties, verschillen en afhankelijkheden tussen de schakels in de keten voor ieder ministerie helder zijn. Het is nu onduidelijk wie verantwoordelijk is voor de verschillende ketens van informatiesystemen die departementoverstijgend zijn.

Ministerie van EZK en Ministerie van LNV

Een van de keuzes bij de oprichting van het Ministerie van LNV in 2017 is geweest dat een aantal directies van het Ministerie van EZK werkzaamheden verricht voor zowel het eigen ministerie als voor het Ministerie van LNV. Dit geldt ook voor alle functionarissen die werken bij de afdeling die verantwoordelijk is voor de informatiebeveiliging (CIO-office). Daarom behandelen we beide ministeries hier tegelijk.

Opvolging aanbevelingen verantwoordingsonderzoek 2018

In het verantwoordingsonderzoek 2018 deden wij de aanbeveling aan de betrokken ministers om voldoende waarborgen te creëren voor inzicht op centraal niveau (bij het CIO-office), zodat beter kan worden gestuurd op informatiebeveiligingsincidenten. We constateren dat binnen het Ministerie van EZK en het Ministerie van LNV in 2019 een incidentenproces is vastgesteld met bepalingen over de omgang met incidenten tussen centraal (bij het CIO-office op het kerndepartement) en decentraal (dienstonderdelen) niveau. Daarnaast wordt er periodiek gerapporteerd aan de dienstleiding over de belangrijkste incidenten van de dienstonderdelen.

Beeld over 2019

Binnen elk ministerie wordt op centraal niveau op gestructureerde wijze informatie verzameld en beoordeeld vanuit de decentrale onderdelen. Het CIO-office constateert zelf de verbetermogelijkheden en onderneemt actie in samenwerking met informatiebeveiligingsfunctionarissen binnen de ministeries.

We constateren bij het Ministerie van EZK en het Ministerie van LNV alleen nog risico's op het gebied van incidentmanagement. In een notitie is het proces beschreven van incidentmeldingen, onderlinge afstemming over incidenten, eenduidige omgang met incidenten en het waarborgen van centraal inzicht. De werkwijze rond escalatie bij beveiligingsincidenten berust echter op een informele verdeling van verantwoordelijkheden. Om die reden lopen beide ministeries een risico op een ontoereikend beheer van informatiebeveiligingsincidenten, met inbegrip van communicatie over incidenten en over zwakke plekken in de beveiliging.

Conclusie en aanbevelingen

Onze aanbeveling uit het verantwoordingsonderzoek 2018 voor het verbeteren van de centrale sturing op incidentmanagement, is opgevolgd. Over 2019 blijkt verder dat op alle aandachtsgebieden een duidelijk aantoonbare positieve beweging is gerealiseerd binnen het Ministerie van EZK en het Ministerie van LNV naar een meer centrale sturing en risicobeheersing. Wel vragen we nog aandacht voor het risico dat wordt gelopen op het gebied van incidentmanagement en doen we de volgende aanbeveling om dit risico te beheersen:

Zorg ervoor dat de werkwijze bij de escalatie van incidenten wordt geformaliseerd en dat de verantwoordelijkheden en onderlinge relaties worden vastgelegd, zodat iedereen ook formeel weet hoe er moet worden omgegaan met incidenten.

4.4.3 Autorisatiebeheer financieel systeem

Het autorisatiebeheer van het financiële systeem dat het ministerie gebruikt (EBS Oracle) heeft aandacht. Autorisatiebeheer zorgt ervoor dat gebruikers van systemen uitsluitend toegang krijgen tot die functionaliteiten die ze nodig hebben om hun taken te kunnen

uitvoeren. Het juist inrichten van autorisatiebeheer is van belang voor de bedrijfsvoering en de betrouwbaarheid van de informatie. Met de komst van de Algemene verordening gegevensbescherming (AVG) is het voor organisaties nog belangrijker geworden om te kunnen verantwoorden dat privacygevoelige informatie goed beveiligd is. Te ruime of onjuist ingestelde autorisaties vormen ook een bedreiging voor de vertrouwelijkheid van de informatie.

We constateren dat het ministerie al sinds 2015 bezig is om het autorisatiebeheer van het financiële systeem EBS Oracle op orde te krijgen. Het verbetertraject heeft vertraging opgelopen, onder meer door de splitsing van het toenmalige Ministerie van Economische Zaken. De Auditdienst Rijk heeft aangegeven dat een aantal noodzakelijk geachte voorwaarden niet (aantoonbaar) aanwezig zijn, zoals een autorisatiematrix waarin de noodzakelijke rechten voor de beheerder staan opgenomen en een risicoanalyse op het niet naleven van normen. Verder zijn administraties van accounts niet volledig en ontbreekt een goede afstemming tussen autorisaties en bijvoorbeeld van in- en uit-dienstregistraties.

De ministeries van EZK en LNV delen de bedrijfsvoering met elkaar. Het Ministerie van LNV maakte in 2019 gebruik van het ICT-systeem EBS dat bedrijfsprocessen op het kerndepartement automatiseert. De minister van EZK is eigenaar van dit systeem. We bevelen de minister van EZK aan om de noodzakelijke voorwaarden voor het autorisatiebeheer op orde te brengen door in ieder geval de gesignaleerde tekortkomingen op te lossen.

4.4.4 ICT rijksbreed

Een toekomstbestendig ICT-landschap is een randvoorwaarde voor uitvoering van Rijksbeleid

In ons verantwoordingsonderzoek over 2018 hebben we aandacht gevraagd voor de informatievoorziening aan de Tweede Kamer over het ICT-landschap van het Rijk en de kosten en de risico's daarvan. We stelden vast dat de totale ICT-uitgaven (in 2017) € 2,7 miljard bedroegen (in 2018 € 3,1 miljard). Van dit bedrag gaat ongeveer 25% naar grote ICT-projecten; de overige 75% van de bestedingen gaat naar onderhoud en vernieuwing van bestaande ICT bij het Rijk (Algemene Rekenkamer, 2019).

In het verantwoordingsonderzoek over 2019 hebben we ons verder verdiept in het bestaande ICT-landschap van het Rijk. We hebben bij 11 ministeries onderzocht hoe onderhoud en vernieuwing van de bestaande ICT-systemen is geregeld. Het is voor ministeries niet voldoende om ervoor te zorgen dat ICT-systemen, zoals klantportalen of systemen waarin inspectieresultaten worden vastgelegd, op korte termijn hun werk doen zonder al te veel incidenten. Het gaat er ook om dat zeker wordt gesteld dat deze ICT-systemen in de toekomst op een goede manier blijven werken. Het planmatig onderhoud van het ICT-landschap dat moet zorgen voor een duurzaam en toekomstbestendig ICT-landschap, wordt lifecycle management genoemd.

De departementale chief information officer (CIO) vervult daarbij op ieder ministerie een sleutelrol. De CIO is binnen het ministerie hét aanspreekpunt voor de politieke en ambtelijke leiding op ICT-gebied. De CIO moet gevraagd en ongevraagd adviseren over de doelstelling, uitvoering, kosten en risico's van beleid waar dit raakt aan ICT en omgekeerd. Dat betekent dat de CIO inzicht moet hebben in het ICT-landschap en kan adviseren over de levensduur van applicaties.⁶ Daarvoor is het nodig dat een proces voor lifecycle management van applicaties is ingericht dat bestaat uit vijf stappen: inzicht, plannen maken, plannen uitvoeren, meten van resultaten en evalueren (zie figuur 7).

Lifecycle management bestaat uit 5 stappen die samen ervoor zorgen dat de risico's van veroudering van het ICT-landschap worden beheerst, zodat de taken en processen van het ministerie duurzaam worden ondersteund door de ICT-systemen



Figuur 7 De 5 stappen van lifecycle management

De CIO hoeft lifecycle management niet zelf te organiseren of uit te voeren, maar moet wel sturen op de invulling en uitvoering ervan in het gehele ministerie.

Een toekomstbestendig ICT-landschap begint met inzicht

Wij hebben onze oordeelsvorming in dit verantwoordingsonderzoek over 2019 gebaseerd op de eerste stap van de 5 stappen: de CIO moet inzicht hebben in het bestaande ICT-landschap van het ministerie, in de status van applicaties en de daaraan verbonden risico's en in de financiële aspecten.

