

Ministerie van Economische Zaken en Klimaat (XIII)

Rapport bij het Jaarverslag 2023

2024



Algemene
Rekenkamer

Vooraf

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 het jaarlijkse verantwoordingsonderzoek zijn:

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

Op basis van deze vragen beschrijven wij per begrotingshoofdstuk of de verantwoordelijke ministers hun zaken op orde hebben. Zoals onze wettelijke taak voorschrijft, geven wij daarbij ook oordelen over de financiële informatie en de kwaliteit van de bedrijfsvoering. Pas nadat de Staten-Generaal de verklaring van goedkeuring van de Algemene Rekenkamer bij de rijksrekening en de rijkssaldi-balans hebben ontvangen, kunnen zij per begrotingshoofdstuk decharge verlenen aan de verantwoordelijke minister. Bijlage 3 bevat een uitgebreidere toelichting op ons verantwoordingsonderzoek.

Dit rapport heeft betrekking op het *Jaarverslag 2023* van het Ministerie van EZK. De andere rapporten van het verantwoordingsonderzoek 2023 vindt u op www.rekenkamer.nl/verantwoordingsonderzoek-2023. Hier vindt u ook ons rapport *Staat van de rijksverantwoording 2023*. Hierin nemen wij de verklaring van goedkeuring van de rijksrekening op. Ook vindt u hierin een overkoepelende beschouwing over het verantwoordingsonderzoek 2023.

Inhoud

1. Onze conclusies | 4

2. Feiten en cijfers | 7

3. Financiële informatie | 11

3.1 Oordeel over de financiële verantwoordingsinformatie op totaalniveau | 12

3.2 Oordeel over de financiële verantwoordingsinformatie op artikelniveau | 15

4. Bedrijfsvoering | 18

4.1 Ontwikkelingen in de bedrijfsvoering | 18

4.2 Oordeel over de bedrijfsvoering | 19

4.3 Onvolkomenheden | 19

4.4 Belangrijke risico's en aandachtspunten in de bedrijfsvoering | 23

4.5 Totstandkoming bedrijfsvoeringsinformatie | 40

5. Beleidsresultaten | 41

5.1 Inzicht extra geld | 41

5.2 Tegemoetkoming energiekosten voor mkb'ers (TEK) | 46

5.3 Subsidie voor warmtepompen | 55

5.4 Terugblik | 62

5.5 Totstandkoming beleidsinformatie | 65

6. Reactie minister en nawoord Algemene Rekenkamer | 66

6.1 Reactie minister van EZK | 66

6.2 Nawoord Algemene Rekenkamer | 69

Bijlagen | 70

Bijlage 1 Overzicht fouten en onzekerheden Ministerie van EZK 2023 | 70

Bijlage 2 Energiemaatregelen | 73

Bijlage 3 Over het verantwoordingsonderzoek | 77

Bijlage 4 Literatuur | 84

Bijlage 5 Begrippenlijst | 88

Bijlage 6 Eindnoten | 91

1. Onze conclusies

De minister van Economische Zaken en Klimaat (EZK) en de minister voor Klimaat en Energie (KenE) zijn onder meer verantwoordelijk voor het energie- en klimaatbeleid. Zo heeft Nederland met andere Europese landen afgesproken om in 2030 veel minder broeikasgassen uit te stoten. Daarom neemt het kabinet veel maatregelen. Burgers ontvangen bijvoorbeeld subsidies om over te stappen naar schone energie. Daarnaast biedt de minister van EZK financiële steun in tijden van crisis. In de coronacrisis moest de minister veel bedrijven helpen om het hoofd financieel boven water te houden. En op het moment dat de energieprijzen door de oorlog in Oekraïne flink stegen, waren er subsidies voor burgers en bedrijven om de energierekening te kunnen blijven betalen. Voor de leveringszekerheid van gas werden leningen verstrekt die Energiebedrijf Nederland (EBN) de gasvoorraad voor Nederland op peil hielpen houden. In dit verantwoordingsonderzoek hebben we een aantal maatregelen onderzocht die zijn genomen om de energiecrisis te bestrijden.

Actief overheidsoptreden in energiecrisis

Veel maatregelen die het kabinet heeft genomen om de energierekening betaalbaar te houden voor huishoudens en bedrijven zijn onder tijdsdruk tot stand gekomen. Dat heeft veel van betrokken partijen gevraagd. Het kabinet heeft actief naar oplossingen gezocht. Over het algemeen zijn regelingen getroffen waar op dat moment in de samenleving behoefte aan was. Bekend is het prijsplafond, dat volgens het CBS vooral in de eerste helft van 2023 de energierekening voor een gemiddeld huishouden flink verlaagde.

De subsidie is via de energiemaatschappijen verleend. Dat hebben wij gecontroleerd. We zien tot nu toe dat het ministerie de aanvragen van de energiemaatschappijen goed controleert en netjes afhandelt. De afrekening vindt pas in 2025 plaats. Verder controleert de ACM of de tarieven voor elektriciteit en gas redelijk zijn voor kleinverbruikers.

Ook andere maatregelen hebben we gecontroleerd. Bijvoorbeeld de aparte regeling voor huishoudens met blokverwarming, de Tijdelijke Tegemoetkoming Blokaansluitingen (TTB). We zien vooral bij deze regeling risico's voor

de rechtmatigheid van verplichtingen die zijn aangegaan met de subsidieontvangers. Naar aanleiding van een verzoek van de Tweede Kamer om nader onderzoek naar de energiemaatregelen, hebben we in bijlage 2 een groot aantal maatregelen op een rij gezet.

Bedrijven vragen weinig steun voor hoge energierekening aan

Naast onderzoek naar de rechtmatigheid hebben we ook gekeken of de groepen waarvoor een regeling was bedoeld ook zijn bereikt. Er is in Nederland een groot aantal kleinere bedrijven waarvan een deel veel energie verbruikt en door de hoge energierekeningen in 2022 in geldproblemen kwam. Denk bijvoorbeeld aan bakkers. De Tegemoetkoming Energiekosten energie-intensief mkb (TEK) moest deze bedrijven verlichting bieden. Maar op het moment dat bedrijven deze konden aanvragen, waren de energieprijzen al weer veel lager. Daarom en omdat de regeling niet aansloot bij de behoefte van veel ondernemers hebben de meeste bedrijven deze subsidie niet aangevraagd. En een aantal bedrijven die wel subsidie hadden gekregen, bleken achteraf door de lagere energieprijzen daarvoor niet in aanmerking te komen. Zij moeten geld terugbetalen.

Niet alle huishoudens bereikt met subsidie voor warmtepompen

We besteden ook aandacht aan andere onderwerpen, zoals klimaatmaatregelen en de energietransitie. In recente verantwoordingsonderzoeken onderzochten we de capaciteitsproblemen op het elektriciteitsnet en de monitoring van de energiebesparing in Nederland. In dit rapport besteden we aandacht aan het Klimaatfonds, waarmee de minister voor KenE veel maatregelen wil bekostigen. We zien dat hij geen duidelijke afspraken heeft gemaakt over de informatie waarmee hij zich over besteding en resultaten van het geld kan verantwoorden.

Dit jaar deden we ook onderzoek naar een subsidie voor warmtepompen. Steeds meer mensen laten een warmtepomp in hun huis installeren als de cv-installatie toe is aan

vervanging. Zo helpen woningeigenaren de broeikasgassen terugdringen. Zij kunnen daarvoor subsidie krijgen. Dit is de Investerings-subsidie duurzame energie en energiebesparing (ISDE). Deze subsidie heeft gezorgd voor meer geïnstalleerde warmtepompen en daardoor bijgedragen aan de vermindering van uitstoot van broeikasgassen. We weten alleen niet hoeveel broeikasgassen dat scheelt in totaal tot en met 2050. De subsidie is bedoeld voor iedereen. De minister wil dat de subsidies zoveel mogelijk huishoudens bereiken. Dat is nog niet gelukt. Het blijkt dat vooral eigenaren van vrijstaande huizen en huizenbezitters met een goed inkomen subsidie hebben gekregen. Het kan zijn dat sommige woningeigenaren de warmtepomp ook zonder subsidie zouden hebben gekocht.

Samenvattend financieel oordeel bij het Jaarverslag 2023 van het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat



De financiële verantwoordingsinformatie in het *Jaarverslag 2023* van het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat voldoet op totaalniveau aan de daaraan te stellen eisen, zoals opgenomen in de Comptabiliteitswet 2016 en de Rijksbegrotingsvoorschriften, met uitzondering van de rechtmatigheid van de verplichtingen en de rechtmatigheid van de samenvattende verantwoordingsstaat baten-lastenagenschappen.

Onvolkomenheden bij Ministerie van Economische Zaken en Klimaat

Bestaande onvolkomenheden	2020	2021	2022	2023	
1. Autorisatiebeheer financieel systeem (Oracle EBS)	✗	✗	✗	✗	▶
2. Inkoopbeheer			✗	✗	▶

✗ Onvolkomenheid

✗ Ernstige onvolkomenheid

✓ Opgelost: de maatregelen die zijn uitgevoerd om de onvolkomenheid op te lossen, werken

▶ De minister heeft afgelopen jaar vooruitgang geboekt in het oplossen van de onvolkomenheid

|| De minister heeft afgelopen jaar weinig tot geen vooruitgang geboekt in het oplossen van de onvolkomenheid

Verder in het rapport

- Hoofdstuk 2 Feiten en cijfers
- Hoofdstuk 3 Financiële informatie
- Hoofdstuk 4 Bedrijfsvoering
- Hoofdstuk 5 Beleidsresultaten
- Hoofdstuk 6 Reactie minister en nawoord Algemene Rekenkamer

2.

Feiten en cijfers

De minister van Economische Zaken en Klimaat (EZK) is verantwoordelijk voor het energie- en klimaatbeleid. Ook spant de minister zich in om de Nederlandse economie te versterken door innovatie en ondernemerschap te stimuleren. Verder is de minister verantwoordelijk voor de afhandeling van de schade die de gaswinning in Groningen heeft veroorzaakt aan onder andere de huizen van burgers en voor de versterking van deze huizen.

Het Ministerie van EZK heeft in 2023 € 13.652 miljoen uitgegeven. Dit is 3,7% van de totale rijksuitgaven over 2023. Daarnaast is het verplichtingen aangegaan voor € 26.067 miljoen. De ontvangsten bedroegen € 7.920 miljoen. De aantallen fte's zijn gebaseerd op gegevens van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. De Algemene Rekenkamer heeft deze gegevens niet gecontroleerd.

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

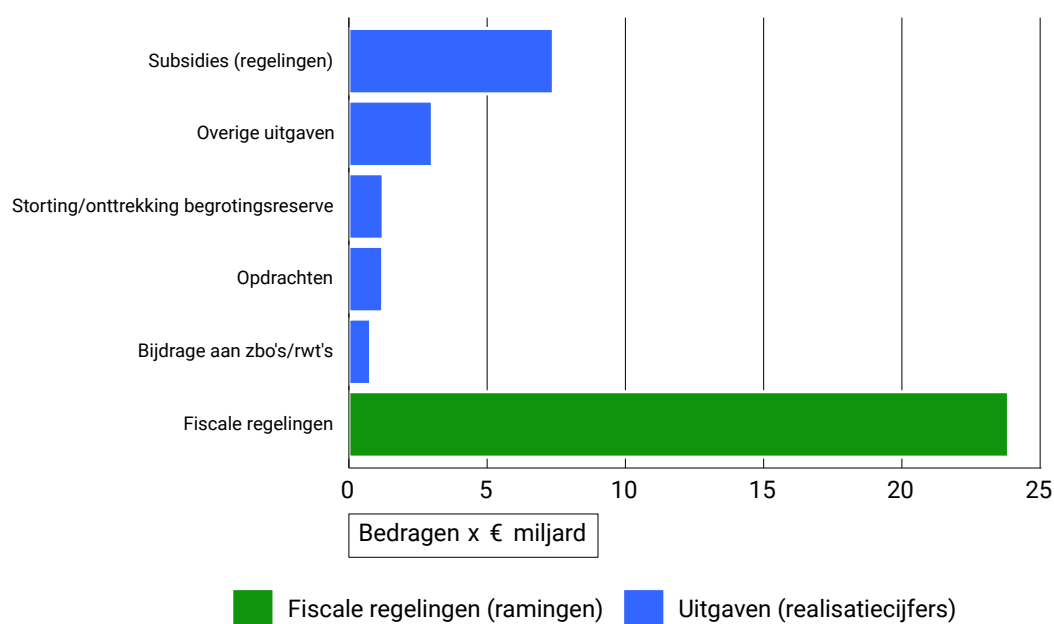
	2021	2022	2023
Verplichtingen	19.527	45.886	26.067
Uitgaven	12.323	25.908	13.652
Ontvangsten	5.700	11.181	7.920
Fte's	8.325	9.671	10.772

Vergeleken met 2022 zijn de verplichtingen en uitgaven in 2023 aanzienlijk lager. In 2022 vielen de uitgaven veel hoger uit door onder andere een vergoeding van ruim € 9 miljard die de minister aan de Nederlandse Aardolie Maatschappij (NAM)

betaalde om de gasopslag in Norg op een andere manier te vullen. Ook waren de uitgaven aan de coronacrisismaatregelen in 2023 met € 394 miljoen veel lager dan in 2022, toen de minister nog € 3,7 miljard betaalde.

Figuur 1 *Uitgaven en fiscale regelingen Ministerie van EZK in 2023*

EZK is verantwoordelijk voor veel fiscale regelingen en geeft veel geld uit aan subsidies (regelingen)



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

De minister geeft veel geld uit aan subsidies, in totaal € 7,4 miljard. Aan het tijdelijke energieprijsp plafond voor kleinverbruikers gaf de minister € 3,7 miljard uit. Bewoners van gebouwen met een blokaansluiting vallen niet onder het prijsplafond. Voor hen gold de regeling Tijdelijke Tegemoetkoming Blokaansluiting (TTB), waarvoor € 497 miljoen is uitgegeven. In hoofdstuk 3 en 4 besteden we aandacht aan de verantwoording over deze energiemaatregelen.

Ook gaf de minister € 156 miljoen uit aan de Tegemoetkoming Energiekosten energieintensief mkb (TEK), veel minder dan begroot (€ 1,4 miljard). De uitgaven zullen nog verder naar beneden worden bijgesteld vanwege terugbetalingen. In hoofdstuk 5 besteden we aandacht aan deze regeling, waar veel minder gebruik van is gemaakt dan verwacht. Aan een belangrijke coronacrisismaatregel, de Tegemoetkoming Vaste Lasten (TVL) gaf de minister in 2023 nog € 237 miljoen uit. Dit bedrag betrof subsidies die definitief zijn vastgesteld. In voorgaande rapporten hebben we uitgebreid aandacht besteed aan de coronacrisismaatregelen.

Verder stimuleerde de minister de energietransitie en het klimaatbeleid met onder andere de Stimuleringsregeling duurzame energieproductie en klimaattransitie (SDE) en SDE(+), gezamenlijk € 501 miljoen. Aan de Investeringssubsidie duurzame energie en energiebesparing (ISDE) gaf de minister in 2023 € 511 miljoen uit, onder andere aan subsidies voor warmtepompen. In hoofdstuk 5 gaan we nader in op een onderzoek naar de doelmatigheid van deze regeling.

Aan schadevergoedingen voor aardbevingsschade in Groningen is € 331 miljoen uitgekeerd. De schadevergoedingen worden via een wettelijke heffing op de NAM verhaald. Aan de versterkingsoperatie in dat gebied heeft de minister € 378 miljoen uitgegeven. De Staat betaalt een vergoeding voor de gewijzigde inzet van de gasopslag Norg, waardoor de gaswinning in Groningen sneller naar nul kan. In 2023 was dat € 757 miljoen.