Dit inzicht is de basis voor onderhouds- en vernieuwingsplannen waarmee de continuïteit van de bestaande ICT-systemen en daarmee de dienstverlening van het Rijk wordt gewaarborgd. Verder is inzicht in het huidige ICT-landschap nodig om de informatievoorziening aan de Tweede Kamer te verbeteren en tijdig te kunnen bepalen of beleidswensen van het parlement uitvoerbaar zijn. Inzicht in het ICT-landschap helpt ook om bijvoorbeeld te kunnen achterhalen welke (versie van) software de organisatie gebruikt, zodat in het geval van een incident adequaat gereageerd kan worden. Dat heeft bijvoorbeeld gespeeld bij het recente Citrix-incident. Inzicht in het bestaande landschap, applicaties en systemen helpt dan bij het nemen van de juiste maatregelen om risico's te beperken en herstelacties uit te voeren. Kortom, inzicht is het fundament voor een toekomstbestendig ICT-landschap en een randvoorwaarde voor de uitvoering van Rijksbeleid.

Wij constateren dat vrijwel alle in ons onderzoek betrokken ministeries bezig zijn met het inrichten van de eerste twee stappen van lifecycle management. Wij zien echter wel grote verschillen per ministerie in de mate waarin de CIO over inzicht in het ICT-landschap beschikt (eerste stap).

Lifecycle management ICT EZK: integraal inzicht is aanwezig en een eigen aanpak voor onderhouden ICT

De rol van CIO van het Ministerie van EZK wordt ingevuld door de plaatsvervangend secretaris-generaal. De CIO wordt ondersteund door een CIO-office dat wordt gedeeld met de CIO van het Ministerie van LNV.

Vanuit de CIO en het CIO-office wordt gestuurd op het opruimen van verouderde ICT-systemen en het onderhouden van het ICT-landschap. Dit gebeurt vanuit het bewustzijn dat verouderde ICT kan leiden tot problemen bij het (snel) invoeren van nieuw beleid, maar ook tot een disbalans tussen de kosten van de instandhouding van ICT en het geld dat besteed wordt aan de vernieuwing van het ICT-landschap. Op dit moment is die verhouding respectievelijk ongeveer 95% en 5%. Het ministerie streeft naar een verhouding van 70% instandhoudingskosten versus 30% kosten voor nieuwe ICT.

Met instrumenten als een applicatieregister en een ICT-landschapskaart is er bij het centrale CIO-office inzicht in de applicaties die binnen het ministerie worden gebruikt, inclusief gegevens als 'datum inwerkingtreding' en koppelingen met andere applicaties. Ook de applicaties van (uitvoerings)organisaties als RVO.nl zijn opgenomen in dit register.

Om inzicht te krijgen in welke ICT-systemen verouderd zijn en mogelijk tot problemen kunnen leiden, is in 2019 binnen het ministerie een specifieke aanpak ontwikkeld die is getest in het beleidsdomein 'mest' bij RVO.nl, onder regie van het met LNV gedeelde CIO-office. Met verschillende beoordelingscriteria wordt voor iedere applicatie in het domein bepaald of deze vernieuwd, verbeterd of gesaneerd moet worden. Deze werkwijze om verouderde ICT op te ruimen en het landschap te onderhouden is in 2019 ontwikkeld en in 1 beleidsdomein volledig doorlopen. Momenteel wordt de ontwikkelde methode uitgerold bij de verschillende onderdelen van het ministerie. Hier wordt ook capaciteit (mensen en middelen) voor vrijgemaakt.

Er wordt verder jaarlijks een (meerjarige) ICT-begroting opgesteld door elke (uitvoerings) organisatie binnen het Ministerie van EZK, die financieel inzicht biedt in het ICT-landschap.

Al de genoemde instrumenten dragen er samen aan bij dat de CIO en het CIO-office bij het ministerie voldoende inzicht hebben in het ICT-landschap, de status van de applicaties en de risico's die daaruit voortkomen. Wij zijn daar positief over, hoewel het inzicht in levensfase en kosten per applicatie nog verder verdiept kan worden. De ontwikkelde aanpak zou ook bruikbaar kunnen zijn bij andere ministeries. Ook vinden we het positief dat dit inzicht wordt gebruikt om verdere stappen te zetten om een toekomstbestendig ICT-landschap te bevorderen. Nu ervaring is opgedaan met het opschonen van het ICT-landschap binnen 1 van de beleidsdomeinen van EZK, is het zaak om hier binnen het hele ministerie mee aan de slag te gaan. Zo wordt per domein inzichtelijk welke applicaties bijvoorbeeld vernieuwd of verbeterd moeten worden. Ook is bij het ministerie nog geen proces ingericht om consequent de resultaten van het ingezette beleid te meten en het beleid op basis daarvan te evalueren en eventueel bij te sturen. Wel zien wij dat door het CIO-office lessen worden geleerd uit de gevolgde aanpak tot nu toe.

Conclusie en aanbevelingen

Wij zijn positief over de sturing van het CIO-office op het verkrijgen van inzicht in het applicatielandschap en het onderhouden ervan.

Voor het verder vormgeven van het lifecycle managementproces bevelen we de minister van EZK aan om het applicatieregister uit te breiden met gegevens over kosten en risico's per applicatie. Verder bevelen wij aan om de ontwikkelde en geteste methode voor het opruimen van onderdelen van het ICT-landschap en het onderhouden van het

ICT-landschap als geheel door te zetten. Aandachtspunten daarbij zijn een concrete planning voor de uitrol van deze methode en het meten van de resultaten, zodat de methode bijgestuurd kan worden waar nodig.

4.5 Oordeel over de totstandkoming bedrijfsvoeringsinformatie

Wij hebben de betrouwbaarheid van de totstandkoming van de bedrijfsvoeringsinformatie in het jaarverslag onderzocht in aanvulling op ons oordeel over de bedrijfsvoering.

De bedrijfsvoeringsinformatie in het *Jaarverslag 2019* van het Ministerie van EZK is betrouwbaar tot stand gekomen en is niet strijdig met de financiële verantwoordingsinformatie.

5 Beleidsresultaten

In dit hoofdstuk bespreken we de uitkomsten van ons onderzoek naar de resultaten van het beleid van de minister van EZK. Dit jaar hebben we gekeken naar de laadinfrastructuur voor elektrisch rijden (§ 5.1)

We ronden dit hoofdstuk af met een oordeel over de totstandkoming van de beleidsinformatie in het *Jaarverslag 2019* van het Ministerie van EZK in § 5.2.

5.1 Onderzoek naar de laadinfrastructuur voor elektrisch rijden



Het kabinet streeft met het klimaatbeleid een verminderde uitstoot van broeikasgassen na, passend binnen de SDG's (Sustainable Development Goals of Duurzame Ontwikkelingsdoelen) om de wereld verder te verduurzamen. Het kabinet wil daarom vanaf 2030 alleen verkoop toestaan van personenauto's die volledig emissieloos zijn. Elektrisch rijden wordt de nieuwe standaard, en het kabinet heeft als doelstelling dat opladen hierbij geen belemmerende factor is. In dit hoofdstuk besteden we aandacht aan het beleid gericht op de ontwikkeling van de laadinfrastructuur. Zijn er voldoende laadpunten beschikbaar voor elektrische voertuigen? Zijn de laadpunten voldoende verspreid over heel Nederland? Weet je hoeveel je betaalt voor een laadsessie en krijg je de juiste hoeveelheid energie geleverd? Is het opladen van je elektrisch voertuig (EV) wel veilig?

Om deze vragen te kunnen beantwoorden hebben we dossieronderzoek verricht bij de Ministeries van IenW en EZK en bij RVO.nl. Zij zijn verantwoordelijk voor de vergunningverlening, uitvoering en monitoring van het beleid.⁷ Daarnaast hebben we gesproken met medewerkers van verschillende departementen, gemeenten, exploitanten en andere relevante betrokkenen. Op basis daarvan concluderen we dat Nederland Europees gezien een relatief groot aantal laadpunten heeft. Toch is het nog te vroeg om van succesvol overheidsbeleid te spreken. De verantwoordelijke minister van Infrastructuur en Waterstaat (IenW) faciliteert de samenwerking tussen marktpartijen en lokale overheden waardoor laadpunten tot stand moeten komen, maar heeft geen maatstaven waarmee ze het succes van dit beleid kan bepalen. Ook zijn prijstransparantie en veiligheid van de laadpunten nog punten van aandacht.

We baseren dat op de volgende bevindingen:

- Vergeleken met andere landen doet Nederland het goed, geen enkel Europees land heeft zo veel publieke laadpunten als Nederland.
- De minister van IenW heeft geen prestatie-indicatoren opgesteld om de resultaten van het beleid te kunnen meten. De minister kan met de huidige informatie niet zeggen of de laadinfrastructuur in overeenstemming is met de laadbehoefte van de gebruiker van elektrische voertuigen (hierna: EV-rijder).
- De laadprijzen van elektriciteit voor elektrische auto's zijn voor de consument nog niet transparant.
- Nadat laadpalen op de markt gebracht zijn, worden ze niet periodiek op veiligheid gekeurd.

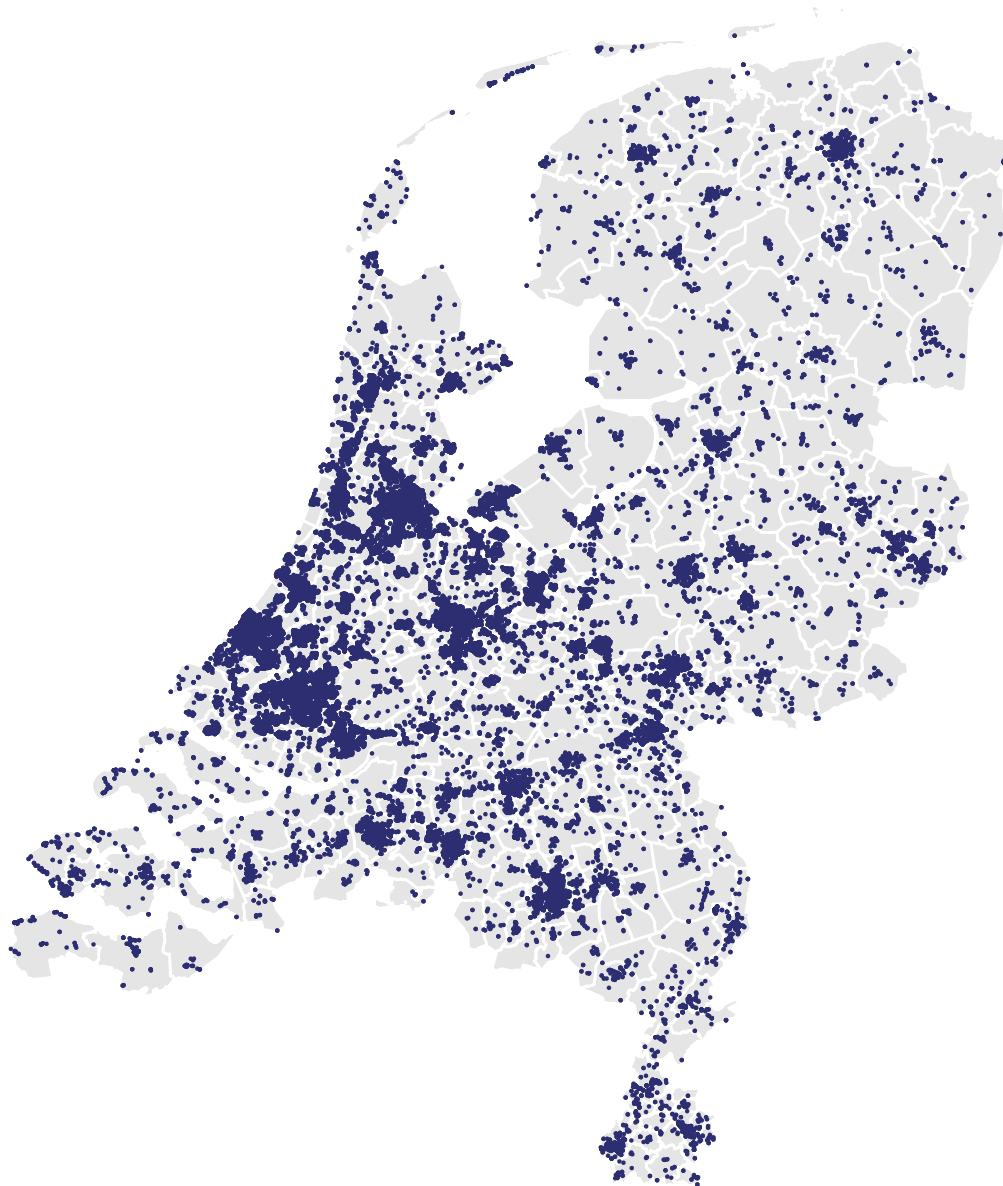
In de volgende paragrafen lichten we deze conclusies toe.

5.1.1 Laadpunten in Nederland

Voor een EV-rijder is het van belang dat er voldoende laadpunten zijn. Is de laadinfrastructuur daarvoor voldoende dekkend, ondanks dat Nederland internationaal gezien vooroploopt? Het kabinet wil dat de groei van elektrisch vervoer niet wordt belemmerd door een onvoldoende dekkende laadinfrastructuur. Als het kabinet zijn ambities op het gebied van elektrisch vervoer realiseert, rijden er in 2030 naar schatting 1,9 miljoen elektrische voertuigen rond. Daarvoor zijn in totaal 1,7 miljoen (private en publieke) laadpunten nodig. Deze cijfers worden iedere 2 jaar bijgesteld (NAL, 2019).

Figuur 8 laat de spreiding zien van *publieke* laadlocaties in Nederland in december 2019. Het aantal publieke laadpunten is nergens hoger dan in Nederland (RVO.nl, 2017; EAFO). Nederland is daarmee wereldwijd een van de koplopers op het gebied van laadinfrastructuur. Het gaat hier om publiek toegankelijke (snel)laadlocaties langs de openbare weg. We zien dat de meeste laadlocaties zich in de Randstad en grote steden bevinden. Een (snel)laadlocatie bestaat uit 1 of meer laadpunten (stekeraansluitingen). Daarnaast kunnen EV-rijders mogelijk gebruik maken van *private* laadpunten op eigen terrein. Deze laadpunten zijn niet voor iedereen of maar beperkt beschikbaar. In dit onderzoek laten we dit type laadpunten buiten beschouwing.

Vooral in de steden veel publieke laadpunten aanwezig



Figuur 8 Laadlocaties in Nederland

Bron: Eco-Movement, 2019

De totale laadbehoefte hangt volgens het Ministerie van IenW af van onzekere factoren, zoals:

- de toenemende batterijcapaciteit van auto's, waardoor minder laadbeurten nodig zijn;
- de ontwikkeling van snelladen;
- de toekomstige omvang van de tweedehandsmarkt voor elektrische voertuigen, etc.

De minister van IenW had eind 2019 geen normen, streefwaarden of indicatoren om te bepalen of de groei van elektrisch vervoer wordt belemmerd. Te denken valt aan indicatoren zoals maximale laadtijd, aantal snellaadstations per 100 kilometer snelweg of bereikbaarheid van een laadpunt. Dit maakt het lastig te bepalen of het kabinet zijn beleidsdoel zal realiseren of zijn beleid moet bijsturen.

5.1.2 Uitgangspunten en uitvoering kabinetsbeleid

Een belangrijk uitgangspunt van het kabinetsbeleid is dat het benodigd aantal laadpunten tot stand moet komen door samenwerking tussen aanbieders, provincies en gemeenten, vergunningverleners en de rijksoverheid (zie tekstkader). Deze partijen hebben onderling afspraken gemaakt in de Nationale Agenda Laadinfrastructuur (NAL). Bijvoorbeeld over het verzamelen en delen van gegevens over laadpunten, ontwikkelen van 'slim laden', zichtbaar maken van laadprijzen, voorbereiden van wettelijke aanpassingen, etc.

De realisatie van een laadpunt: wie doet wat?

De markt moet de transitie naar elektrisch rijden oppakken, dat is het uitgangspunt. Daarom maakt de rijksoverheid afspraken met laadpaalexploitanten, zoals Engie, Allego en Pitpoint. Deze marktpartijen sluiten vaak een concessieovereenkomst met gemeenten waarin zij het (exclusieve) recht krijgen om laadpunten in de betreffende gemeente te mogen plaatsen. Gemeenten zijn verantwoordelijk voor het plaatsen van laadpalen binnen de bebouwde kom, provincies verlenen toestemming voor het plaatsen van laadpunten langs provinciale wegen. In de meeste gevallen kan de eigenaar van een elektrische auto bij de gemeente de aanleg van een openbaar laadpunt aanvragen ('paal-volgt-auto'). Sommige gemeenten bepalen (aan de hand van data) de laadbehoefte. Komt er een laadpunt bij, dan neemt de gemeente een verkeersbesluit dat een parkeerplaats reserveert voor het opladen van EV's. Netbeheerders zoals Stedin, Enexis en Liander sluiten de laadpalen aan nadat keuringsinstantie ElaadNL ze heeft gekeurd.