Fiscale regelingen

Fiscale regelingen zijn, net als andere beleidsmaatregelen, instrumenten waarmee de minister van EZK beleidsdoelen probeert te halen. Maar er zijn enkele belangrijke verschillen:

- Fiscale regelingen zijn niet terug te vinden in de vorm van verplichtingen en uitgaven in de begroting en het jaarverslag van de minister van EZK.
- Voor fiscale regelingen geldt zelden een limiet: iedereen die aan de voorwaarden voldoet, heeft recht op het belastingvoordeel. Daardoor is sprake van een lager bedrag aan belastingontvangsten, ofwel gederfde belastingopbrengsten.

De minister van EZK noemt verschillende fiscale regelingen in haar begroting, zoals de zelfstandigenaftrek, de mkb-winstvrijstelling en de aftrek voor de spur- en ontwikkelingswerk (WBSO). De gederfde belastingopbrengsten van deze regelingen zijn terug te vinden in de verantwoording van de minister van Financiën. Ramingen van de gederfde belastingopbrengsten zijn per regeling opgenomen in een bijlage van de Miljoenennota. Kortom: de lusten zijn voor de minister van EZK, de lasten voor de minister van Financiën.

We hebben regelmatig onderzoek gedaan naar fiscale regelingen. Vaak moesten we concluderen dat de doelstellingen vaag zijn, de onderbouwing gebrekkig is en het resultaat onduidelijk is. Daarom hebben we in het verantwoordingsonderzoek 2020 aanbevolen de fiscale regelingen te herzien. In juli 2023 werd in een ambtelijk rapport geconcludeerd dat fiscale regelingen leiden tot hogere belastingtarieven, meer complexiteit en hogere uitvoerings- en handhavingskosten (Ministerie van Financiën, 2023). Een fiscale regeling zou daarom alleen te rechtvaardigen zijn als deze doeltreffend en

doelmatig is en (nog steeds) het maatschappelijk belang dient. Besluitvorming over een brede herziening van de fiscale regelingen is doorgeschoven naar een nieuw kabinet.

Europese fondsen

De minister verantwoordt zich in haar jaarverslag ook over de uitgaven uit het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling (EFRO). Europese regio's kunnen met het geld uit dit fonds hun concurrentiepositie en de werkgelegenheid verbeteren. De Europese Commissie en lidstaat Nederland beheren samen dit zogenoemde 'fonds in gedeeld beheer'. Het jaarverslag meldt dat over de periode 1 juli 2022 tot en met 30 juni 2023 voor € 364 miljoen aan uitgaven bij de Europese Commissie is gedeclareerd. Naast cofinanciering door derden betaalt lidstaat Nederland van het gedeclareerde bedrag een nationale cofinanciering van € 205 miljoen, de Europese Commissie € 150 miljoen.¹ De minister meldt dat deze gedeclareerde uitgaven rechtmatig zijn. Zij baseert zich daarbij op rapportages en verklaringen van betrokken autoriteiten in Nederland.

Bijdragen aan zelfstandige, uitvoerende diensten

Zelfstandige, uitvoerende diensten (agentschappen) voeren een deel van het rijksbeleid uit. De minister van EZK is verantwoordelijk voor de Rijksinspectie Digitale Infrastructuur (RDI), Dienst ICT Uitvoering (DICTU), Nederlandse Emissieautoriteit (NEa) en Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO). Een ander deel van het rijksbeleid laat de minister uitvoeren door instellingen die op afstand van het Rijk staan, zoals het CBS, TNO en de Kamer van Koophandel (KVK). In 2023 was de bijdrage van de minister van EZK aan rechtspersonen met een wettelijke taak (rwt's) en/of zelfstandige bestuursorganen (zbo's) in totaal € 783 miljoen.

3.

Financiële informatie

In dit hoofdstuk bespreken we de resultaten van ons onderzoek naar de financiële verantwoordingsinformatie in het *Jaarverslag 2023* van het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat.

We geven oordelen over zowel de rechtmatigheid als de betrouwbaarheid en ordelijkheid van de financiële verantwoordingsinformatie.

Een financiële transactie, zoals een uitgave, is *rechtmatig* als deze voldoet aan relevante Nederlandse en Europese regelgeving. Voldoet een transactie niet aan deze regelgeving, dan is dit een fout in de rechtmatigheid. Als niet is vast te stellen of een transactie voldoet aan de regelgeving, spreken we van een onzekerheid in de rechtmatigheid.

Financiële verantwoordingsinformatie in het jaarverslag is *betrouwbaar* als deze overeenkomt met de werkelijke financiële standen en transacties, zoals verplichtingen, uitgaven en ontvangsten. *Ordelijk* wil zeggen dat de informatie op een beheerste manier tot stand is gekomen.

We geven hieronder ons samenvattend financieel oordeel bij het *Jaarverslag 2023*. Dat oordeel is gebaseerd op de onderliggende oordelen op totaalniveau (in § 3.1) en op artikelniveau (in § 3.2). We sluiten hiermee aan op het budgetrecht van het parlement.

Samenvattend financieel oordeel bij het Jaarverslag 2023 van het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat



De financiële verantwoordingsinformatie in het *Jaarverslag 2023* van het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat voldoet op totaalniveau aan de daaraan te stellen eisen, zoals opgenomen in de Comptabiliteitswet 2016 en de Rijksbegrotingsvoorschriften, met uitzondering van de rechtmatigheid van de verplichtingen en de rechtmatigheid van de samenvattende verantwoordingsstaat baten-lastenagentschappen.

3.1 Oordeel over de financiële verantwoordingsinformatie op totaalniveau

In deze paragraaf geven wij ons oordeel over de financiële verantwoordingsinformatie op totaalniveau.

De financiële verantwoordingsinformatie in het *Jaarverslag 2023* van het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat:

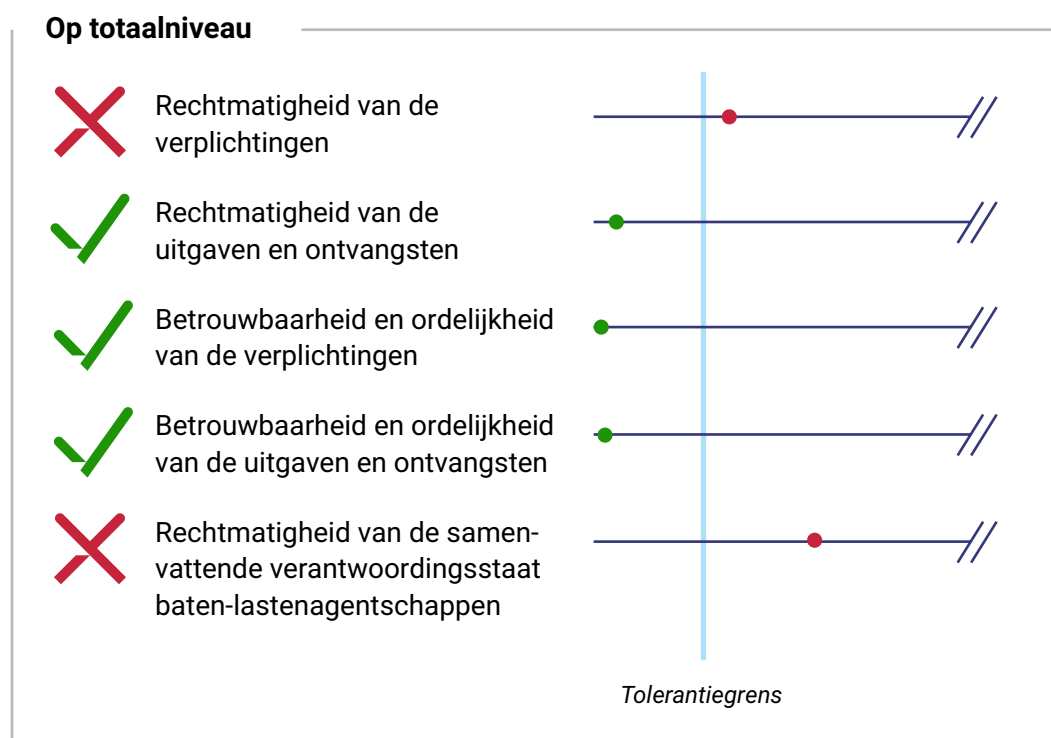
- is op totaalniveau rechtmatig, met uitzondering van de rechtmatigheid van de verplichtingen en de rechtmatigheid van de samenvattende verantwoordingsstaat baten-lastenagentschappen;
- is op totaalniveau betrouwbaar en ordelijk, en voldoet aan de regels voor het inrichten van de jaarverslagen.

Wij geven dit oordeel onder het voorbehoud dat de Staten-Generaal goedkeuring zullen verlenen aan de slotverschillen waarin alle geraamde uitgaven, verplichtingen en ontvangsten uit de begroting van het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat (XIII) in overeenstemming zijn gebracht met de uiteindelijk gerealiseerde bedragen.

We kijken naar de volgende geldstromen en financiële standen:

- verplichtingen;
- uitgaven en ontvangsten;
- saldibalans;
- afgerekende voorschotten;
- samenvattende verantwoordingsstaat baten-lastenagentschappen.

Voor elk van deze bedragen hanteren we een tolerantiegrens op totaalniveau. Als het bedrag aan fouten en onzekerheden binnen een geldstroom of van een financiële stand boven de tolerantiegrens komt, spreken we van een overschrijding. De volgende figuur maakt duidelijk bij welke geldstromen en financiële standen de tolerantiegrens wel of niet is overschreden (rood respectievelijk groen bolletje). Gedetailleerde informatie over de geconstateerde fouten en onzekerheden in de verplichtingen en in de uitgaven en ontvangsten staat in bijlage 1.

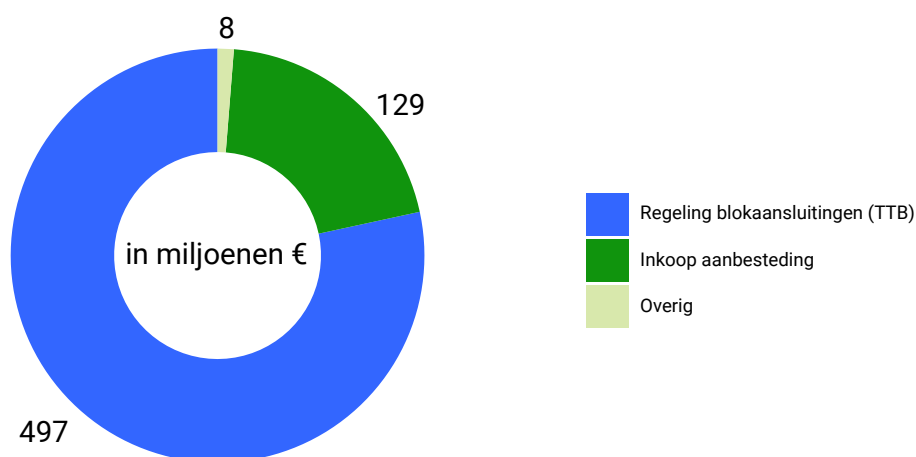


Fouten en onzekerheden in de rechtmatigheid op totaalniveau van de verplichtingen

De tolerantiegrens voor fouten en onzekerheden in de rechtmatigheid van de verplichtingen is overschreden. We constateren € 150,1 miljoen aan fouten en € 484,3 miljoen aan onzekerheden. De belangrijkste fouten en onzekerheden lichten we toe. De fouten en onzekerheden worden hoofdzakelijk veroorzaakt doordat de subsidieregeling Tijdelijke Tegemoetkoming Blokaansluitingen (TTB) niet voldoet aan het Uniform Subsidiekader (Ministerie van Financiën, 2012). Hierdoor kan niet worden vastgesteld of de subsidie wordt gebruikt waarvoor die is bedoeld. Dit houdt in dat alle verplichtingen van de TTB-regeling onzeker zijn. Bij de controle van het aanvraagproces van deze subsidie zijn ook fouten geconstateerd. Het gevolg is dat er € 28,6 miljoen aan fouten en € 468,3 miljoen aan onzekerheden zijn. Zie voor een inhoudelijke toelichting op de TTB § 4.4.1. Daarnaast zijn € 113,0 miljoen aan fouten en € 15,8 miljoen aan onzekerheden geconstateerd bij het aangaan van inkoopverplichtingen, waarbij de aanbestedingsregels niet zijn gevolgd.

In onderstaande figuur is dit schematisch weergegeven.

Figuur 2 Verdeling fouten en onzekerheden van de verplichtingen naar categorieën
Grootste deel fouten en onzekerheden bij verplichtingen door de subsidieregeling TTB



Fouten en onzekerheden in de rechtmatigheid op totaalniveau van de samenvattende verantwoordingsstaat baten-lastenagentschappen

De tolerantiegrens voor fouten en onzekerheden in de rechtmatigheid van de samenvattende verantwoordingsstaat baten-lastenagentschappen is overschreden. We constateren € 60,0 miljoen aan fouten. De fouten worden veroorzaakt doordat in 2023 diverse rijksbrede overbruggingscontracten onrechtmatig zijn. Het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (IenW) is categoriemanager voor een aantal rijksbrede raamovereenkomsten (Interim-management en organisatieadvies, Auditdiensten en Financiële Adviesdiensten) waarvoor sinds 2020 sprake is van onrechtmatige overbruggingsovereenkomsten. Omdat met name bij de agentschappen van het Ministerie van EZK inkopen onder die overeenkomsten zijn gedaan, vallen deze onrechtmatige inkopen onder de verantwoording van de minister van EZK. In 2023 is een rechtmatige raamovereenkomst afgesloten voor Financiële Adviesdiensten. Voor Interim-management en organisatieadvies wordt dit naar verwachting in 2024 gerealiseerd.

3.2 Oordeel over de financiële verantwoordingsinformatie op artikelniveau

In deze paragraaf geven wij ons oordeel over de financiële verantwoordingsinformatie op artikelniveau.

De financiële verantwoordingsinformatie in het *Jaarverslag 2023* van het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat:

- is op artikelniveau rechtmatig, met uitzondering van artikel 1 Goed functionerende economie en markten, artikel 4 Een doelmatige energievoorziening en beperking van de klimaatverandering, artikel 5 Een veilig Groningen met perspectief en artikel 40 Algemeen. In deze artikelen hebben we fouten en onzekerheden geconstateerd in de rechtmatigheid van de verantwoording van de verplichtingen, die de artikelgrens overschrijden;
- is op artikelniveau betrouwbaar en ordelijk en voldoet aan de regels voor het inrichten van de jaarverslagen.

Bij elke geldstroom hanteren we ook een tolerantiegrens op artikelniveau. Als het totaal van fouten en onzekerheden binnen een geldstroom boven de tolerantiegrens voor dat artikel komt, spreken we van een overschrijding. De volgende figuur maakt duidelijk bij welke artikelen en in welke financiële stroom de tolerantiegrens is overschreden.

Op artikelniveau

-  Artikel 1: fouten en onzekerheden in de rechtmatigheid van de verplichtingen (€ 8,7 miljoen).
-  Artikel 4: fouten en onzekerheden in de rechtmatigheid van de verplichtingen (€ 501,0 miljoen).
-  Artikel 5: fouten en onzekerheden in de rechtmatigheid van de verplichtingen (€ 96,9 miljoen).
-  Artikel 40: fouten en onzekerheden in de rechtmatigheid van de verplichtingen (€ 26,8 miljoen).

Fouten en onzekerheden in de rechtmatigheid van de verplichtingen van begrotings-artikel 1 Goed functionerende economie en markten

De tolerantiegrens voor fouten en onzekerheden in de rechtmatigheid van de verplichtingen op artikel 1 Goed functionerende economie en markten is overschreden door de statistisch berekende maximale fout en onzekerheid. De maximale fout en onzekerheid bedraagt € 31,4 miljoen. De tolerantiegrens bedraagt € 25 miljoen. De meest waarschijnlijke fout is € 8,7 miljoen. De fout wordt vooral veroorzaakt doordat bij een subsidie niet voldaan is aan de Kaderwet EZK- en LNV-subsidies 2019 (EZK/LNV, 2019).

Fouten en onzekerheden in de rechtmatigheid van de verplichtingen van begrotings-artikel 4 Een doelmatige energievoorziening en beperking van de klimaatverandering

De tolerantiegrens voor fouten en onzekerheden in de rechtmatigheid van de verplichtingen op artikel 4 Een doelmatige energievoorziening en beperking van de klimaatverandering is overschreden door de statistisch berekende maximale fout en onzekerheid. De maximale fout en onzekerheid bedraagt € 986,6 miljoen. De tolerantiegrens bedraagt € 521,3 miljoen. De meest waarschijnlijke fout is € 32,7 miljoen en de meest waarschijnlijke onzekerheid € 468,3 miljoen. De fouten en onzekerheden worden veroorzaakt doordat de subsidieregeling Tijdelijke Tegemoetkoming Blokaansluitingen (TTB) niet voldoet aan het Uniform Subsidiekader. Hierdoor kan niet worden vastgesteld of de subsidie wordt gebruikt waarvoor die bedoeld is. Het gevolg is dat alle verplichtingen van deze regeling onzeker zijn. Tijdens het aanvraagproces van deze subsidie zijn ook fouten geconstateerd, waardoor een deel van de verplichtingen (€ 28,6 miljoen) niet onzeker, maar fout is. Het restant van de TTB-verplichtingen (€ 468,3 miljoen) is onzeker.

Fouten en onzekerheden in de rechtmatigheid van de verplichtingen van begrotings-artikel 5 Een veilig Groningen met perspectief

De tolerantiegrens voor fouten en onzekerheden in de rechtmatigheid van de verplichtingen op artikel 5 Een veilig Groningen met perspectief is overschreden door de statistisch berekende maximale fout en onzekerheid. De maximale fout en onzekerheid bedraagt € 157,5 miljoen. De tolerantiegrens bedraagt € 131,5 miljoen. De meest waarschijnlijke fout is € 81,1 miljoen en de meest waarschijnlijke onzekerheid € 15,8 miljoen. De fouten en onzekerheden worden veroorzaakt doordat bij inkopen de aanbestedingsregels niet zijn nageleefd (fouten) of niet kan worden vastgesteld dat ze zijn nageleefd (onzekerheden).

Fouten en onzekerheden in de rechtmatigheid van de verplichtingen van begrotings-artikel 40 Algemeen

De tolerantiegrens voor fouten en onzekerheden in de rechtmatigheid van de verplichtingen op artikel 40 Algemeen is overschreden door de statistisch berekende maximale fout en onzekerheid. De maximale fout en onzekerheid bedraagt € 49,6 miljoen. De tolerantiegrens bedraagt € 30,5 miljoen. De meest waarschijnlijke fout is € 26,8 miljoen. De fouten worden veroorzaakt doordat bij inkopen de aanbestedingsregels niet zijn nageleefd.

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 vergeleken met 2022 en we staan stil bij enkele belangrijke ontwikkelingen in de bedrijfsvoering van het ministerie (§ 4.1). Aansluitend geven we een oordeel over de door ons onderzochte onderdelen van 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 de uitkomsten van ons onderzoek naar de totstandkoming van de informatie over de bedrijfsvoering die de minister van EZK in het *Jaarverslag 2023* verstrekt (§ 4.5).

4.1 Ontwikkelingen in de bedrijfsvoering

De minister van EZK heeft de afgelopen jaren omvangrijke maatregelen getroffen om te voorkomen dat bedrijven en burgers financieel zwaar getroffen worden door omstandigheden buiten hun macht. Na de coronacrisis volgde de energiecrisis. Zo werd in 2023 een prijsplafond voor kleinverbruikers ingevoerd en de Tegemoetkoming Energiekosten energie-intensief mkb. De minister kon bij het inrichten van deze grootschalige subsidieregelingen gebruik maken van de ervaringen die zijn opgedaan met de coronacrisismaatregelen. In § 4.4.1 gaan we nader in op de energiemaatregelen. Daarmee geven we onze invulling aan het verzoek van de Tweede Kamer om het prijsplafond en andere energiesubsidies te onderzoeken.

De gewone bedrijfsvoering gaat bij het ministerie ook door. Wij stellen vast dat er verbeteringen zijn doorgevoerd in het autorisatiebeheer van het financiële systeem en in het inkoopbeheer. Maar we zien ook dat daar nog verdere verbeteringen nodig zijn.

4.2 Oordeel over de bedrijfsvoering

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

De onderdelen van de bedrijfsvoering van het Ministerie van EZK die wij hebben onderzocht voldeden in 2023 aan de gestelde eisen, met uitzondering van 2 onvolkomenheden.

Onvolkomenheden bij Ministerie van Economische Zaken en Klimaat

Bestaande onvolkomenheden		2020	2021	2022	2023	
1.	Autorisatiebeheer financieel systeem (Oracle EBS)	✗	✗	✗	✗	►
2.	Inkoopbeheer			✗	✗	►

✗ Onvolkomenheid

✗ Ernstige onvolkomenheid

✓ Opgelost: de maatregelen die zijn uitgevoerd om de onvolkomenheid op te lossen, werken

► De minister heeft afgelopen jaar vooruitgang geboekt in het oplossen van de onvolkomenheid

|| De minister heeft afgelopen jaar weinig tot geen vooruitgang geboekt in het oplossen van de onvolkomenheid

4.3 Onvolkomenheden

4.3.1 Autorisatiebeheer financieel systeem Oracle EBS: verdere verbeteringen

De minister van EZK is eigenaar van het financiële systeem Oracle EBS; het Ministerie van LNV maakt ook gebruik van dit systeem. Sinds het verantwoordingsonderzoek 2020 beoordelen we het autorisatiebeheer van Oracle EBS als een onvolkomenheid.

Autorisatiebeheer regelt wie wat mag doen in het IT-systeem

Autorisatiebeheer zorgt ervoor dat gebruikers van IT-systemen uitsluitend toegang krijgen tot de functionaliteiten die ze nodig hebben om hun taken te kunnen uitvoeren. Dat wil zeggen: *welke* medewerkers mogen *wat* doen, in welke delen van een systeem. Door te ruime of onjuist ingestelde autorisaties kunnen

medewerkers informatie inzien waar ze geen toegang tot zouden moeten hebben. En gebruikers met te ruime bevoegdheden kunnen ook ongewenste acties uitvoeren. Bijvoorbeeld: een medewerker die geld overmaakt, keurt de betaling ook goed. Dit noemen we een functiescheidingsconflict. Autorisatie-beheer helpt dit te voorkomen. Bijvoorbeeld door te regelen dat degene die de betalingen doet, deze niet zelf ook mag goedkeuren.

In 2023 hebben de ministers van EZK en LNV het autorisatiebeheer van het financieel systeem verder verbeterd. Maar ondanks deze verbeteringen zijn de openstaande tekortkomingen die wij in 2022 hebben benoemd, nog niet helemaal opgelost. Dat is mogelijk mede het gevolg van onduidelijkheid over een aspect van de sturing en beheersing (governance) van het autorisatiebeheer. Eind 2023 hebben we nog enkele resterende verbeterpunten geconstateerd, die naar verwachting snel opgelost kunnen worden. We lichten dat hierna toe.

Achtergrond onvolkomenheid

In het verantwoordingsonderzoek 2019 beoordeelden wij het autorisatiebeheer van het financiële systeem Oracle EBS als een aandachtspunt. Het jaar daarna beoordeelden wij de problematiek als onvolkomenheid. In de daaropvolgende jaren hebben de ministers van EZK en LNV voortgang geboekt, maar nog onvoldoende om de onvolkomenheid op te lossen. We deden in het verantwoordingsonderzoek 2021 de aanbeveling om ervoor te zorgen dat de organisatieonderdelen de beheersmaatregelen rondom het autorisatiebeheerproces aantoonbaar en controleerbaar uitvoeren. Vorig jaar zagen wij in het verantwoordingsonderzoek 2022 nog 4 resterende verbeterpunten: de zogenoemde autorisatiematrices, de conflictenmatrix, controle op uitdiensttredingen en periodieke controle op autorisaties.

Ontwikkelingen 2023

In 2023 hebben de ministers verder gewerkt aan de resterende tekortkomingen in het autorisatiebeheer. Er is duidelijk voortgang op het pad naar een beheerst proces van autorisatiebeheer. De conflictenmatrix en de periodieke controle op autorisaties werken inmiddels naar behoren. In 2024 zijn echter nog enkele stappen nodig.

Autorisatiebeheerproces

De ministeries hebben autorisatiematrices per dienstonderdeel opgesteld. Daarbij zijn functies, rollen en rechten gekoppeld. Een positieve ontwikkeling. We zien hier echter nog verbeterpunten. De (hoge) rechten van beheerders, die vanwege hun functie over veel toegangs- en mutatierechten beschikken, zijn nog onvoldoende verwerkt in de autorisatiematrices. De volledigheid van de autorisatiematrices vereist dus nog aandacht. De controle op uitdiensttredingen vindt verder nog niet altijd op tijd plaats.

Sturing en beheersing (governance)

De ministeries hebben in 2023 de sturing en beheersing (governance) van het autorisatiebeheer verder ingericht. De decentrale dienstonderdelen zijn verantwoordelijk voor hun autorisatiebeheer (en eerstelijnscontroles). De centrale eenheid CBU (Compliance, Beheer en Uniformering Autorisatiebeheer EBS) bewaakt – volgens haar mandaat – sinds medio 2023 dat de dienstonderdelen zich houden aan de vastgelegde kaders, uitgangspunten en procedures. De CBU doet dat namens de eigenaar van het financiële systeem, de Change Decision Board, die op zijn beurt handelt namens de minister van EZK. Wederom een positieve ontwikkeling.

Er bestond echter in 2023 nog onduidelijkheid over hoe en waar de tweedelijnscontroles precies zijn (of moeten worden) belegd: centraal bij CBU en/of decentraal bij dienstonderdelen. Door de tweedelijnscontroles helder te beleggen, kunnen de ministers voldoende centraal inzicht krijgen in de kwaliteit van het autorisatiebeheer bij de decentrale dienstonderdelen. Hiermee krijgen de ministers meer grip op het autorisatiebeheer en worden zij minder afhankelijk van de uitkomsten van de derde lijnscontroles van de ADR.

4.3.2 Inkoopbeheer verbeterd, geautomatiseerde ondersteuning wenselijk

Het Ministerie van EZK heeft samen met het Ministerie van LNV één Inkoop Uitvoeringscentrum (IUC). Dit IUC doet alle aanbestedingen en inkopen boven de € 25.000.

Inkopen onder de € 25.000 en de afroepen op een raamovereenkomst worden gedaan door zogenoemde inkooppleinen. In het verantwoordingsonderzoek 2022 rapporteerden wij dat een aantal interne beheersmaatregelen die nodig zijn voor een doelmatig en rechtmatig inkoopbeheer, niet goed werken. In 2023 is een aantal verbeteringen doorgevoerd, waar we hierna op ingaan. Het inkoopbeheer is hiermee weliswaar beter beheerst, maar we missen nog een goede geautomatiseerde ondersteuning.

Opvolging spendanalyses verdient nog aandacht

Het IUC stelt tweemaal per jaar een spendanalyse op. Dit zijn overzichten van de uitgaven per leverancier per periode. Op basis van deze analyses bespreekt het IUC de bevindingen met de betreffende directeuren. De opvolging van de bevindingen is echter nog niet zichtbaar vastgelegd.

Eerder inzicht in inkopen die niet volgens de regels plaatsvinden

Het ministerie stelt periodiek een lijst op met inkopen die niet volgens de regels plaatsvinden. Op deze lijst staan 2 soorten inkopen:

- inkopen waarbij de directeur/plaatsvervangend secretaris-generaal vooraf heeft ingestemd met afwijkingen van de aanbestedingswet- en regelgeving (escalaties);
- inkopen waarbij achteraf bleek dat een verkeerd inkooptraject in gang is gezet (voldongen feit).

Vanaf 2023 wordt deze lijst driemaal per jaar opgesteld in plaats van tweemaal. Hierdoor is er eerder inzicht in eventuele afwijkingen. De lijsten worden besproken met de plaatsvervangend secretaris-generaal van EZK en indien nodig met de verantwoordelijke directeuren. We hebben geconstateerd dat enkele overbruggings-overeenkomsten niet op de lijsten staan.

Sneller afronden analyse objectieve leverancierskeuze

Eén van de inkoopregels is dat de keuze van een leverancier objectief moet zijn. Er mag geen sprake zijn van een voorkeursbehandeling. Vorig jaar constateerden wij dat de Coördinerend Directeur Inkoop (CDI) nog moest uitwerken hoe de leveranciers-analyse zou moeten plaatsvinden. Dit is inmiddels gebeurd. Het ministerie heeft de analyse van de objectieve leverancierskeuze van de periode juli 2021 - juni 2022 eind 2023 afgerond. De analyse over de periode juli 2022 - juni 2023 is medio maart 2024 afgerond. De CDI kan de analyse eerder afronden om zo sneller maatregelen te kunnen nemen als de regelgeving rond de objectieve leverancierskeuze niet zou worden nageleefd.

Geen interne controle op naleving van aanbestedingsregels

In het verantwoordingsonderzoek 2022 hebben wij vastgesteld dat binnen het IUC niet wordt gecontroleerd of de aanbestedingsregels zijn gevolgd bij nieuwe inkoop-contracten en verplichtingen. Ook in 2023 was er geen interne controle op dit punt. Een geautomatiseerd systeem kan een dergelijke interne controle vergemakkelijken. Maar zo'n systeem is er nog niet. Het is aan de betrokken medewerkers om ervoor te zorgen dat zij de inkoop rechtmatig uitvoeren, volledig en juist documenteren en de autorisatieprocedures volgen.

Deze handmatige vastlegging heeft verschillende nadelen:

- Er is niet snel te controleren of de juiste inkoopprocedures zijn gevolgd. Hiervoor moet een medewerker ieder dossier afzonderlijk openen en bestuderen. Dit kost veel tijd.
- Functiescheiding in het inkoopproces en het tegenlezen van aanbestedings-documenten worden niet afgedwongen.

Het ministerie geeft aan dat digitalisering van het inkoopproces en de dossiervoering aandacht heeft van zowel het IUC zelf als de CDI. Wij bevelen de minister aan om op korte termijn concrete stappen te zetten om te komen tot een geautomatiseerd inkoopstelsel dat is geïntegreerd met de financiële administratie.

Rijksbreed zien we veel onvolkomenheden in het inkoopbeheer. De *Taskforce Verbetering Financieel Beheer* heeft daarom in 2023 extra ingezet op het verbeteren van het inkoopbeheer van het Rijk. De minister van Financien heeft de Taskforce opgericht om het financieel beheer rijksbreed te verbeteren. De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties is verantwoordelijk voor het inkoopstelsel. Dit inkoopstelsel moet passen binnen de aanbestedingswetgeving en de mededingingswetgeving waarvoor de minister van EZK verantwoordelijk is. Om het inkoopbeheer fundamenteel te verbeteren zal vereenvoudiging van het inkoopstelsel en van inkoopregels, binnen de grenzen van EU-regels, nodig zijn.

4.4 Belangrijke risico's en aandachtspunten in de bedrijfsvoering

4.4.1 Energiemaatregelen

Sinds de Russische inval in de Oekraïne begin 2022 is de energiemarkt onzeker. Er zijn door het kabinet diverse energiemaatregelen getroffen. De minister van EZK heeft gezorgd voor leveringszekerheid door opnieuw geld beschikbaar te stellen voor het vullen van de gasopslag Bergermeer. Daarnaast heeft het kabinet een aantal noodmaatregelen getroffen om burgers en bedrijven tegemoet te komen in de hoge energiekosten. De minister van SZW en de minister van VWS hebben maatregelen getroffen waaronder het Tijdelijk Noodfonds Energie (TNE) en de Regeling Specifieke uitkering meerkosten energie openbare zwembaden (MEOZ). Zie bijlage 2 voor een overzicht van alle maatregelen.