De minister van IenW zet in op het rendabel maken van de markt voor laadpunten. Zij ondersteunt de uitrol van een laadinfrastructuur met subsidies aan gemeenten en belastingvoordelen voor exploitanten. Ook stimuleert en bekostigt de minister het overleg tussen de betrokkene partijen en stimuleert zij kennisontwikkeling, bijvoorbeeld over slim laden.

Vanaf 2015 heeft het kabinet in totaal ongeveer € 20 miljoen besteed aan het rendabel maken van de laadinfrastructuur: € 5,5 miljoen is uitgegeven aan de Green Deal openbaar toegankelijke elektrische laadinfrastructuur. Doordat de prijzen voor laadlocaties de afgelopen jaren zijn gedaald, zijn dergelijke subsidies niet meer nodig. € 7,6 miljoen is vrijgemaakt voor de tijdelijke vermindering energiebelasting laadpalen, uit de klimaatenvoloppe is € 5 miljoen beschikbaar voor de landelijke proeftuin slimme laadpleinen en nog eens € 2 miljoen is beschikbaar als leenfaciliteit voor laadinfrastructuur voor VvE's. Verder besteedt het kabinet jaarlijks € 0,3 miljoen aan subsidie voor het Nationaal Kennisplatform

Laadinfrastructuur (NKL) en geeft het ongeveer € 1 miljoen aan belastingvoordeel voor investeringen via de Milieu-investeringsaftrek (MIA) en de Willekeurige afschrijving milieu-investeringen (Vamil).

Namens de minister van IenW verleent Rijkswaterstaat (RWS) vergunningen voor het plaatsen van (snel)laadpunten langs de snelwegen aan exploitanten zoals Fastned, Mr. Green en Greenflux. Deze vergunningen geeft RWS af op grond van de Wet beheer rijkswaterstaatswerken (WBR). Daarnaast is toestemming van de grondeigenaar vereist, vaak in de vorm van een huurovereenkomst. De grond onder de verzorgingsplaatsen langs de rijkswegen is staatseigendom en wordt namens de Staat beheerd door het Rijksvastgoedbedrijf.

5.1.3 Transparantie voor de consument

In het Besluit prijsaanduiding producten, de Prijzenwet en de Metrologiewet is geregeld dat prijzen voor de consument transparant moeten zijn en dat de consument moet kunnen vertrouwen dat hoeveelheden die hij afneemt (bijvoorbeeld liters en kilo's) correct zijn. De minister van EZK ziet toe op de naleving van deze wetten. Voor EV-rijders is het op dit moment niet altijd mogelijk om na te gaan hoe de laadprijzen zijn opgebouwd en of de geladen hoeveelheden kWh kloppen.

Transparantie van prijzen en hoeveelheden

De prijs van het opladen van een elektrische auto is opgebouwd uit de prijs per eenheid (kWh), de geladen hoeveelheid kWh en aanvullende kosten zoals een starttarief. Een EV-rijder betaalt in de meeste gevallen voor het gebruik van publieke laadpunten via een app of laadpas van de 'serviceprovider'. Die verrekent de kosten van het laden met de laadpaalexploitant. De laadpaalexploitant en serviceprovider hebben onderling afspraken gemaakt, onder meer over de prijsopbouw en de rekenmethode. Om de prijs van een laadsessie te bepalen, moet de laadpaalexploitant gegevens uitwisselen met de serviceprovider. Vaak wisselen zij niet alle gegevens uit, bijvoorbeeld doordat het technisch lastig is. Daardoor kan de serviceprovider geen goed overzicht maken van de onderdelen waaruit de prijs van de laadsessie bestaat. De EV-rijder krijgt dan alleen een overzicht van het bedrag dat hij per sessie moet betalen, niet *hoe* dat bedrag is opgebouwd.

Er zijn initiatieven van de laadsector en overheid om de laadprijzen transparanter te maken, zoals het vereenvoudigen van prijsinformatie om technische uitwisseling mogelijk te maken (Bayings, 2018). Niet aangegeven is wanneer dergelijke initiatieven tot resultaten zullen leiden. Naar verwachting zullen steeds meer factoren de prijs van een laadsessie bepalen, zoals slimme technieken die bijvoorbeeld de prijs naar tijd en plaats laten variëren ('smart charging'). Dergelijke initiatieven zijn nodig om piekbelasting van het elektriciteitsnet te voorkomen.

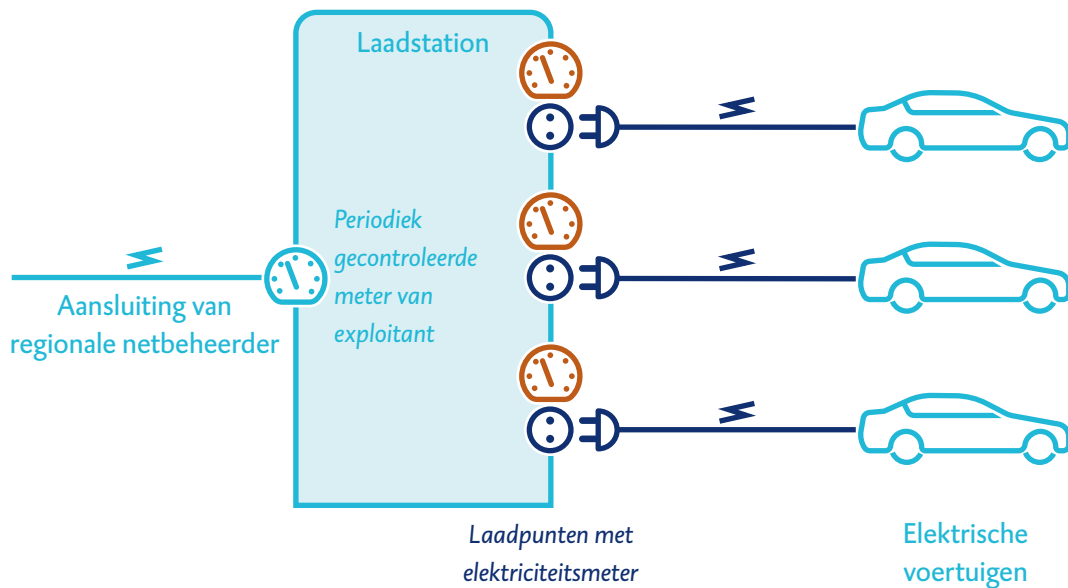
Betrouwbaarheid aantal kWh

De meter die de hoeveelheid geladen kWh per sessie voor de EV-rijder bepaalt, wordt niet periodiek gecontroleerd. Dat maakt het lastig vast te stellen of de meters aan de betrouwbaarheidseisen van de wet- en regelgeving blijven voldoen.

Voor de juistheid en betrouwbaarheid van metingen geldt in Nederland de Metrologiewet. Deze wet verwijst naar een Europese richtlijn Measuring Instruments Directive (MID). Deze richtlijn beschrijft regels voor veel soorten meetinstrumenten, waaronder ook kWh-meters voor het meten van elektrische energie. Deze regels schrijven voor dat voordat een fabrikant zijn meetinstrument op de markt mag brengen, keuringsinstanties zoals NMI-Certin en Kema moeten beoordelen of het metertype aan de eisen voldoet. Als dat het geval is, geeft de keuringsinstantie een 'conformiteitsverklaring' af, waardoor dit type energiemeter geschikt is voor gebruik.

De Autoriteit Consument en Markt (ACM) heeft in de Meetcode Elektriciteit vastgelegd dat de netbeheerders over een kwaliteitscontrolesysteem voor de meters moeten beschikken dat de toezichthouder Agentschap Telecom (AT) heeft goedgekeurd. Dit kwaliteitscontrolesysteem controleert in de praktijk alleen periodiek de betrouwbaarheid van de meters van de netbeheerder die levert aan de exploitant van de laadpaal (zie figuur 9).⁸ Maar dat systeem controleert niet de voor de consument relevante meter op het aansluitpunt (de connector) die het aantal afgenomen kWh en uiteindelijk de rekening bepaalt.⁹ Daardoor kan AT ook niet bepalen of deze meter aan de wet- en regelgeving voor betrouwbaarheid en juistheid blijft voldoen (Agentschap Telecom, 2019).