De minister van EZK en de minister voor KenE hebben de volgende subsidie-regelingen opengesteld:

- Eind 2022 ontvingen huishoudens 2 keer € 190 vanuit de Tijdelijke overbruggingsregeling tegemoetkoming energieprijzen kleinverbruikers 2022 (CEK22). De vaststelling van deze subsidieregeling zal grotendeels in 2024 plaatsvinden.
- De opvolger van deze regeling is de Subsidieregeling bekostiging plafond energietarieven kleinverbruikers 2023 (CEK23). Deze is meer gebaseerd op de werkelijke energiekosten. In 2023 is bijna € 3,7 miljard als voorschot verstrekt aan energieleveranciers.

- Omdat huishoudens met een blokaansluiting buiten deze subsidieregeling vallen, is er voor hen een noodmaatregel getroffen. Dit is de Tijdelijke Tegemoetkoming Blokaansluitingen (TTB). In 2023 is bijna € 500 miljoen uitbetaald aan contracthouders van een blokaansluiting.
- Een deel van het midden- en kleinbedrijf kon in 2023 een compensatie ontvangen voor de gestegen energieprijzen met de Tegemoetkoming Energiekosten energieintensief mkb (TEK). In 2023 is ruim € 150 miljoen aan deze bedrijven uitbetaald.

Tabel 2 *Financieel overzicht 2023 energiemaatregelen (miljoen €)*

Maatregel	Verplichtingen	Uitgaven
CEK23	6.756	3.668
CEK22	8	9
TTB	497	497
TEK	331	156

Hierna gaan wij in op de beheersing van de processen en rechtmatigheidsrisico's van de 3 noodmaatregelen die in 2023 tot belangrijke uitgaven hebben geleid. Hiermee geven we mede invulling aan het verzoek van de Tweede Kamer om het prijsplafond en andere energiesubsidies te onderzoeken. In onze brief aan de Tweede Kamer hebben we dat nader toegelicht (Algemene Rekenkamer, 2023). In § 5.2 besteden we aandacht aan het doelgroepbereik van de TEK.

Prijsplafond 2023

Met de subsidieregeling CEK23 betaalden huishoudens in 2023 een maximumprijs voor gas en elektriciteit: € 1,45 per m³ gas en € 0,75 per kWh elektriciteit (prijzen inclusief btw en energiebelasting). Dit prijsplafond gold tot een bepaalde hoeveelheid verbruik. Boven dat verbruik betaalden huishoudens de volledige prijs volgens hun energiecontract.

RVO voert deze regeling uit en gebruikt daarvoor de energieleveranciers als intermediair. Met de energieleveranciers is namelijk afgesproken dat zij de subsidie aan de huishoudens volledig doorbetalen. Hieraan zijn risico's verbonden. Een energieleverancier kan bijvoorbeeld:

- de korting op de energieprijs niet juist berekenen;
- de korting niet tijdig of niet volledig doorbetalen aan de huishoudens;
- (bijna) failliet gaan en de korting niet meer doorbetalen;
- overwinsten behalen door het prijsplafond (brutomarge in 2023 boven het gemiddelde van de gerealiseerde brutomarges over voorgaande jaren).

Om deze risico's te verkleinen zijn de volgende maatregelen getroffen:

- een extra beoordeling van de eerste voorschotaanvraag van een energiebedrijf, op basis van een rapportage van een onafhankelijke accountant;
- een analyse van de aannemelijkheid van de maandelijkse voorschotaanvragen, op basis van de ontwikkeling van de gemiddelde contractprijzen en het percentage verrekende jaar-/eindnota's²;
- het monitoren van mogelijke (financiële) problemen bij leveranciers;
- toetsen of de brutomarge bij energieleveranciers is overschreden, onder andere op basis van een assurance-rapport van de accountant van de energieleverancier.

Begin 2023 heeft de ACM een onderzoek uitgevoerd naar de hoogte van de energieprijzen over 2022 bij de 3 grootste energieleveranciers in Nederland. De ACM concludeerde dat deze energieleveranciers geen onredelijke nettomarges hebben behaald op de levering van elektriciteit en gas aan consumenten. Daarnaast heeft de ACM in 2022 en 2023 onderzoek gedaan naar een energieleverancier naar aanleiding van signalen uit de markt. Dit onderzoek heeft enerzijds geleid tot een besluit tot wijziging van de vergunning van deze energieleverancier om te waarborgen dat op een betrouwbare wijze en tegen redelijke tarieven en voorwaarden elektriciteit en gas worden geleverd aan kleinverbruikers (zie ACM/UIT/605997) en anderzijds tot een besluit tot het opleggen van een boete van € 1,1 miljoen (zie ACM/UIT/615069).

De afrekeningen van de voorschotten vinden in 2025 plaats. Als blijkt dat de bevoorschotting aan de energieleveranciers te hoog is geweest, moeten de leveranciers het te hoge voorschot terugbetalen aan het Rijk.

Tijdelijke Tegemoetkoming Blokaansluitingen (TTB)

De TTB is opgesteld omdat circa 700.000 huishoudens met een blokaansluiting geen of onvoldoende voordeel hadden van het prijsplafond. De Belastingdienst voert deze regeling uit. De houder van het energiecontract voor de blokaansluiting kon de tegemoetkoming aanvragen namens alle huishoudens achter de blokaansluiting. De houder moest vervolgens de tegemoetkoming verdelen over deze huishoudens. De hoogte van het subsidiebedrag hangt af van het aantal woningen of kamers dat via de blokaansluiting wordt voorzien van warmte, elektriciteit en/of gas.

De TTB is onder grote politieke druk tot stand gekomen. De minister voor KenE heeft daarbij de volgende risico's geaccepteerd en gedeeld met de Tweede Kamer:

- De Belastingdienst stelt alle aanvragen zonder een verzoek of aanvullende documentatie vast, ook die boven de € 25.000. Dit wordt ook 'ambtshalve vaststelling' genoemd. Deze werkwijze wijkt af van het Uniform Subsidiekader (USK).

- De Belastingdienst heeft in de uitvoeringstoets aangegeven dat hij de regeling alleen kan uitvoeren als de minister voor KenE de mogelijke onrechtmatigheid en de uitvoeringsrisico's van de regeling zou accepteren.

De risico's van deze regeling waren hoog ingeschat. Dat heeft de volgende redenen:

- De Belastingdienst heeft geen ervaring met de uitvoering van subsidieregelingen en heeft daarvoor geen administratief systeem.
- De minister voor KenE moest de regeling heel snel opzetten.
- De Belastingdienst heeft aangegeven niet alle facetten van de handhaving goed in te kunnen richten. De regeling is daardoor kwetsbaar voor misbruik en oneigenlijk gebruik. De Belastingdienst kan namelijk:
 - niet vaststellen of de aanvrager de subsidie heeft doorbetaald aan de huishoudens die recht hebben op het geld;
 - niet controleren of de aanvrager het juiste aantal woningen of kamers heeft opgegeven.
- Het Ministerie van EZK heeft met de Belastingdienst afgesproken dat niet alle aanvragen worden getoetst met documenten.

Het gevolg van deze werkwijze is dat niet zeker is of de verplichtingen van € 497 miljoen voldoen aan de voorwaarden uit de subsidieregeling. De minister heeft dit toegelicht in de bedrijfsvoeringsparagraaf bij het jaarverslag. De Algemene Rekenkamer beoordeelt de rechtmatigheid van de verplichtingen als onzeker.

In een Kamerbrief³ heeft de minister voor KenE aangegeven dat met de TTB uiteindelijk 648.000 huishoudens zijn bereikt, 93 tot 97% van de doelgroep.

De Belastingdienst stelt de aanvragen uiterlijk 1 oktober 2024 vast. De aanvragers hoeven geen verzoek of aanvullend bewijs in te dienen. Wel is geregeld dat er een nacontrole kan plaatsvinden, waarbij subsidieontvangers inzage moeten geven in hun administratie. Daaruit moet blijken of de subsidieontvanger het geld heeft betaald aan alle huishoudens. De minister voor KenE moet hierover nog nadere afspraken maken met de Belastingdienst.

Tegemoetkoming Energiekosten energie-intensief mkb (TEK)

In maart 2023 werd de regeling opengesteld voor mkb-ondernemingen die minimaal 7% van de totale omzet in 2022 aan energiekosten kwijt waren. De uitvoering heeft RVO grotendeels geautomatiseerd. Bij deze regeling wordt niet uitgegaan van de werkelijke kosten voor de ondernemer, maar van de gemiddelde consumentenprijs over het vierde kwartaal van 2022 en heel 2023, die het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) publiceert.

De energieprijzen zijn in 2023 echter gedaald. Daarom moet naar verwachting ruim 69% van de mkb-ondernemers een deel van het voorschot terugbetalen. Daarnaast moet 26% van de ondernemers het voorschot geheel terugbetalen. Naar verwachting zullen ongeveer 200 bedrijven nagenoeg het maximale bedrag aan subsidie (€ 160.000) ontvangen. De minister voor EZK heeft door het verlagen van het voorschotpercentage (van 60% naar 35%) geprobeerd rekening te houden met de daling van de energieprijzen. Om zo het risico van het moeten terugbetalen van het ontvangen voorschot te beperken.

RVO heeft bij de inrichting van de processen en het systeem in voldoende mate rekening gehouden met de aandachtspunten die naar voren zijn gekomen bij de eerder uitgevoerde regeling Tegemoetkoming Vaste Lasten (TVL), zoals:

- het in kaart brengen van de risico's en hier adequate beheersingsmaatregelen voor treffen;
- het monitoren van de goede werking van het risicomodel;
- het beter inzichtelijk maken van verschillende rollen en verantwoordelijkheden in de controle.

Ook heeft RVO oog voor de lastige situatie waarin de aanvragers terecht kunnen komen als zij het voorschot moeten terugbetalen. In § 5.2 gaan we verder in op de mogelijke verklaringen voor het beperkte gebruik van de regeling.

Aanbevelingen

De bovenstaande energiemaatregelen hebben door de omvang en tijdsdruk waaronder deze tot stand zijn gekomen veel van de betrokken partijen gevraagd. Het blijkt dat de gesignaleerde risico's bij de TTB zich hebben voorgedaan.

De Belastingdienst had geen ervaring met het uitvoeren van subsidieregelingen en de subsidievoorwaarden zijn niet altijd goed controleerbaar. Dit was van tevoren aangegeven door de minister van KenE. Daarnaast waren de systemen en processen om de rechtmatige besteding van subsidiegelden te waarborgen niet adequaat ingericht. Het kabinet zal daarom in de toekomst goed moeten afwegen of zij niet-fiscale taken door de Belastingdienst wil laten uitvoeren. Vanaf 2024 zullen de vaststellingen gaan plaatsvinden.

RVO heeft in de afgelopen 4 jaar ervaring opgedaan met grootschalige crisismaatregelen, zoals de TVL, en deze ervaring gebruikt bij de opzet en uitvoering van het prijsplafond en de TEK. Hierbij is geleerd van het verleden. Zo is een adequaat beheers- en controlsysteem opgezet en wordt de goede werking daarvan onderzocht. Ook monitort RVO de energieleveranciers bij de CEK, onder andere door analyses van de aannemelijkheid van de maandelijkse voorschotaanvragen, de ontwikkeling van de gemiddelde contractprijzen en de financiële positie van de leveranciers.

Zowel tijdens de coronacrisis als de energiecrisis zijn in zeer korte tijd regelingen opgezet om de (financiële) gevolgen voor burgers en bedrijven te beperken. Ook in de toekomst zal de Rijksoverheid ongetwijfeld opnieuw snel crisismaatregelen moeten treffen. Wij zien dat de minister van EZK en de minister voor KenE goede stappen hebben gezet bij de uitvoering van de noodmaatregelen voor energie. We bevelen de ministers aan de maatregelen te evalueren ten behoeve van toekomstige maatregelen die onder druk tot stand moeten komen. Dit zou moeten leiden tot een format en structuur waarbinnen snel kan worden opgeschaald en crisismaatregelen volgens een vast stramien worden ontwikkeld en uitgevoerd.

Onderzoek CBS naar het prijsplafond

Het CBS heeft in opdracht van het Ministerie van EZK onderzoek verricht naar de ontwikkeling van de energierekening tussen januari 2023 en januari 2024 (CBS, 2024).

Huishoudens bestaande uit 1 bewoner in een nieuw, klein appartement ontvingen met gemiddeld € 460 de laagste korting, terwijl huishoudens van 2 of meer bewoners in oude, grote vrijstaande woningen in absolute bedragen met gemiddeld € 860 het hoogste voordeel hadden van het prijsplafond. In procenten was het voordeel juist groter voor huishoudens die relatief weinig energie verbruiken.

Uit onderzoek van het CBS (2023) volgt ook dat – ondanks het prijsplafond – energie in 2023 duurder werd door belastingwijzigingen (vermindering van de energiebelasting ad € 228 euro gemiddeld per huishouding en stijging van de variabele energiebelasting ad € 193).

Over het prijsplafond meldt het CBS verder dat op basis van gemiddelde energierekeningen vooral in de eerste helft van 2023 het prijsplafond de energierekening flink verlaagde. Vanaf juli 2023 bedroeg het voordeel van het prijsplafond gemiddeld nog slechts een paar euro op jaarbasis, omdat contracttarieven in veel gevallen tot onder het prijsplafondniveau gedaald waren (CBS, 2024).

Onderzoek CPB naar de energietoeslag

Het CPB (2024) concludeert in recent onderzoek dat effectief koopkrachtbeleid lastig vorm te geven is en het risico draagt van ondoelmatige inzet van middelen. De reden daarvoor is dat huishoudens binnen inkomensgroepen sterk uiteenlopende bestedingspatronen hebben, waardoor de maatregel niet effectief uitpakt. Zo is het denkbaar dat bepaalde huishoudens met een laag inkomen geen steun nodig hebben en huishoudens met middeninkomens juist wel. Het CPB licht toe dat de energietoeslag hier een voorbeeld van is. Het CPB deed onder andere onderzoek naar de energietoeslag

(van € 1.300) die in 2023 aan ongeveer een miljoen huishoudens met een inkomen tot 12% van het sociaal minimum is uitgekeerd, waarbij geen rekening is gehouden met de mate van isolatie van het huis.⁴

4.4.2 Inkoopbeheer Nationaal Coördinator Groningen

De Nationaal Coördinator Groningen (NCG) is verantwoordelijk voor het versterken van woningen in het aardbevingsgebied in Groningen. In ons verantwoordingsonderzoek 2022 vroegen we aandacht voor het inkoopbeheer van NCG. We deden de aanbeveling de uitgevoerde werkzaamheden duidelijk vast te leggen bij het opstellen van een inkoopanalyse per leverancier (spendanalyse). Daarnaast wezen we op de omvang van de inkopen waarbij de aanbestedingsregels niet zijn gevolgd. NCG heeft onder andere een format voor de inkoopanalyse opgesteld. Wij hebben de werking hiervan nog niet kunnen vaststellen, dus handhaven we het aandachtspunt.

Effectieve werking van spendanalyses nog niet vast kunnen stellen

NCG heeft afgelopen jaar diverse inkoopdocumenten opgesteld en aangepast, waaronder een inkoophandboek en een beschrijving van het contractbeheer. Hiermee is inzichtelijk gemaakt wat NCG doet om het inkoopproces te beheersen. Daarnaast is een format voor de spendanalyse opgesteld met daarbij een procesbeschrijving van de totstandkoming. De inkoopanalyse wordt eenmaal per jaar opgesteld en was bij afronding van ons onderzoek nog niet definitief. We hebben daarom niet kunnen vaststellen of deze beheersmaatregel effectief heeft gewerkt. We bevelen aan om na het uitvoeren van een spendanalyse de bevindingen ook binnen de directies te bespreken en er zichtbaar opvolging aan te geven.

Minder inkopen die niet volgens de aanbestedingsregels plaatsvinden

NCG stelt in lijn met het beleid van het Ministerie van EZK driemaal per jaar een lijst op met inkopen die niet volgens de regels plaatsvinden. Op deze lijst staan 2 soorten:

- inkopen waarbij de leiding van het ministerie vooraf heeft ingestemd met afwijkingen van de aanbestedingswet- en regelgeving (escalaties);
- inkopen waarbij achteraf bleek dat een verkeerd inkooptraject in gang is gezet (voldongen feit).