Onduidelijk wie bij de laadpunten toeziet op de betrouwbaarheid van de meters voor de eindgebruikers en op de veiligheid van de laadaansluitingen



Figuur 9 Schematische weergave van publiek laadstation met gecontroleerde en niet-gecontroleerde meters

5.1.4 Veiligheid

Voor auto's geldt na aanschaf ervan een algemene periodieke keuring (apk), maar nadat laadpalen op de markt gebracht zijn, worden ze niet periodiek op veiligheid gekeurd. Het Agentschap Telecom houdt alleen toezicht op mogelijk te hoge elektrische stralingswaarden.¹⁰

Bij de publieke laadinfrastructuur is de minister van IenW verantwoordelijk voor de veiligheid van voertuiggerelateerde producten. De minister van EZK is vanwege de Elektriciteitswet verantwoordelijk voor 'het bevorderen van de veiligheid bij het gebruik van toestellen en installaties die elektriciteit verbruiken'. Voordat de exploitant een laadpaal plaatst, zijn er algemeen geldende veiligheidseisen waar laadpalen aan moeten voldoen, zoals de CE-markering voor wettelijke eisen voor onder andere veiligheid en de NEN-normen voor veiligheid. In 2017 concludeerden we dat achter het CE-merk geen waterdicht systeem zit (Algemene Rekenkamer, 2017). Verder zijn er vanuit de markt initiatieven genomen voor wat betreft de veiligheid van laadpalen, zoals de *Basisset Afspraken Laadpaal* van het NKL en de *Algemene Specificaties voor een geïntegreerde netaansluiting in een AC laadstation* van ElaadNL. Dit zijn onderlinge afspraken, zonder wettelijke verplichting.

Als er eenmaal een laadstation is geplaatst, houdt de rijksoverheid geen toezicht op de naleving van de veiligheidseisen (zie figuur 9). Het is niet bekend wie toeziet op de veiligheid van laadpalen langs rijkswegen. Rijkswaterstaat ziet enkel toe op de verkeersveiligheid en

verkeersafwikkeling. Overige veiligheidsaspecten maken geen deel uit van de te maken afweging. Ook in de omgevingsvergunning voor de overkapping worden geen veiligheids-eisen aan de laadstations gesteld.

In 2013 heeft TNO ook risico's ('blinde vlekken') geconstateerd voor de veiligheid van de laadpunten, zoals het veilig aan- en loskoppelen van de laadstekker. Hierover heeft de minister van EZ destijds een factsheet ter informatie naar de Tweede Kamer gestuurd en een plan van aanpak voor maatregelen laten opstellen. Toegezegd is dat deze informatie over de veiligheid van laadpunten door het Ministerie van IenW zal worden geactualiseerd (JenV, 2019). Bij afronding van dit onderzoek (maart 2020) was dit nog niet gebeurd.

5.1.5 Aanbevelingen

Hieronder volgen de aanbevelingen gericht aan de minister van EZK. Aanbevelingen specifiek aan de minister van IenW zijn beschreven in het verantwoordingsonderzoek van het Ministerie van IenW.

- We bevelen de ministers van EZK en IenW aan toe te zien op de naleving van afspraken tussen laadpaalexploitanten en serviceproviders over het uitwisselen van laadinformatie om transparante laadprijzen mogelijk te maken en te monitoren of de initiatieven ook daadwerkelijk effect hebben.
- We bevelen de minister van EZK op basis van de Metrologiewet aan met een plan te komen voor periodieke controles van de meters in de laadaansluitingen, zodat de consument voldoende zekerheid krijgt over de hoeveelheid geladen kWh.
- We bevelen de ministers van EZK en IenW aan toezicht te houden op de veiligheids-eisen voor laadpalen, op grond daarvan zo nodig aanvullende maatregelen te treffen en de effecten daarvan te monitoren.

5.2 Oordeel over de totstandkoming beleidsinformatie

Wij hebben ook de totstandkoming van de beleidsinformatie in het Jaarverslag onderzocht, in aanvulling op ons onderzoek naar de resultaten van specifieke beleidsterreinen.

De beleidsinformatie in het *Jaarverslag 2019* van het Ministerie van EZK is betrouwbaar tot stand gekomen en is niet strijdig met de financiële verantwoordingsinformatie.

6 Reactie minister en nawoord Algemene Rekenkamer

De minister van EZK heeft op 23 april 2020 gereageerd op ons conceptrapport. Hieronder geven we zijn reactie samengevat weer. De volledige reactie staat op www.rekenkamer.nl/verantwoordingsonderzoek2019. Daar staat ook de volledige reactie van de minister van IenW, die op 29 april 2020 eveneens een reactie heeft gegeven op het onderzoek naar de laadinfrastructuur voor elektrisch rijden. Ook deze reactie geven we samengevat weer. We sluiten dit hoofdstuk af met ons nawoord.

6.1 Reactie minister van EZK

De minister van EZK onderschrijft grotendeels onze bevindingen en neemt vrijwel al onze aanbevelingen over. Zo geeft de minister bij de onderwerpen ‘informatiebeveiliging’, ‘autorisatiebeheer ESB Oracle’ en ‘grip op veroudering van ICT-systemen’ aan de aanbevelingen te gebruiken om zijn beleid verder te verbeteren of te prioriteren. Voor de overige onderwerpen geven we zijn reactie hierna kort weer.

Subsidiebeheer Kerndepartement

De minister zal de reviewbevindingen evalueren en de uitkomsten bespreken binnen het Ministerie van EZK en betrekken bij de jaarlijkse selectie van reviews. Voor een verdere verbetering van de dossiervorming gaat de minister investeren in leidraden voor subsidiebeheer en in kennis van medewerkers. Om rechtmatigheidsfouten te voorkomen bij het doorschuiven van middelen naar een volgend jaar zal de minister de mogelijkheden bezien om separate administraties te voeren en afspraken te maken over de rapportage van deze verschotten door begunstigden.

Subsidiebeheer Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO.nl)

De minister neemt de aanbevelingen mee in de verdere professionalisering van de subsidieprocessen. Tevens zegt hij toe de effectiviteit van de ingezette maatregelen voor het gebruik van *controleverklaringen*, verbetering van de dossiervorming en de toepassing van de Integrale Kosten Systematiek (IKS) te monitoren.

Vergoeding NAM

De minister schrijft dat er geen publiekrechtelijke middelen zijn om de door Gasunie Transport Services (GTS) voorgestelde maatregelen eenzijdig op te leggen aan de overige gasgebouwpartners. Verder is in het Akkoord op Hoofdlijnen (2018) afgesproken om opnieuw in overleg te treden met Shell en ExxonMobil bij een versnelde afbouw van de Groninger gaswinning.

In een definitief akkoord zal de minister, net als in het Interim Akkoord, duidelijke en afdwingbare afspraken opnemen. Ook een eventuele afspraak voor een betaling aan de NAM neemt de minister dan expliciet op. Hierbij past de minister waar vereist het publiekrecht toe en treedt hij in overleg met de Belastingdienst over de fiscale implicaties. Tot slot benadrukt de minister dat het om een voorlopig bedrag gaat, dat wordt verrekend bij een definitief akkoord. De minister is hierover nog in gesprek met Shell en ExxonMobil. Mogelijk is zijn reactie bij publicatie van dit rapport achterhaald.

Stuwmeerregeling

De minister geeft aan met de NAM in gesprek te zijn over de vergoeding van de kosten van de stuwmeerregeling. Hij acht het mogelijk de kosten op de NAM te verhalen, omdat het aannemelijk is dat de aanvragen om schadevergoeding betrekking hebben op schade die het gevolg is van bodembeweging door de Groninger gaswinning en de gasopslag in Norg. De minister stelt dat de NAM hiervoor op grond van het civiele aansprakelijkheids- en schadevergoedingsrecht aansprakelijk is.

Toepassing fraudebeleid

Om de effectiviteit van het fraudebeleid van RVO.nl nog verder te verbeteren zal de minister de registratie verder completeren en onderzoeken hoe dit de fraudebeheersing positief kan beïnvloeden. De minister geeft aan dat hij afhankelijk is van de keuzes die het OM maakt bij het verhogen van de oppakkans van aangiften na fraudeonderzoek. Hij kondigt voor 2020 een onderzoek aan, eventueel in afstemming met het OM, om de oppakkans van aangiftes te vergroten.

Elektrisch rijden — infrastructuur

De minister van IenW is nader ingegaan op de aanbeveling om met streefwaarden en gerichte informatie te bepalen of het kabinet doelen voor een voldoende laadinfrastructuur realiseert. Zij verwijst daarbij naar regionale samenwerkingsverbanden die in de plannen voor de uitrol van de laadinfrastructuur streefcijfers voor de realisatie van laadinfrastructuur zullen opnemen. Mogelijk gebruik van de Omgevingswet daarbij wordt onderzocht. De stuurgroep 'Nationale Agenda Laadinfrastructuur' (NAL) zal de uitrol monitoren en waar nodig bijsturen.

De minister van IenW geeft aan dat in de NAL ook aanvullend specifieke afspraken zijn gemaakt met brancheverenigingen van laadpaalexploitanten en serviceproviders over het transparanter weergeven van laadprijzen. Zij verwijst naar de Autoriteit Consument en Markt (ACM), die heeft aangekondigd om in 2020-2021 verscherpt aandacht te besteden aan de prijstransparantie.

De minister van EZK vindt dat er geen sprake is van onduidelijkheid over wie toeziet op de betrouwbaarheid van de meters. Bij plaatsing en gebruik moeten ze voldoen aan de eisen van de Metrologiewet. Het toezicht daarop is belegd bij Agentschap Telecom (AT). De minister stelt dat de eigenaar van het meetinstrument primair verantwoordelijk is dat deze aan de eisen van de Metrologiewet blijft voldoen, maar dat het onduidelijk is hoe marktpartijen daaraan invulling geven. Naar aanleiding van de resultaten van AT-onderzoek in 2020 zal de minister bezien of hij maatregelen moet nemen en zo ja, welke.

Volgens de minister van IenW is de fysieke veiligheid van de laadinfrastructuur gewaarborgd door toepassing van diverse veiligheidseisen en –normen. Verder actualiseren verschillende verantwoordelijke ministeries de huidige voorschriften en normen voor (brand)veiligheid en laadpunten. Medio 2020 verwacht de minister een update van de integrale factsheet veiligheid elektrisch personenvervoer.

6.2 Nawoord Algemene Rekenkamer

Vergoeding NAM

De minister geeft aan dat de vergoeding die hij in 2019 aan de NAM heeft betaald een voorlopig bedrag is. Hij verklaart dat een definitief akkoord, net als het Interim Akkoord, duidelijke en afdwingbare afspraken zal bevatten. Wij hebben in ons onderzoek niet geconstateerd dat het Interim Akkoord rechtstreeks afdwingbare tegenprestaties bevat voor het voorschot dat de Staat uiterlijk 20 december 2019 moest betalen. Wij vinden dat bij de besteding van publiek geld op voorhand duidelijk moet zijn waarvoor de rijksoverheid betaalt. Dat geldt dus ook voor voorschotten die de Staat betaalt.

De minister zegt niet toe dat hij gaat uitzoeken hoe hij meer gebruik kan maken van recent gewijzigde wet- en regelgeving om medewerking van gasgebouwondernemingen bij de versnelde afbouw van de Groninger gaswinning te garanderen. Wij constateren dat de omstandigheden en verhoudingen rondom de gaswinning zijn gewijzigd. De minister van EZK is niet alleen aandeelhouder in het gasgebouw, maar ook als bestuursorgaan verantwoordelijk voor de veiligheid van bewoners in het aardbevingsgebied en voor de leveringszekerheid. Het meer gebruik maken van wettelijke bevoegdheden sluit daarbij aan.

Laadinfrastructuur elektrisch rijden

Wij onderkennen dat bij het kabinetsbeleid gekozen is voor een faciliterende rol. Hierdoor is de minister van IenW voor een landelijk beeld van streefcijfers en monitorgegevens afhankelijk van goede afspraken binnen de diverse samenwerkingsverbanden. Dat geldt ook voor afspraken met marktpartijen over prijstransparantie.

In ons onderzoek constateren we ook dat AT inderdaad is belast met het toezicht op het voldoen van de betrouwbaarheid van de meters bij plaatsing en gebruik. Wij geven ook aan dat de voor de consument relevante meter op het aansluitpunt (de connector) na plaatsing niet periodiek wordt gecontroleerd om te bepalen of deze aan de eisen van de Metrologiewet blijft voldoen. De minister van EZK stelt dat de eigenaar van het meetinstrument daarvoor primair verantwoordelijk is. Benzinepomphouders zijn echter ook verantwoordelijk voor het afleveren van de juiste hoeveelheden benzine of diesel aan de consument. AT controleert desalniettemin steekproefsgewijs of in gebruik genomen benzinepompen aan de wettelijke eisen blijven voldoen. Op basis van het AT-onderzoek in 2020 dat de minister in zijn reactie noemt, kan hij wellicht aangeven hoe AT vergelijkbare controles inricht bij de meter op het aansluitpunt van laadpalen.

We zien verder dat er aandacht is voor veiligheidseisen van de laadinfrastructuur. Daarom verwachten we dat er in de aangekondigde actualisaties van de regelgeving ook duidelijkheid komt over wie (periodiek) toeziet op de veiligheid van de laadaansluitingen nadat deze zijn geplaatst.

Bijlage 1

Overzicht fouten en onzekerheden Ministerie van EZK 2019

In deze bijlage vermelden wij via een visuele weergave de geconstateerde fouten en onzekerheden op totaalniveau en op artikelniveau ten behoeve van ons oordeel over de verplichtingen én uitgaven en ontvangsten in het *Jaarverslag 2019* van het Ministerie van EZK.

Op onze website www.rekenkamer.nl/verantwoordingsonderzoek2019 vindt u een totaaloverzicht van alle gecontroleerde bedragen en fouten en onzekerheden die we aantreffen in:

- Verplichtingen
- Uitgaven/ontvangsten
- Saldibalans
- Afgerekende voorschotten
- Baten-lastendiensten

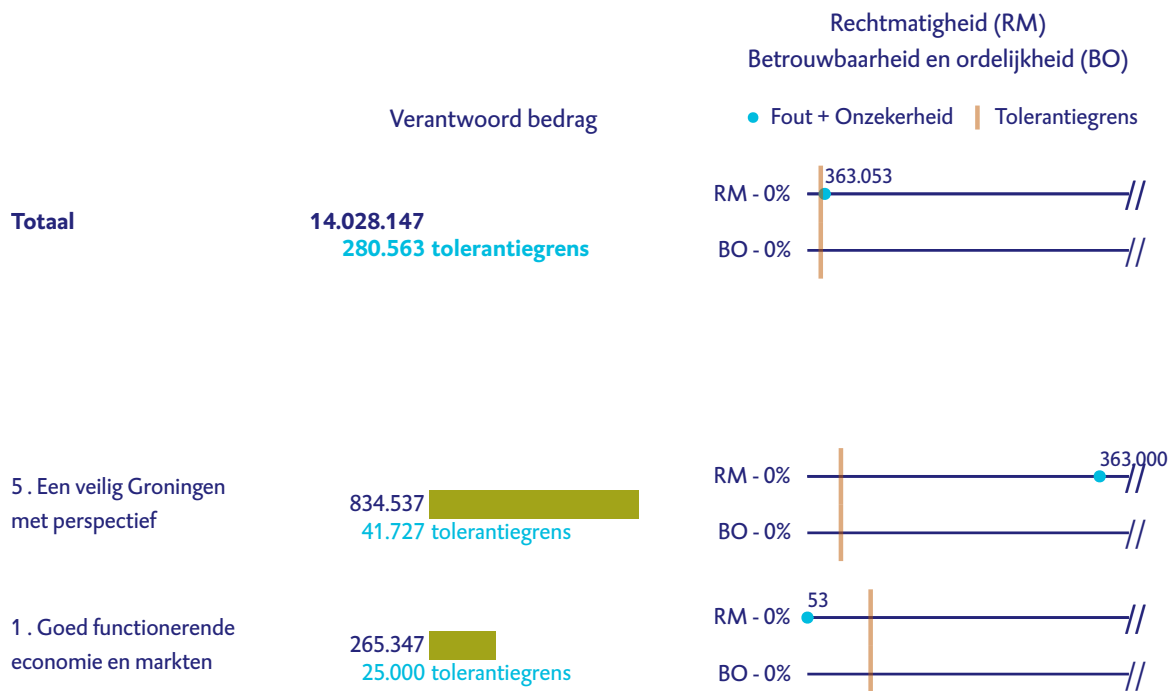
De visualisatie geeft de tolerantiegrens (percentage) met een verticaal streepje weer.