De omvang van deze niet-rechtmatige inkopen is ten opzichte van voorgaand jaar iets afgenomen. Deze inkopen zijn veelal veroorzaakt door meerjarige contracten die in het verleden niet rechtmatig zijn aangegaan. Positief is dat contracten die in 2023 zijn aangegaan, veelal voldoen aan de aanbestedingsregels. We vragen de minister deze trend door te zetten.

4.4.3 Dienstverlening DICTU in relatie tot RvIG

De Rijksdienst voor Identiteitsgegevens (RvIG) is een agentschap van het Ministerie van BZK. Deze dienst beheert onder meer de Basisregistratie Personen (BRP), waarin de persoonsgegevens van alle inwoners van Nederland staan. In totaal verstuurt RvIG elk jaar meer dan 150 miljoen berichten met gegevens uit de BRP. Bijvoorbeeld naar de Belastingdienst en zorgverzekeraars. De gebruikers betalen hiervoor jaarlijks een bedrag aan RvIG, naar rato van het aantal berichten dat zij hebben ontvangen. Het registratieproces van het aantal uitgewisselde berichten is uitbesteed aan onder andere DICTU, een agentschap van het Ministerie van EZK.

Vorig jaar hebben wij de dienstverlening van DICTU aan RvIG beoordeeld als aandachtspunt. DICTU kon zich namelijk niet verantwoorden over de betrouwbaarheid van de gegevens in de BRP-applicatie. Dit kwam doordat de interne beheersmaatregelen rondom deze applicatie niet zichtbaar waren. Ondanks dat in 2023 kleine verbeteringen zijn doorgevoerd, zijn veel interne beheersmaatregelen nog niet aanwezig.

Effectieve werking van interne beheersmaatregelen niet vast kunnen stellen

Een onafhankelijke IT-auditor heeft over het tweede halfjaar van 2023 een vervolgonderzoek uitgevoerd bij DICTU. De IT-auditor heeft vastgesteld dat een paar interne beheersmaatregelen van de BRP-applicatie nu zijn geïmplementeerd. Maar uit het onderzoek blijkt ook dat een aantal maatregelen nog niet effectief werkt, of dat niet kan worden vastgesteld dat bedoelde maatregelen effectief werken. Dit betekent dat onzeker is of de gegevens in de BRP-applicatie betrouwbaar zijn.

Wij bevelen de minister aan om de bevindingen van de IT-auditor rondom de BRP-applicatie op te lossen. Geef daarbij voorrang aan maatregelen die prioriteit hebben voor RvIG. Daarnaast bevelen wij de minister aan om in kaart te brengen welke dienstverlening DICTU verleent, welke opdrachtgevers daarbij betrokken zijn en of het IT-beheer voor deze partijen effectief werkt.

4.4.4 Klimaatfonds: geen fonds, wel uitgaven

In het coalitieakkoord van het kabinet-Rutte IV (2021) is een Klimaatfonds aangekondigd van € 35 miljard voor de periode tot en met 2030 (VVD, D66, CDA en ChristenUnie, 2021). De minister voor Klimaat en Energie (2022a) heeft op 11 februari 2022 aangegeven hiervoor een begrotingsfonds in te stellen. Een begrotingsfonds biedt volgens de minister zekerheid dat er op middellange termijn voldoende geld is voor maatregelen en investeringen om de klimaatdoelstellingen te behalen (minister voor KenE, 2023). Het wetsvoorstel is op 6 juli 2023 door de Tweede Kamer aangenomen, en op 19 december 2023 door de Eerste Kamer.

Er was voor 2023 nog geen instellingswet voor het Klimaatfonds aangenomen en ook geen begroting van een toen niet bestaand Klimaatfonds. Maar het kabinet heeft een deel van het geld voor het Klimaatfonds voor 2023 wel alvast beschikbaar gesteld op begrotingsartikelen voor uitgaven. Volgens het kabinet was het noodzakelijk om al in 2023 uitgaven te doen om de doelen van het Klimaatfonds te behalen. Wij hebben onderzocht hoe het geld is beheerd en welke afspraken er zijn gemaakt over de verantwoording.

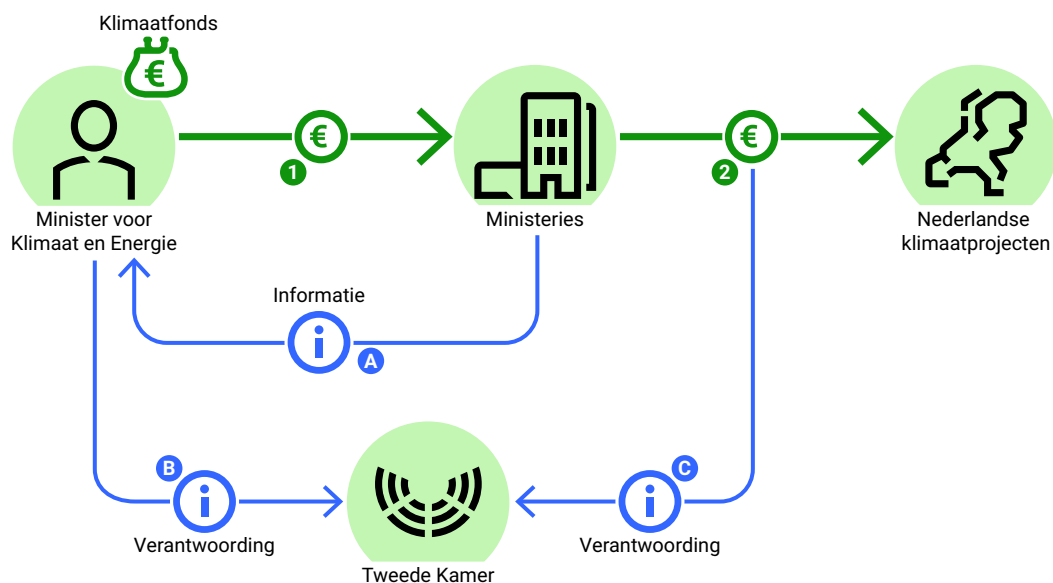
Verantwoording over uitgaven Klimaatfonds: beoogde inrichting

Het Klimaatfonds wordt een zogenoemd 'verdeelfonds'. De minister voor KenE is de fondsbeheerder. Hij is verantwoordelijk voor het gereserveerde geld en voor het proces waarmee dit wordt toegekend. Ook moet hij zich kunnen verantwoorden over de geldstromen en zal dus afspraken moeten maken over het kunnen volgen van de uitgaven en de voortgang van beleid.

Daarnaast kan de minister voor KenE zelf voorstellen indienen voor financiering door het Klimaatfonds. Om deze dubbele verantwoordelijkheid goed te scheiden, wordt volgens de minister het fondsbeheer ondergebracht bij een team dat geen beleidsverantwoordelijkheid draagt ten opzichte van potentiële verzoeken uit het fonds (Minister voor KenE, 2022).

Figuur 3 *Uitgaven na instelling van het Klimaatfonds: via een verdeelfonds*

De gewenste inrichting van het Klimaatfonds

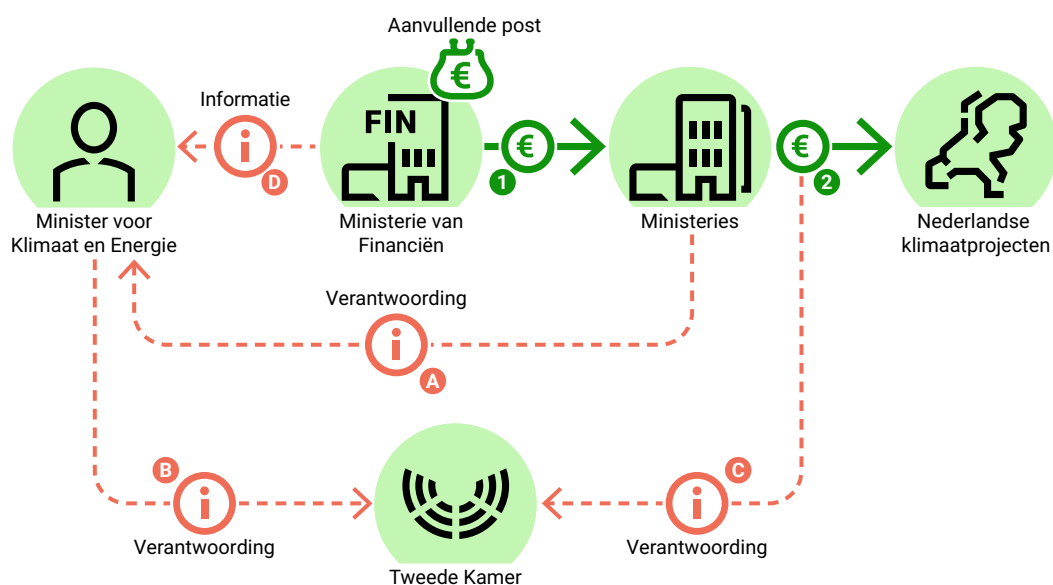


In figuur 3 is schematisch weergegeven hoe geldstromen en informatie na instelling van het Klimaatfonds gaan lopen. Nadat is besloten waar geld aan zal worden besteed, hevelt de fondsbeheerder het geld over naar departementale begrotingen van het betreffende ministerie (in de figuur aangemerkt als geldstroom 1). De minister is vervolgens verantwoordelijk voor de besteding ervan (in de figuur aangemerkt als geldstroom 2). Daarom moet de minister voor KenE in zijn rol als fondsbeheerder afspraken maken met de ministers die Klimaatfondsgelden uitgeven. Bijvoorbeeld over de manier waarop de minister de fondsbeheerder (A) en het parlement (B) van informatie moet voorzien. Op basis van de informatie van alle betrokken ministers legt de fondsbeheerder op zijn beurt verantwoording af over het gehele fonds (C). Daarmee wil hij voorkomen dat de informatie over de uitgaven versnipperd raakt en het parlement geen duidelijk beeld krijgt van de resultaten.⁵

Verantwoording over uitgaven van het Klimaatfonds: situatie 2023

Figuur 4 Uitgaven vóór de instelling van het Klimaatfonds: via de aanvullende post

De huidige inrichting van het Klimaatfonds



Zolang het Klimaatfonds niet formeel is ingesteld, volgde het kabinet een andere werkwijze. Die is weergegeven in figuur 4. In de huidige situatie heeft het Ministerie van Financiën een andere rol bij toekenning (in de figuur aangemerkt als geldstroom 1) en de informatievoorziening (D). De voor 2023 beschikbare € 800 miljoen stond op de aanvullende post van het Ministerie van Financiën. De minister voor KenE toetste projectvoorstellen. Pas na akkoord van de minister van Financiën, werd het geld

toegekend en verwerkt in de ontwerpbegroting van de minister (in de figuur aangemerkt als geldstroom 2). De minister voor KenE is formeel niet verantwoordelijk voor het beheer van de gereserveerde middelen uit het Klimaatfonds, zolang het Klimaatfonds niet bestaat.

Beoordeling voorstellen voor uitgaven 2023 onder tijdsdruk

De minister voor KenE heeft samen met het Ministerie van Financiën in 2022 beoordeeld welke projecten in 2023 voor financiering in aanmerking komen. Hij liep daarmee vooruit op zijn rol als fondsbeheerder. Hij geeft aan bij de beoordeling te zijn uitgegaan van de voorschriften uit de Tijdelijke wet Klimaatfonds (minister voor KenE, 2022b). Vanwege de beperkte tijd zijn de voorstellen die de vakdepartementen hebben opgesteld ('fiches') na de beoordeling niet verbeterd, ook niet als daar aanleiding toe was. Ook heeft het PBL geen formeel advies uitgebracht.

Uitgaven 2023

In ons advies bij de instelling van het Klimaatfonds gaven wij aan dat het moeilijk kan zijn om geld op korte termijn te besteden (Algemene Rekenkamer, 2022). Dat risico heeft zich voorgedaan. Uit de *Proeve van jaarverslag en slotwet* blijkt dat er in 2023 sprake was van onderuitputting: de ministers van bijvoorbeeld EZK, IenW en LNV hebben minder geld uitgegeven dan zij vooraf verwachtten.

De minister voor KenE geeft de realisatie weer ten opzichte van de uiteindelijke toekenning zoals weergegeven in de *Proeve van begroting 2024*. Het is echter gebruikelijk dat de uitputting wordt aangegeven ten opzichte van de *Proeve van begroting 2023*. Op basis daarvan blijkt dat van de ongeveer € 700 miljoen (exclusief uitvoeringskosten) aan voorgenomen uitgaven € 400 tot circa € 450 miljoen niet is uitgegeven. Hoeveel de onderuitputting precies is, kunnen wij niet aangeven. Op het moment dat wij ons onderzoek afsloten, eind maart 2024, was namelijk niet van alle projecten duidelijk hoeveel geld is uitgegeven in 2023. De minister voor KenE heeft vooraf geen expliciete afspraken gemaakt met de vakministers over het aanleveren van deze informatie.

De uitgaven die waren begroot voor 2023 waren uitgaven waarvan het kabinet aangaf dat deze niet konden wachten tot de formele instelling van het Klimaatfonds. Anders zouden de doelen van het Klimaatfonds niet worden gehaald. In de *Proeve van jaarverslag Klimaatfonds 2023* heeft de minister voor KenE niet toegelicht of de onderuitputting effect heeft op het bereiken van de doelstellingen.

Bestuurlijke afspraken

In het *Meerjarenprogramma 2024* zijn bestuurlijke afspraken opgenomen over het beheer van en de verantwoording over het Klimaatfonds. De minister voor KenE kan deze spelregels op een aantal punten nader uitwerken om onduidelijkheden in de praktijk te voorkomen. Wij hebben de volgende aandachtspunten:

- De minister voor KenE heeft geen duidelijke afspraken gemaakt met ministers over hoe zij de besteding van het geld uit het Klimaatfonds verantwoorden in hun jaarverslag. Hetzelfde geldt voor informatie die nodig is voor de minister voor KenE om te bepalen of de middelen leiden tot resultaat.
- Ook gaan de spelregels beperkt in op de monitoring en evaluatie van de individuele maatregelen. In slechts 3 van de 9 voorstellen die in 2023 geld uit het Klimaatfonds kregen, is opgenomen dat de maatregel wordt geëvalueerd.

Aanbevelingen

Maak duidelijke bestuurlijke afspraken met de vakdepartementen. Over de besteding van het geld uit het Klimaatfonds en de rapportage daarover. Houd hierbij rekening met de toezegging om het parlement via het jaarverslag van het Klimaatfonds te informeren over de effectiviteit van het fonds.⁶

4.4.5 Verdelen schaarse ruimte over marktpartijen

Ruimte in Nederland wordt steeds schaarser: nieuwe ontwikkelingen zoals de energietransitie, de verduurzaming van de landbouw, de versterking van de natuur en de uitbreiding van telecommunicatie vragen om steeds meer ruimte. Op het land, op zee en in de lucht. Deze ontwikkelingen moeten een plek krijgen naast bestaande activiteiten, zoals woningbouw, natuurbescherming en defensie.

De overheid beheert de collectieve ruimte namens ons allemaal en het Rijk, decentrale overheden en hun respectievelijke volksvertegenwoordigingen bepalen wie die ruimte, onder welke voorwaarden, mag gebruiken. Dat moet zo transparant mogelijk gebeuren, met goed onderbouwde keuzes. Daarom is er rijksbeleid voor het verdelen van rechten op schaarse ruimte onder marktpartijen. Dit rijksbeleid bevat een stappenplan voor het kiezen van een 'verdeelinstrument' waarmee de overheid de beste partij(en) kan selecteren.⁷ We gaan nader in op dit rijksbeleid.