Dit geldt zowel voor het criterium *rechtmatigheid* als voor het criterium *betrouwbaar en ordelijk*. De visualisatie start met weergave van de fouten en onzekerheden op het totaal van de verantwoordingsstaat en toont achtereenvolgens de begrotingsartikelen waar het

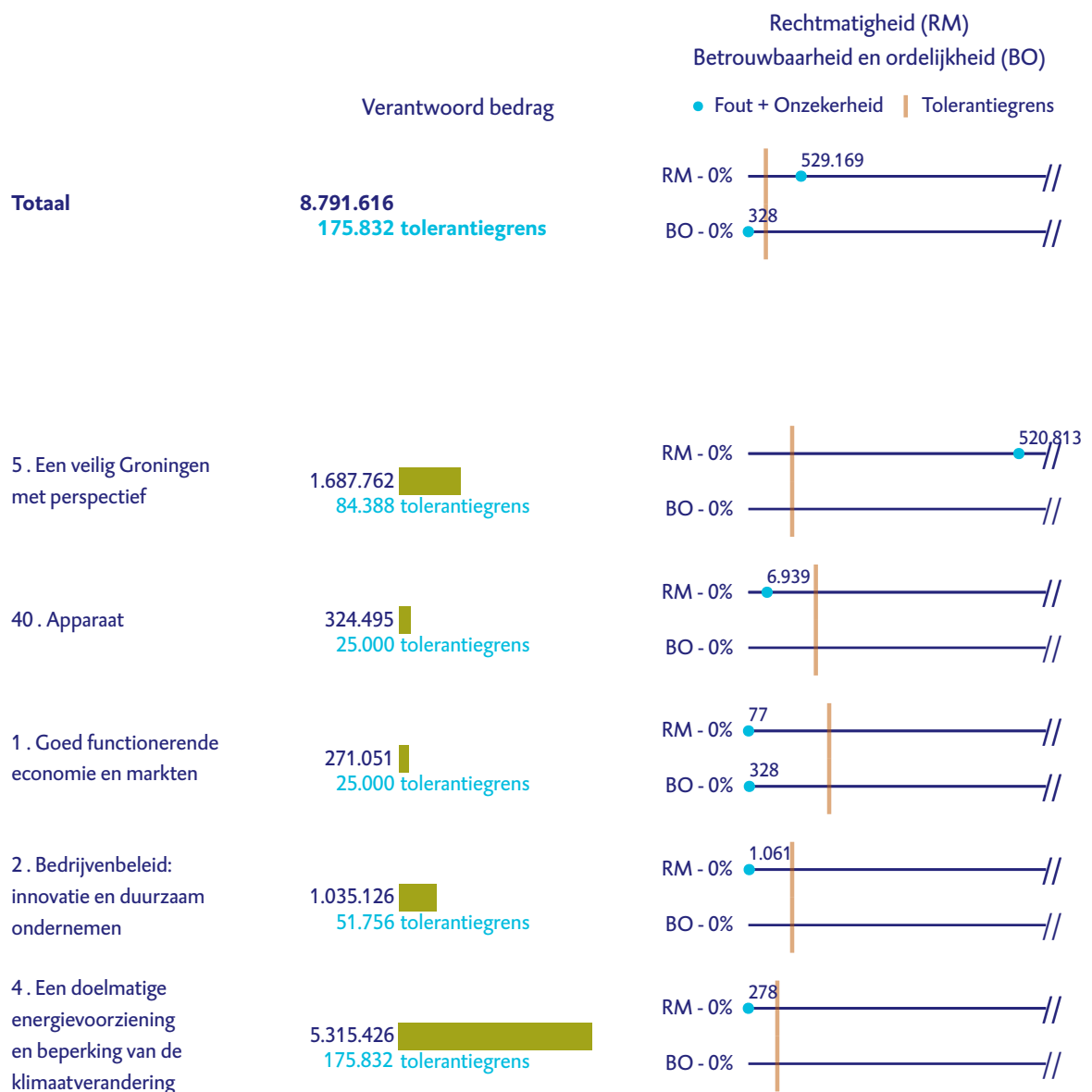
hoogste percentage fouten en onzekerheden is geconstateerd. Begrotingsartikelen waar geen fouten en onzekerheden zijn geconstateerd zijn niet in de visualisatie opgenomen.

Naast het verantwoorde totaalbedrag per begroting is het totaalbedrag per begrotingsartikel opgenomen. Het groene kader illustreert de relatieve financiële omvang van het begrotingsartikel ten opzichte van het totaalbedrag per begroting.

Verplichtingen (bedragen x € 1.000)



Uitgaven en ontvangsten (bedragen x € 1.000)



Over het verantwoordingsonderzoek

In ons jaarlijkse verantwoordingsonderzoek beoordelen wij de jaarverslagen die de ministers op Verantwoordingsdag aanbieden aan de Staten-Generaal. Wij onderzoeken ook de bedrijfsvoering van de ministeries gedurende het begrotingsjaar. Het onderzoek resulteert in onze verklaring van goedkeuring bij de rijksrekening en de saldibalans van het Rijk, zoals opgenomen in het Financieel Jaarverslag van het Rijk. De taken en bevoegdheden van de Algemene Rekenkamer voor het verantwoordingsonderzoek liggen vast in de Grondwet en in de Comptabiliteitswet 2016. Met een verklaring van goedkeuring van de Algemene Rekenkamer opgenomen in onze Staat van de rijksverantwoording, kunnen de Staten-Generaal per begrotingshoofdstuk decharge verlenen aan de minister.

Onderzoek naar de jaarverslagen

Ons onderzoek naar de jaarverslagen is gericht op het vaststellen:

- of de financiële verantwoordingsinformatie betrouwbaar en ordelijk is en de financiële transacties rechtmatig zijn – dat wil zeggen in overeenstemming met de begrotingswetten en andere toepasselijke (wettelijke) regels;
- of de (niet-financiële) verantwoordingsinformatie over het gevoerde beleid en de bedrijfsvoering betrouwbaar tot stand gekomen is en niet in strijd is met de financiële informatie;
- of de inrichting van het jaarverslag voldoet aan de bepalingen uit de Comptabiliteitswet 2016 en de Rijksbegrotingsvoorschriften.

Bij het onderzoek naar de financiële informatie maken we gebruik van de internationale controlestandaarden voor rekenkamers (International Standards of Supreme Audit Institutions, 'ISSAIs'). Wij verrichten zelf controlewerkzaamheden en maken waar mogelijk gebruik van de werkzaamheden van de Auditdienst Rijk (ADR) die controleert ten behoeve van de ministers conform de Comptabiliteitswet 2016.

De Algemene Rekenkamer stemt de risicoanalyse en de geplande controlewerkzaamheden met de ADR af. Wij toetsen jaarlijks het kwaliteitssysteem van de ADR en stellen risicogericht vast of de controlewerkzaamheden van de ADR goed zijn uitgevoerd en de bevindingen hebben geleid tot de juiste oordelen. Om te kunnen bepalen wat wel en niet belangrijk is gebruiken we kwantitatieve en kwalitatieve tolerantiegrenzen. Ons onderzoek en onze oordelen sluiten aan op het budgetrecht van het parlement per begrotingsartikel.

Voor de informatie in het jaarverslag over de bedrijfsvoering en het gevoerde beleid beoordelen wij op grond van de Comptabiliteitswet 2016 risicogericht de maatregelen voor een betrouwbare totstandkoming van deze niet-financiële informatie. Het onderzoek naar de betrouwbare totstandkoming richt zich op het proces van de totstandkoming van de informatie en minder op de informatie zelf. Wij geven dus geen oordeel af over deze niet-financiële informatie. Wel onderzoeken wij of deze informatie niet strijdig is met de financiële verantwoordingsinformatie.

Onderzoek naar de bedrijfsvoering

In ons onderzoek naar de bedrijfsvoering van de ministeries onderzoeken wij of het begrotingsbeheer, het financieel beheer, de materiële bedrijfsvoering en de daartoe bijgehouden administraties van het Rijk voldoen aan de normen van doelmatigheid, rechtmatigheid, ordelijkheid, controleerbaarheid en betrouwbaarheid.

Omdat het niet mogelijk is alle relevante elementen van de bedrijfsvoering jaarlijks te toetsen, hebben we een meerjarige aanpak ontwikkeld. We onderzoeken daarbij risicogericht de elementen die een rechtstreekse relatie hebben met de financiële informatie in de jaarverslagen of essentieel zijn in de bedrijfsvoering. Als we vinden dat een onderdeel van de bedrijfsvoering onvoldoende beheerst verloopt, noemen wij dat een ‘onvolkomenheid’ of een ‘ernstige onvolkomenheid’. In onze rapporten geven we niet alleen informatie over de onvolkomenheden, maar ook over belangrijke risico’s en aandachtspunten.

Voor ons onderzoek naar informatiebeveiliging hebben we de samenhang gezocht tussen de BIR 2012, BIR:2017 en de BIO (Baseline Informatiebeveiliging Overheid). Het normenkader is opgebouwd uit vier onderdelen van het volwassenheidsmodel dat we in 2018 gehanteerd hebben: Governance, Organisatie, Risk management en Incident management.

Onderzoek naar beleidsinformatie

Wij doen jaarlijks onderzoek naar beleidsinformatie. In het onderzoek gaat het vooral om de vraag of ministers erin slagen de belastingbetaler waar voor zijn geld te leveren, en of zij het parlement hierover voldoende informeren.

Wij onderzoeken:

- hoeveel geld er wordt besteed aan het beoogde doel;
- of voor dat geld de beloofde prestaties worden geleverd;
- in hoeverre het beoogde doel wordt bereikt met dit geld;
- of de Staten-Generaal in begroting, jaarverslag en andere Kamerstukken over dit onderwerp voldoende informatie hebben gekregen.

Een uitgebreide methodologische verantwoording over ons jaarlijkse verantwoordingsonderzoek staat op onze website: www.rekenkamer.nl/verantwoordingsonderzoek.

Bijlage 3

Literatuur

Hoofdstuk 3 (Financiële informatie)

Algemene Rekenkamer (2014). *Besteding van aardgasbaten: feiten, cijfers en scenario's*. Den Haag: eigen beheer. Bijlage bij Kamerstuk 34000-XIII, nr. 10. Tweede Kamer, vergaderjaar, 2014-2015.

Algemene Rekenkamer (2016). *Begrotingsreserves; Het opzij zetten van geld als begrotings-instrument*. Den Haag: eigen beheer. Bijlage bij Kamerstuk 31 865, nr. 78. Tweede Kamer, vergaderjaar 2015–2016.

Algemene Rekenkamer (2019). *Resultaten verantwoordingsonderzoek 2018 bij het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (VII)*. Den Haag: eigen beheer. Bijlage bij Kamerstuk 35 200, nr. 2. Tweede Kamer, vergaderjaar 2018-2019.

Algemene Rekenkamer (2020), *Staat van de rijksverantwoording 2019*, Den Haag: eigen beheer.

EZK (2019). *Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat (XIII) voor het jaar 2020*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2019-2020, 35 300 XIII, nr. 8. Den Haag: Sdu.

EZK (2020). *Jaarverslag van het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat (XIII) 2019*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2019-2020, xx, nr. 1. Den Haag: Sdu.

EZK (2019). *Wijziging van de begrotingsstaten van het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat (XIII) voor het jaar 2019. Memorie van toelichting incidentele suppletoire begroting inzake Urgenda*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2018–2019, 35 236, nr. 2. Den Haag: Sdu.

Financiën (2018). *Fiche financiële beleidsvoering en bedrijfsvoering: begrotingsreserve (begrotingsinstrument) Versie 13 november 2018*, Den Haag: Ministerie van Financiën, Begrotingszaken/BBH en BBL. Te raadplegen op <http://wettenpocket.overheid.nl/portal/>.

Financiën (2019). *Nota over de toestand van 's Rijks financiën*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2019-2020, 35 300, nr. 2. Den Haag: Sdu.

GasTerra (2019). *Aardgas in Nederland*. Groningen: eigen beheer.

Tweede Kamer (2018). *Brief van de Algemene Rekenkamer 'Visie Algemene Rekenkamer op de kabinetsreactie op het rapport 'Baten en lasten geherwaardeerd''*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2017-2018, 31 865, nr. 109.

Hoofdstuk 5 (Beleids casus laadinfrastructuur)

Publicaties

Agentschap NL (2012). *De stekker in elektrisch vervoer, maar hoe*. Utrecht: eigen beheer.

Agentschap Telecom (2019). *Themaonderzoek: Metrologische aspecten laadpalen*.

Zonder plaats: eigen beheer.

Algemene Rekenkamer (2017). *Producten op de Europese markt: CE-markering ontrafeld*.

Den Haag: eigen beheer. Bijlage bij Kamerstuk 27879, nr. 56. Tweede Kamer, vergaderjaar 2016-2017.

Bayings, M. (2018). *OCPI implementatie. Van token uitwisseling naar volwaardige roaming en prijstransparantie*. Breda: eMobility Consulting.

EAFO (zonder datum). 'European Alternative Fuels Observatory'. www.eafo.eu, geraadpleegd op 13 februari 2020.

JenV (2019). *Antwoorden Kamervragen over het brandveiligheidsrisico elektrische auto's*. Tweede Kamer vergaderjaar 2019-2020, 2711097.

Nationale Agenda Laadinfrastructuur (zonder auteur, 2019). Zonder plaats: eigen beheer.

RVO.nl (2017). *Verzilvering Verdienpotentieel Elektrisch Vervoer*. Utrecht: eigen beheer.

Wet- en regelgeving

Elektriciteitswet 1998. Wet van 2 juli 1998, houdende regels met betrekking tot de productie, het transport en de levering van elektriciteit.

Meetcode Elektriciteit. Besluit van de Autoriteit Consument en Markt van 21 april 2016, kenmerk ACM/DE/2016/202150, houdende de vaststelling van de voorwaarden als bedoeld in artikel 31 van de Elektriciteitswet 1998.

Metrologiewet. Wet van 2 februari 2006, houdende regels omtrent meeteenheden en omtrent het in de handel brengen en het gebruik van meetinstrumenten.

Richtlijn 2014/32/EU van het Europees Parlement en de Raad van 26 februari 2014 betreffende de harmonie van de wetgevingen van de lidstaten inzake het op de markt aanbieden van meetinstrumenten.

Eindnoten

- 1 Op 24 april 2020 is de tekst aangepast op grond van ambtelijk verkregen nadere informatie.
- 2 Optelling bedragen op 13 mei 2020 aangepast.
- 3 Idem.
- 4 Op 24 april 2020 is de tekst aangepast op grond van ambtelijk verkregen nadere informatie.
- 5 Idem.
- 6 Profiel departementale CIO-organisatie: dit is een in 2017 vastgestelde set van eisen aan de departementale CIO-organisatie.
- 7 De minister voor Milieu en Wonen (MenW) was verantwoordelijk voor de laadinfrastructuur voor elektrisch rijden. Deze post was op 1 november 2019 ingesteld door het kabinet-Rutte III na een herverdeling van portefeuilles. Zij was minister zonder portefeuille en viel onder het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (IenW). In het conceptrapport voor bestuurlijk wederhoor werd de minister voor MenW genoemd. Omdat ten tijde van de publicatie de minister van Infrastructuur en Waterstaat (IenW) weer verantwoordelijk was, wordt zij hier genoemd.
- 8 Een netbeheerder is iets anders dan een energieleverancier. Een netbeheerder kan niet vrij worden gekozen, in tegenstelling tot een energieleverancier. Iedere regio heeft zijn eigen netbeheerder. Deze netbeheerder zorgt ervoor dat gas en stroom een woning of bedrijf binnenkomen en onderhoudt de netwerken. De energieleverancier wekt de stroom op en koopt het gas in op de energiemarkt. Zij verkopen het gas en de stroom vervolgens door en leveren dat via het netwerk aan de gebruikers.
- 9 Bij private laadpunten hoeft in principe geen goedgekeurde meter bij het laadpunt te zitten. Dit kan wel nodig zijn als de consument bijvoorbeeld laadkosten wil declareren bij zijn werkgever of de kosten wil aftrekken bij zijn belastingaangifte.
- 10 AT houdt toezicht op de EMV-waarden (elektromagnetische velden) waarden en de EMC-waarden (elektromagnetische compatibiliteit) waar zich verhoogde straling zou kunnen voordoen bij snellaadstations.

Voorlichting

Afdeling Communicatie
Postbus 20015
2500 EA Den Haag
telefoon (070) 342 44 00
voorlichting@rekenkamer.nl
www.rekenkamer.nl

Omslag

Ontwerp: Corps Ontwerpers
Foto: Corbis/Hollandse Hoogte

Den Haag, mei 2020