Verdeelinstrumenten

Als de overheid ervoor kiest om rechten op het gebruik van schaarse ruimte aan marktpartijen te vergunnen, zijn er 2 basisinstrumenten:

1. Veiling

Bij een veiling krijgt de marktpartij met het hoogste bod (een deel van) de vergunningen voor het exploiteren van de schaarse ruimte. De voorwaarden voor het gebruik kan de overheid vastleggen in wet- en regelgeving of in de vergunningsvoorschriften.

2. Vergelijkende toets (met financieel bod)

Bij een vergelijkende toets gaat de vergunning naar de partij die de meeste punten scoort op vooraf vastgelegde kwaliteitscriteria. De overheid kan een financieel bod toevoegen aan de vergelijkende toets. Dat bod telt dan ook mee als kwaliteitscriterium.

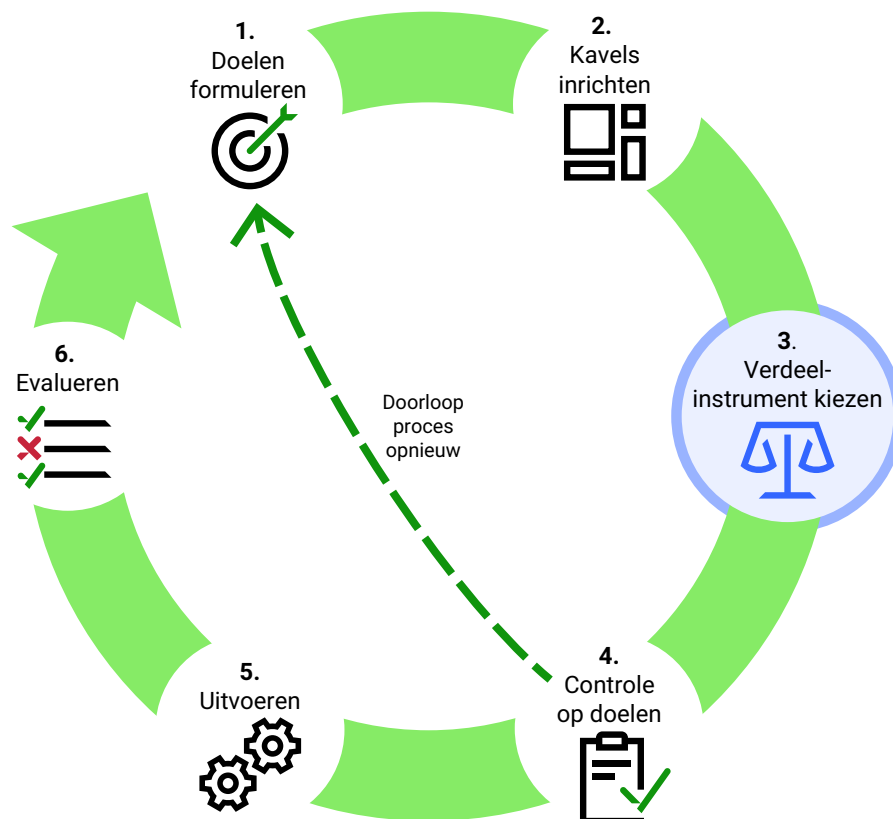
We hebben bij de ontwikkeling van windenergie op zee onderzocht hoe de rijksoverheid rechten op schaarse ruimte heeft verdeeld over marktpartijen. In 2022 vergunde de minister voor Klimaat en Energie (KenE) de rechten voor het ontwikkelen van wind-energiegebied Hollandse Kust West op de Noordzee. Dat gebeurde op basis van een vergelijkende toets met financieel bod.

Rijksbeleid verdelen schaarse rechten

Het rijksbeleid voor de verdeling van rechten op schaarse ruimte is afgeleid van een rapport dat de werkgroep Marktwerving, Deregulering en Wetgevingskwaliteit in 2002 heeft opgesteld. Het beleid is vastgesteld in een kabinetsreactie daarop (ministers van EZK en Financiën, 2002). In de basis bestaat het beleid uit een stappenplan om de keuze voor een verdeelinstrument inzichtelijk, onderbouwd en navolgbaar te maken (figuur 5).

Figuur 5 *Rijksbeleid verdelen schaarse rechten over marktpartijen*

Stappenplan voor het verdelen van rechten op schaarse ruimte



1. Doelen formuleren

In de eerste stap moet de overheid doelstellingen voor de verdeling bepalen. Dit kunnen doelen zijn op het gebied van marktwerking (gelijk speelveld, waardering), de behartiging van maatschappelijke belangen (bescherming van natuur of vitale infrastructuur) en het proces (gelijke beoordeling, transparantie).

2. Kavels inrichten

In de tweede stap moet de overheid nadenken over het opdelen van de ruimte in kavels die aan marktpartijen worden vergund. Daarbij gaat het om het *aantal* kavels, de *vormgeving* van de kavels (hoe 'gelijk' zijn de kavels), de *grootte* van de kavels, en het eventueel *oormerken* van kavels voor een bepaald (publiek) doel. Deze beslissingen komen in het kavelbesluit te staan.

3. Verdeelinstrumenten kiezen

Vervolgens moet de overheid bepalen welk verdeelinstrument wordt ingezet. De belangrijkste vraag hierbij is of de markt in staat is om de doelen uit stap 1 te realiseren. Als dat zo is, óf als vooraf regels kunnen worden opgesteld om de doelen veilig te stellen, heeft een *veiling* de voorkeur. Heeft de overheid onvoldoende kennis om hiervoor regels op te stellen? Dan ligt een *vergelijkende toets* voor de hand. Daarmee kan de overheid marktpartijen selecteren die het beste scoren op de publieke doelen. Dit afwegingskader staat in figuur 6.

4. Controle op doelen

Vervolgens moet de overheid controleren of alle publieke doelen uit stap 1 inderdaad veiliggesteld worden via het gekozen verdeelinstrument. Zo niet, dan moet het keuzeproces opnieuw worden doorlopen.

5. Uitvoeren

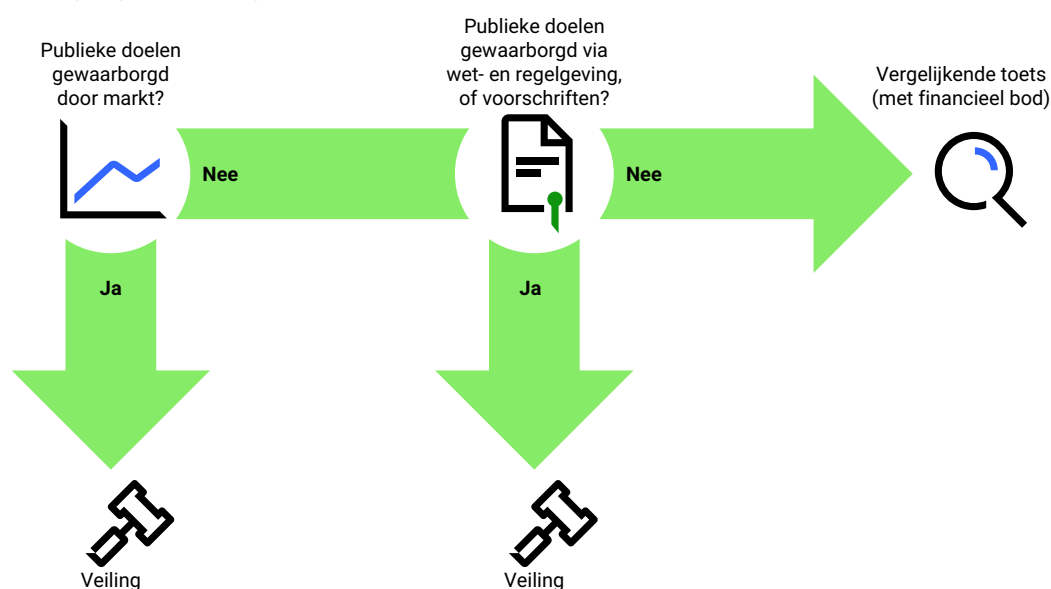
Als de keuze voor het verdeelinstrument gemaakt is, moet de veiling of de vergelijkende toets (met financieel bod) worden uitgevoerd.

6. Evalueren

Tot slot volgt een evaluatie van de keuze voor en uitvoering van het verdeelinstrument.

Figuur 6 Afwegingskader veiling of vergelijkende toets

Afwegingskader bij stap 3: verdeelinstrument kiezen



Windenergie op zee

Om de klimaatdoelen te halen, wil de rijksoverheid het vermogen van windenergie op zee de komende jaren flink opschroeven.⁸ Er moeten daarvoor veel windparken worden gebouwd op de Noordzee. Eén van de gebieden is Hollandse Kust West.

Vergunningverlening windenergie op zee in rondes

Welke delen van de Noordzee mogen worden gebruikt voor windenergie is aangegeven in het Programma Noordzee 2022-2027. De 8 'windenergiegebieden' uit dit programma worden in verschillende rondes vergund en ontwikkeld. Voor elke ronde moet de minister voor KenE het stappenplan opnieuw doorlopen en dus opnieuw bepalen hoe vergunningen worden verdeeld. De Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO) voert de vergunningverleningsprocedure uit.

Voor de vergunningverlening voor windenergiegebied Hollandse Kust West koos de minister voor KenE voor een 'vergelijkende toets met financieel bod'. Deze keuze is gemaakt aan de hand van het rijksbeleid voor de verdeling van schaarse rechten, waardoor de keuze goed is onderbouwd. Wel zien we dat de achterliggende belangenafwegingen lastig te volgen zijn voor het parlement. Ook is het proces van de vergunningverlening niet geëvalueerd. Hieronder lichten we dit toe.

Vergelijkende toets

Om te bepalen welk verdeelinstrument wordt ingezet, heeft de minister voor KenE eerst doelstellingen geformuleerd (stap 1 uit het rijksbeleid). De minister vond het belangrijk dat windparken goed passen binnen de ecologische draagkracht van de Noordzee. Ook wilde hij dat windparken kunnen worden aangesloten op het energiesysteem op land. Dit zijn volgens de minister randvoorwaarden om voldoende windparken op zee te bouwen en de klimaatdoelen te halen.⁹ Daarom verbond de minister ecologie en systeemintegratie als doelstellingen aan de vergelijkende toets.

De minister verwachtte niet dat marktpartijen deze randvoorwaarden zelf zouden veiligstellen. De windparken op zee werden namelijk nog maar sinds kort (sinds 2018) zonder subsidie aangelegd, en er kon nog weinig winst worden gemaakt. Omdat nog niet eerder windparken van deze omvang waren ontwikkeld, had de minister onvoldoende kennis om vooraf goede regels op te stellen voor ecologie en systeemintegratie. Daarom koos de minister voor een vergelijkende toets met 'ecologie' en 'systeemintegratie' als belangrijkste beoordelingscriteria. Hiermee stimuleerde de minister marktpartijen om kennis te ontwikkelen over beide randvoorwaarden en plannen in te dienen die hier rekening mee hielden. De minister wilde die kennis meenemen in volgende vergunningverleningsrondes.

Door het rijksbeleid voor de verdeling van schaarse rechten te volgen, heeft de minister zijn keuze goed onderbouwd en navolgbaar gemaakt. Ook heeft hij het parlement geïnformeerd over de afwegingen die ten grondslag liggen aan deze keuze.

Lastig inzicht in belangenafwegingen

De belangenafwegingen die hebben geleid tot de keuze voor een vergelijkende toets zijn lastiger te volgen. De ontwikkeling van windenergie concurreert met tal van activiteiten op de Noordzee, waaronder visserij, ecologie, scheepvaart, recreatie, zandwinning, olie- en gaswinning, en militaire oefeningen. Er zijn daarom meerdere bewindslieden betrokken bij de besluitvorming over de inrichting van de Noordzee.

De belangrijkste afweging tussen de verschillende belangen op de Noordzee is vastgelegd in het Programma Noordzee, een zogenoemde rijksstructuurvisie. Dit programma kwam tot stand met inbreng van veel maatschappelijke, betrokken partijen. Op basis van deze brede belangenafweging is de minister voor KenE in het kavelbesluit nagegaan welke belangen mogelijk in het geding komen door de ontwikkeling van windparken in Hollandse Kust West. Voor sommige belangen heeft de minister voor KenE extra regels opgesteld (zoals scheepvaartveiligheid) of weet hij dat andere bewindspersonen hiervoor beleid ontwikkelen (zoals visserij). Over dit 'getrapte' afwegingsproces is de Tweede Kamer niet apart geïnformeerd. Daardoor is het onduidelijk waar en wanneer de Kamer de minister waarop kan aanspreken.

Geen evaluatie van proces en financieel bod

In eerste instantie wilde de minister voor KenE geen financieel bod toevoegen aan de vergelijkende toets. Hij wilde namelijk dat partijen maximaal zouden concurreren op de criteria ecologie en systeemintegratie. Dat bod is uiteindelijk toch toegevoegd. De minister van Financiën was namelijk bezorgd dat waardevolle kavels in handen zouden vallen van commerciële partijen zonder dat daar een financiële vergoeding tegenover stond. In overleg werd de hoogte van het financiële bod op € 50 miljoen gesteld.

Bij de vergunningverlening voor Hollandse Kust West werd voor de eerste keer een vergelijkende toets met financieel bod toegepast. De minister wilde hieruit lessen trekken over het financiële bod dat gevraagd kan worden aan marktpartijen, aanvullend op een inzet op systeemintegratie en ecologie. De ministers voor KenE en van Financiën hebben echter geen gestructureerde evaluatie uitgevoerd van het proces, waar de laatste stap in het rijksbeleid om vraagt. Hierdoor bestaat het risico dat in een volgende vergunningverleningsronde een te hoog of te laag bod van marktpartijen wordt gevraagd.

Conclusies

We zien dat de minister voor KenE bij de vergunningverlening voor Hollandse Kust West het rijksbeleid voor het verdelen van schaarse rechten grotendeels heeft gevolgd. Hierdoor is de keuze voor een vergelijkende toets met financieel bod goed en transparant onderbouwd, in de specifieke context van dat windenergiegebied. Wel vinden we dat de minister de achterliggende belangenafwegingen meer aandacht had mogen geven in de verantwoording aan het parlement. Ook moet het proces van vergunningverlening altijd worden geëvalueerd.

Aanbeveling

In Nederland wordt ruimte steeds schaarser. De overheid zal dan ook een rol blijven spelen bij de verdeling van schaarse rechten. We bevelen de minister voor KenE aan om voor de verdeling van toekomstige windenergiegebieden steeds alle stappen uit het rijksbeleid te volgen, inclusief de evaluatie om hier lessen uit te trekken, en met aandacht voor verantwoording aan het parlement. Maar het rijksbeleid is ook van toepassing op andere schaarse ruimtes, zoals de frequentieruimte in de lucht waar 5G een plek moet krijgen. We bevelen ministers van EZK en KenE aan om het bestaande beleid ook consequent toe te passen op de verdeling van rechten voor andere schaarse ruimtes.

4.5 Totstandkoming bedrijfsvoeringsinformatie

In deze paragraaf geven wij de uitkomsten van ons onderzoek naar de totstandkoming van de bedrijfsvoeringsinformatie.

Wij hebben onderzocht of bedrijfsvoeringsinformatie in het *Jaarverslag 2023* van het Ministerie van EZK betrouwbaar tot stand is gekomen. Uit dit onderzoek zijn geen bevindingen naar voren gekomen waaruit blijkt dat de totstandkoming niet betrouwbaar is.

Wij hebben ook onderzocht of de bedrijfsvoeringsinformatie in strijd is met de financiële verantwoordingsinformatie. Wij stellen vast dat de bedrijfsvoeringsinformatie niet in strijd is 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 onderzochten we binnen het verantwoordingsonderzoek het thema ‘extra geld’. We gaan in § 5.1 in op dit thema. Dit rapport bevat de uitkomsten van het onderzoek naar de TEK (§ 5.2). De overkoepelende uitkomsten van onze onderzoeken binnen het thema ‘extra geld’ presenteren we in de *Staat van de rijksverantwoording 2023*. Daarnaast hebben we onderzoek gedaan naar een subsidie voor warmtepompen (§ 5.3). Daarna volgt een terugblik op eerdere onderzoeken (§ 5.4). We ronden dit hoofdstuk af met de uitkomsten van ons onderzoek naar de totstandkoming van de beleidsinformatie in het *Jaarverslag 2023* van het Ministerie van EZK in § 5.5.

5.1 Inzicht extra geld

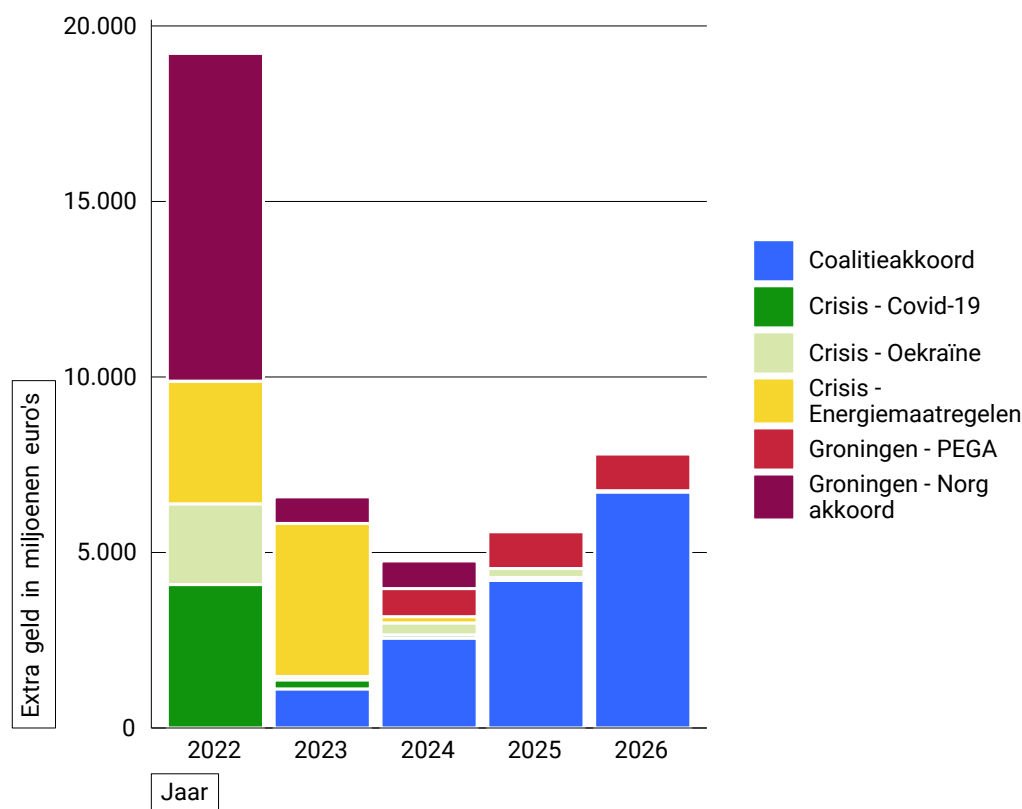
Beleidsresultaten worden behaald door inzet van mensen en middelen. Hiervoor heeft het kabinet extra geld uitgetrokken. In het coalitieakkoord uit 2021 zijn afspraken gemaakt over de inzet van dit extra geld. We onderzochten wat er met dit extra geld is gebeurd. Naast het extra geld uit het coalitieakkoord trok het kabinet extra geld uit voor het bestrijden van crises, zoals de coronacrisis en de oorlog in Oekraïne. Ook van dit extra geld wilden we weten wat er bekend is over de resultaten.

Wij baseren ons daarbij op financiële informatie van het Ministerie van Financiën. Het is mogelijk dat het Ministerie van EZK andere financiële informatie gebruikt, waardoor het beeld dat deze informatie laat zien kan afwijken van de overzichten die we hierna bespreken.

Figuur 7 geeft een overzicht van hoe het extra geld grofweg is verdeeld voor begrotingshoofdstuk XIII. Enerzijds gaat het dus om geld uit het coalitieakkoord en anderzijds om geld voor het bestrijden van crises. In de figuur zijn alleen die crises opgenomen, waar substantiële bedragen mee gemoeid waren voor dit departement.

Figuur 7 Voorzien extra geld kabinet-Rutte IV (2022-2026)

Bij EZK veel extra geld naar klimaatbeleid en crisismaatregelen



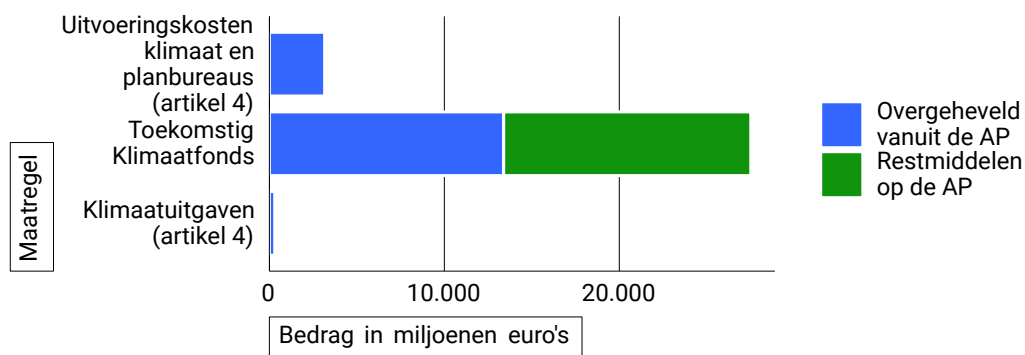
Er is de afgelopen jaren veel extra geld gereserveerd voor klimaatbeleid en crisismaatregelen. In het coalitieakkoord is de oprichting van het Klimaatfonds opgenomen (zie § 4.4.4). Verder had de minister van EZK nog te maken met een coronacrisismaatregel waarmee veel geld gemoeid was, de Tegemoetkoming Vaste Lasten (TVL). Ook trok het kabinet veel geld uit voor maatregelen in verband met Oekraïne en de energiecrisis, zoals het energieplafond voor kleinverbruikers, de Tijdelijke Tegemoetkoming Blokaansluiting (TTB) en de Tegemoetkoming Energiekosten energie-intensief mkb (zie § 4.4.1 en § 5.2). Verder zet het kabinet middelen in voor een vergoeding van de Staat aan de NAM voor de gewijzigde inzet van de gasopslag Norg, waardoor de gaswinning in Groningen sneller naar nul kan. Naar aanleiding van de Parlementaire Enquête Groninger Aardgaswinning (PEGA) zijn extra gelden toegezegd in het programma *Nij Begun*.

Extra geld vanuit het coalitieakkoord wordt meestal niet direct toegevoegd aan de departementale begroting. Het bedrag staat eerst op een 'aanvullende post' bij het Ministerie van Financiën. Het geld wordt gereserveerd voor een maatregel die nog nader uitgewerkt moet worden. Een ministerie stuurt een bestedingsvoorstel met onderbouwing van een maatregel naar het Ministerie van Financiën. Als het Ministerie van Financiën het voorstel heeft goedgekeurd, wordt het geld overgeheveld naar de departementale begroting.

Figuur 8 geeft de hoofdmaatregelen op de aanvullende post voor het Ministerie van EZK weer. In de figuur is ook opgenomen of het geld is overgeheveld naar het ministerie of dat er nog restmiddelen op de aanvullende post staan.

Figuur 8 De status van het extra geld van de aanvullende post (2022 t/m 2028)

Het geld op de aanvullende post is bestemd voor klimaatbeleid



Het geld op de aanvullende post is hoofdzakelijk gereserveerd voor maatregelen uit het Klimaatfonds en uitvoeringskosten van klimaatmaatregelen en planbureaus. We zien dat geld vanuit het coalitieakkoord vanaf de aanvullende post vaak verdeeld wordt over enerzijds bestaande begrotingsartikelen en anderzijds verschillende instrumenten. In het onderzoek naar het Klimaatfonds (§ 4.4.4) constateerden we dat de minister voor KenE het parlement beperkt van informatie over de besteding van de fondsmiddelen zal voorzien.

Het volgende overzicht geeft aan wat de minister van EZK aan het parlement rapporteerde in onder meer financiële Kamerstukken over het resultaat van een aantal grote maatregelen.

Tabel 3 De bereikte resultaten met het extra geld, zoals de minister van EZK rapporteerde in openbare bronnen (bedragen 2022 + 2023, in miljoenen euro's).

Maatregel	Doel	Herkomst	Op aanvullende post 2022+2023 (x mln)	Begroot 2022+2023 (x mln)	Resultaat/inzet (zelfrapportage minister)
Maatregelen Klimaatfonds (die op de EZK-begroting staan)	Bijdragen aan het behalen van de doelen in de Klimaatwet	Coalitie-akkoord	€ 800 (waarvan € 525 voor EZK, excl. uitvoeringskosten)	€ 1213 (waarvan € 789 miljoen voor EZK, excl. uitvoeringskosten)*	Proeve van jaarverslag 2023 meldt o.a. aantallen woningisolaties, warmtepompen, besparingsadviezen, e.d.; breder dan alleen Klimaatfondsgelden.
Tegemoetkoming Vaste Lasten (TVL)	Financiële ondersteuning ondernemers i.v.m. corona	Oekraïne/energiecrisis		€ 3.333	Jaarverslagen en voortgangsrapportages melden aantallen toegekende subsidies, bezwaren en terugbetalingen.
Tegemoetkoming energieprijzen kleinverbruikers	Vergroten betaalbaarheid energierekening	Oekraïne/energiecrisis		€ 3.163	Geen rapportage resultaten
Prijsplafond kleinverbruikers 2023	Vergroten betaalbaarheid energierekening	Oekraïne/energiecrisis		€ 5.249	Voortgangsrapportages melden aantallen aanvragen van leveranciers, kleinverbruikersaansluitingen, voorschotbedragen, klachten, e.d. CBS (2023, 2024) publiceert gemiddelde energierekening o.a. met en zonder prijsplafondkorting.
Tegemoetkoming blokaansluiting (TTB)	Voor de hoge energiekosten van bewoners achter blokaansluitingen	Oekraïne/energiecrisis		€ 513	Voortgangsrapportages melden o.a. aantallen aanvragen en wooneenheden

Maatregel	Doel	Herkomst	Op aanvullende post 2022+2023 (x mln)	Begroot 2022+2023 (x mln)	Resultaat/inzet (zelfrapportage minister)
Tegemoetkoming Energiekosten energie-intensief mkb (TEK)	De gestegen energiekosten tijdelijk overnemen zodat mkb zich kan aanpassen aan toekomst met hogere energieprijzen	Oekraïne/ energiecrisis		€ 330	Kamerbrieven geven overzichten van o.a. aanvragers naar sector en terugbetalingen
Gasopslag Bergermeer	Via subsidie voor marktpartijen en vultank EBN voorzien in voldoende gas	Oekraïne/ energiecrisis		€ 2.370	Jaarverslagen melden o.a. gebruik subsidie, hoeveelheid opgeslagen gas en vulgraden
Vergoeding Norg akkoord	Voor inzet van gasopslag waardoor gaswinning sneller naar nul	Groningen		€ 10.095	Jaarverslagen melden bijstellingen vergoeding vanwege prijsontwikkelingen gasmarkt.
Nij Begun	Schadeherstel, versterken woningen en perspectief voor bewoners Groningen en Noord-Drenthe	Groningen			Staat van Groningen vanaf 2024 toegezegd met jaarlijks resultaten en effecten maatregelen

* Er zijn meerjarig middelen overgeheveld naar departementale begrotingen vanuit de aanvullende post. Een deel van de overgeheveldde middelen die voor latere jaren waren gereserveerd, zijn via een kasschuif naar 2023 verschoven.

We constateren dat er op verschillende wijze wordt gerapporteerd over de resultaten van de maatregelen waar het extra geld voor is ingezet. De minister meldt in de meeste gevallen prestaties in de vorm van aantallen aanvragen, toegekende subsidies en dergelijke. In § 4.4.1 meldden we dat het CBS over de effecten van het prijsplafond heeft gerapporteerd.

Het programma *Nij Begun* is opgesteld naar aanleiding van de Parlementaire Enquête Groninger Aardgaswinning (PEGA). Wij leverden een bijdrage aan deze commissie, waarvan het rapport op 24 februari 2023 uitkwam. Wij hebben ervoor gekozen om over 2023 geen vervolgonderzoek te doen naar de schadeafhandeling en versterkingsoperatie.

Voor *Nij Begun* zijn in tabel 3 niet de extra gelden voor 2022 en 2023 opgenomen. Bedragen zoals de minister die aan de Kamer in april 2023 heeft gemeld (Staatssecretaris Mijnbouw en Minister-President, 2023). Bedragen zijn pas vanaf 2024 op de aanvullende post opgevoerd.

In de volgende paragraaf rapporteren we over ons onderzoek naar de reden voor de achterblijvende aanvragen voor de TEK.

5.2 Tegemoetkoming energiekosten voor mkb'ers (TEK)



Dit jaar onderzochten we in ons verantwoordingsonderzoek het beleid dat de minister van EZK in 2023 heeft gevoerd rond de Tegemoetkoming Energiekosten energie-intensief mkb. De minister richtte deze regeling op om financiële ondersteuning te bieden aan mkb-bedrijven die hard geraakt waren door de hoge energieprijzen. Dit onderwerp draagt bij aan het bereiken van het duurzame ontwikkelingsdoel 7: Betaalbare en duurzame energie.

In 2022 had Nederland te maken met fors hogere energiekosten. Zowel burgers als bedrijven dreigden in financiële problemen te komen doordat hun energierekening enorm was gestegen. Ondernemers zoals 'de bakker om de hoek' kwamen in zwaar weer. Onder grote maatschappelijke druk heeft het kabinet financiële compensatiemaatregelen in het leven geroepen. Bekend is het prijsplafond voor kleinverbruikers. Speciaal voor mkb-bedrijven die veel energie verbruiken heeft de minister van EZK in 2023 de Tegemoetkoming Energiekosten energie-intensief mkb (TEK) ingesteld.

De minister van EZK had € 1,4 miljard begroot en heeft in 2023 ongeveer € 150 miljoen uitgegeven aan voorschotten. Weinig mkb-bedrijven hebben de tegemoetkoming aangevraagd. We hebben onderzocht waarom dat het geval is. We concluderen dat de regeling vaak niet goed aansluit bij de situatie waarin de mkb-bedrijven zich bevinden. Of, zoals een bakker aangeeft: "Het is de moeite niet waard om het ingewikkelde aanvraagproces te doorlopen, vervolgens een voorschot van maar 35% te krijgen en dan dat bedrag alsnog terug te moeten betalen." Inmiddels is duidelijk dat het overgrote deel van de ondernemers die wel een voorschot hebben ontvangen (een deel van) dit bedrag moet terugbetalen. De minister zal nu moeten inzetten op het terugvorderen van de bedragen bij ondernemers. Recent onderzoek naar coronaschulden laat zien dat er een reëel risico is dat een deel van het bedrag niet kan worden geïnd (Algemene Rekenkamer, 2024).

5.2.1 Waarom de TEK?

De minister wilde met de TEK “energie-intensieve mkb-bedrijven helpen bij de gestegen energiekosten, zodat zij ruimte krijgen om zich aan te passen” (Ministerie van EZK, 2022a). De TEK was dus bedoeld om de periode van hoge energielasten te overbruggen, zodat bedrijven hun rekeningen konden blijven betalen. Ook wilde de minister dat het voor deze ondernemers bleef lonen om hun bedrijf verder te verduurzamen. Daarbij had de minister onder andere de kleine bakker in gedachten, die hoge kosten moet maken om elke dag de oven op te stoken om brood te kunnen bakken (Ministerie van EZK, 2022b).

Hoge energiekosten zware last voor bakkers

2 van de 5 bakkers die wij interviewden hadden vanwege hun variabele energiecontract fors hogere energiekosten. De bakkerijsector heeft vaak maar weinig ruimte om financiële tegenvallers op te vangen.

Naast de directe energiekosten kregen bakkers ook te maken met andere kostenstijgingen. Vanwege de gestegen energiekosten moesten zij ook meer voor het meel betalen. Bovendien stegen de salarissen van het personeel om de hoge inflatie in 2022 te compenseren. Deze kosten konden zij slechts in beperkte mate doorberekenen in de prijs van hun brood.

Omdat de energieprijzen in 2022 hoog waren, was er grote behoefte aan een compensatieregeling. Daarom drong de Tweede Kamer in september 2022 aan op een snelle oprichting van een tegemoetkoming voor energie-intensieve bedrijven. De minister van EZK publiceerde de TEK op 28 februari 2023. Vanaf dat moment, bijna een half jaar na het verzoek van het parlement, konden ondernemers nagaan of ze daadwerkelijk in aanmerking kwamen voor de TEK.

Hoe zit de TEK in elkaar?

De minister van EZK heeft mkb-bedrijven als energie-intensief aangemerkt als hun energiekosten minimaal 7% uitmaakten van hun omzet in 2022. Deze bedrijven kwamen in aanmerking voor TEK-subsidie. Om te berekenen of een mkb-bedrijf aan dit percentage voldoet is het eigen standaardenergieverbruik van een onderneming vermenigvuldigd met de gemiddelde energieprijzen in 2022. De subsidie was maximaal € 160.000 en gold voor de periode november 2022 tot en met december 2023.

Na goedkeuring van hun aanvraag ontvingen de ondernemers een voorschot van 35%. Het voorschot is gebaseerd op het eigen standaardenergieverbruik en een maximumprijs en drempelprijs die zijn vastgesteld door de minister.

De definitieve vaststelling van de subsidie vindt plaats na sluiting van de regeling op basis van de gemiddelde energieprijzen van 2023. Deze waren pas bekend in februari 2024.

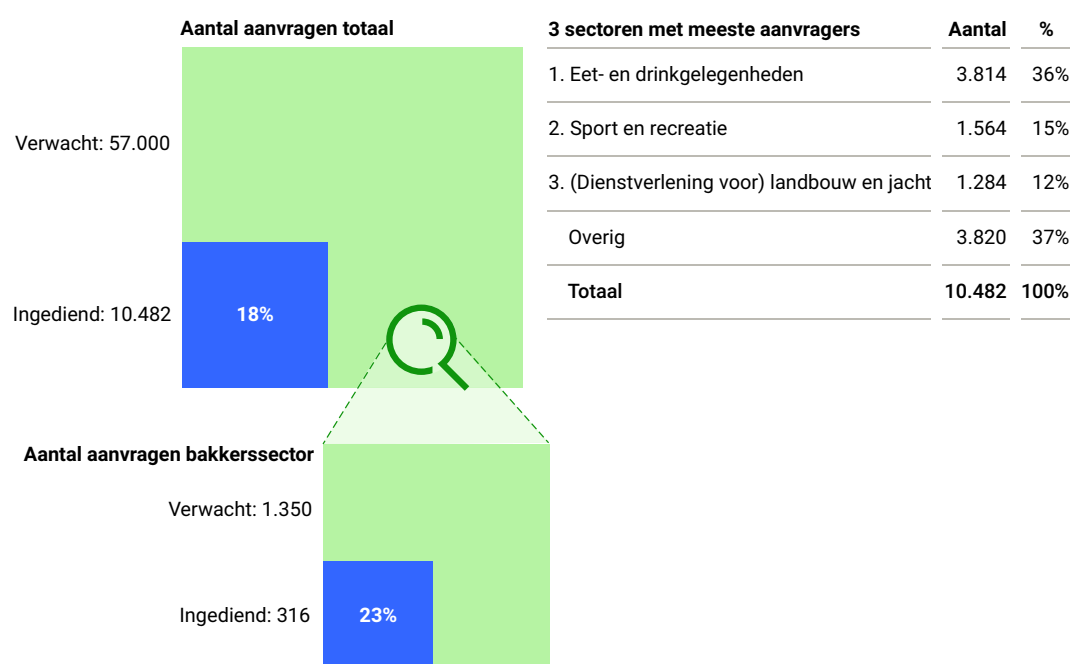
De minister van EZK schatte in het voorjaar van 2023 in dat in totaal 57.000 bedrijven aanspraak konden maken op de subsidie, voor een budget van € 1,4 miljard. Als het specifiek om bakkers gaat, verwachtte de minister dat ruim 80% van deze groep in aanmerking zou komen (Ministerie van EZK, 2022b).

5.2.2 Weinig animo voor de TEK

De animo voor de regeling bleef echter achter bij de verwachtingen. Na sluiting van de regeling in oktober 2023 bleek dat ruim 10.000 aanvragen waren ingediend. Dat is 18% van het verwachte aantal aanvragen (zie figuur 9).

Figuur 9 Afwijking aantal aanvragen TEK ten opzichte van raming

Aantal aanvragen bleef achter bij verwachting van minister



De minister van EZK had tot en met 6 december 2023 10.482 aanvragen ontvangen. Tot dat moment was € 150 miljoen aan voorschotten uitbetaald aan mkb-bedrijven. Met deze aantallen zullen de totale kosten voor de regeling veel lager gaan uitvallen dan de eerder geraamde € 1,4 miljard.

Waarom is het aantal aanvragen zo ver achtergebleven bij de verwachting?

Een van de oorzaken die de minister noemt zijn de energieprijzen voor gas en elektriciteit, die in 2023 veel lager uit zijn gevallen dan waar in 2022 rekening mee werd gehouden. De minister bepaalt het subsidiebedrag uiteindelijk op basis van de gemiddelde energieprijzen in 2023. Daardoor vallen de uiteindelijke subsidiebedragen die mkb-bedrijven ontvangen ook lager uit dan verwacht. Inmiddels is bekend dat 95% van de ondernemers daarom (een deel van) het ontvangen voorschot zal moeten terugbetalen. De verwachting is dat in totaal ongeveer € 100 miljoen aan uitbetaald voorschot zal moeten worden teruggevorderd. Uiteindelijk zullen ondernemers in totaal ongeveer € 60 miljoen subsidie ontvangen uit de TEK (Ministerie van EZK, 2024c).¹⁰ De te veel ontvangen subsidie zal de minister van EZK de komende periode terug moeten vorderen. Dat is mogelijk een intensieve procedure voor zowel de minister als de mkb-bedrijven.

We hebben specifiek een aantal bakkers en hun brancheorganisaties geïnterviewd, om een beeld te krijgen van hun ervaringen met de regeling en mogelijke verklaringen van het (niet-)gebruik van de TEK. Naast het argument dat de minister noemde, gaven zij nog meer redenen. Daar gaan we in de volgende paragraaf op in.

We hebben geen inzicht kunnen geven in de financiële situatie van bedrijven die voor de TEK in aanmerking zouden komen. En of de bedrijven die gebruik hebben gemaakt van de TEK in meer of minder mate financieel gezond waren dan niet-aanvragers. Dat zou meerwaarde kunnen hebben in de vorm van mogelijke verklaringen voor het niet-gebruik van de TEK. In eerder, vergelijkbaar onderzoek naar een coronacrisis-maatregel concludeerden we namelijk dat bedrijven die geen tegemoetkoming hadden aangevraagd financieel gezonder leken te zijn dan bedrijven die deze tegemoetkoming wel hadden ontvangen (Algemene Rekenkamer, 2021). We gebruikten daarvoor zogenoemde microdata van het CBS.

Toegang tot CBS-microdata

De Algemene Rekenkamer had voor dit onderzoek geen toegang tot relevante CBS-microdata. Het CBS beroept zich hiervoor op de Wet op het Centraal bureau voor de statistiek. Voor de Algemene Rekenkamer is rechtstreekse toegang tot informatie bij het CBS echter essentieel voor de uitvoering van haar grondwettelijke taak. Dit is een fundamentele kwestie die al een aantal jaren niet is opgelost. Het CBS en de Algemene Rekenkamer werken echter al decennia goed samen en zijn in goed overleg over een pragmatische (tijdelijke) oplossing hiervoor. Een structurele oplossing in de vorm van bijvoorbeeld een verduidelijking of wijziging van de CW 2016 is noodzakelijk. Dit heeft de

Algemene Rekenkamer in een brief neergelegd aan de ministers van EZK en Financiën alsmede aan de Vaste kamercommissie voor de Rijksuitgaven. De Tweede Kamer (2023) heeft de ministers van Financiën en EZK verzocht om de commissie voor de Rijksuitgaven te informeren bij nadere ontwikkelingen ten aanzien van toegang van de Algemene Rekenkamer tot data van het CBS.

5.2.3 Regeling sluit onvoldoende aan bij behoeften van bakkers

De interviews laten zien dat de regeling, om verschillende redenen, onvoldoende aan lijkt te sluiten bij de behoeften van de energie-intensieve bakker.

De bakkers gaven aan dat het de afgelopen jaren financieel moeilijke tijden waren. De coronacrisis zorgde voor veel tegenvallers. Een aantal bakkers vertelde nog maar weinig financiële ruimte te hebben voor de daaropvolgende energiecrisis. En niet alleen de prijzen van energie stegen snel, door de inflatie namen ook hun uitgaven voor grondstoffen en loonkosten toe.

Deze ondernemers gaven aan duidelijk behoefte te hebben aan financiële steun. Maar een aantal van hen kwam naar eigen zeggen niet in aanmerking voor subsidie omdat ze geen 'energie-intensief mkb-bedrijf' waren. Hun energiekosten waren in 2022 minder dan 7% van de omzet. Ze gaven aan last te hebben van de kleine marges in de bakkerijsector. Hierdoor kan een verdubbeling van een energie-intensiteit van 3% naar 6% van de omzet grote financiële impact hebben voor bakkers, zonder dat zij in aanmerking komen voor de TEK.

Verder sloot de regeling voor bakkers niet aan op de piek in hun energiekosten in 2022. De subsidie wordt namelijk berekend op basis van het werkelijke (gemiddelde) tarief van de energieprijzen in 2023, terwijl ondernemers juist in 2022 kampten met een hoge energierekening. Ondanks dat de minister in Kamerbrieven en debatten heeft gemeld dat de TEK compensatie biedt voor hoge kosten in 2023, was bij een aantal bakkers de indruk ontstaan dat de regeling meer bij hun behoefte zou aansluiten. Zij hadden verwacht dat de TEK een compensatie zou bieden voor de piek in de energiekosten in 2022. De uiteindelijke regeling kwam volgens hen te laat en bood te weinig ondersteuning voor hun financiële problemen als gevolg van de hoge energieprijzen. Want voor ondernemers was het tot begin 2024 onduidelijk of ze überhaupt recht zouden hebben op subsidie, of dat zij (een deel van) dat bedrag weer zouden moeten terugbetalen. Bij een aantal bakkers bestond angst voor dat laatste.

Geïnterviewde bakkers en hun brancheorganisaties gaven verder aan te zijn afgeschrikt door de voorwaarden die de minister heeft gesteld om voor de regeling in aanmerking te kunnen komen. Bakkers liepen daarom tegen veel vragen aan op het moment dat ze moesten besluiten om wel of niet TEK aan te vragen (zie figuur 10).

Figuur 10 Redenen waarom de TEK niet aansloot bij behoefte

Ingewikkelde en onzekere TEK schrok ondernemers af



Het was ingewikkeld voor ondernemers om te bepalen of ze recht hebben op de TEK, en hoeveel voorschot ze kunnen verwachten. Niet alleen moesten ze inzicht hebben in hun standaardenergieverbruik en omzet, ook werd bij elke stap van het proces gebruik gemaakt van andere energieprijzen (zie tekstbox in § 5.2.1). Daarnaast speelde er de onzekerheid over het definitieve subsidiebedrag dat ondernemers konden houden. De afrekening hangt namelijk af van de gemiddelde energieprijzen in 2023 en die waren niet bekend tijdens de aanmeldperiode.

5.2.4 Toch was het proces van de beleidsvoorbereiding zorgvuldig

De minister van EZK begon in het najaar van 2022 met de uitwerking van de regeling. Wij stellen vast dat de voorbereidingen van de minister van EZK voor het opstellen van de regeling zorgvuldig zijn geweest, ook al blijkt de regeling zelf in de praktijk vaak niet aan te sluiten op de situatie en de overwegingen van ondernemers zoals die uit de bakkerijsector. Zo heeft de minister de Tweede Kamer in verschillende Kamerbrieven voorafgaand aan de publicatie van de regeling geïnformeerd over verschillende scenario's ten aanzien van keuzes in de regeling. Ook is zij transparant geweest over de verwachte uitgaven voor de TEK. In de subsidieregeling TEK heeft zij het totale benodigde budget voor de TEK geraamd op € 1,4 miljard.

Ook tijdens de uitvoering van de TEK heeft de minister van EZK de voortgang bewaakt, zijn aanpassingen gedaan in de regeling en is de raming van het benodigde budget bijgesteld. Zo heeft de minister in mei 2023 een nieuwe analyse gepubliceerd van het gebruik van de regeling en de verwachte uitgaven. Daarin is met recentere (lagere) energieprijzen gerekend. Op basis van die analyse is het geschatte benodigde budget bijgesteld van € 1,4 miljard naar € 340 miljoen (Ministerie van EZK, 2023). Uiteindelijk komen de kosten voor de TEK op ongeveer € 60 miljoen uit. Dit is fors lager dan verwacht. Er zal dan ook een fors bedrag aan uitbetaald voorschot teruggevorderd moeten worden. De minister heeft aangegeven de 95% van de bedrijven die (een deel van) de TEK zullen moeten terugbetalen bij dit proces te ondersteunen (Ministerie van EZK, 2024c). Dit zal veel inspanning vragen van RVO.

De minister heeft ervoor gekozen om de regeling zo snel mogelijk op te zetten, gelet op de acute financiële problemen van veel ondernemers. Dit heeft wel gevolgen gehad voor hoe zij de regeling uiteindelijk heeft vormgegeven en de tijd die er was voor de minister om voor verschillende sectoren te doorgronden wat in de praktijk de problematiek was. Bijvoorbeeld, door uit te gaan van modelprijzen in plaats van echte prijzen. Maar de keuzes die vervolgens zijn gemaakt, hebben ondernemers bij nader inzien huiverig gemaakt om een aanvraag in te dienen. Door verschillende modelprijzen te hanteren werd de regeling complex voor veel aanvragers. Ook constateren we dat de minister geen rekening heeft gehouden met een scenario dat uitgaat van de sterk dalende prijzen in 2023. Daarnaast is er besloten om niet de vraag mee te nemen of de ondernemer bezig is geweest met energiebesparing. Een aantal ondernemers is namelijk wettelijk verplicht om energiebesparingsmaatregelen te nemen en daarover te rapporteren. Hierna gaan we daar verder op in.

5.2.5 TEK mogelijk strijdig met doelen energiebesparingsbeleid

Bij de TEK is een snelle openstelling en uitvoering van de regeling vooropgesteld. Dit heeft ertoe geleid dat de minister van EZK geen koppeling heeft aangebracht tussen de TEK en de energiebesparingsplicht.

De energiebesparingsplicht

Locaties van bedrijven en instellingen die meer dan 50.000 kWh elektriciteit of 25.000 m³ gas verbruiken¹¹ vallen onder de energiebesparingsplicht.¹² Dit is een verplichting om alle toepasselijke energiebesparende maatregelen te nemen met een terugverdientijd van 5 jaar of minder. Bedrijven moeten hierover elke 4 jaar bij RVO een rapportage indienen, de zogenoemde informatieplicht (Ministerie van EZK, 2019).

Wij stellen vast dat de TEK mogelijk niet in lijn is met de doelen van het energiebesparingsbeleid en de energiebesparingsplicht. Dit kan het geval zijn wanneer een bedrijf dat wel onder de energiebesparingsplicht valt, maar geen energiebesparende maatregelen heeft genomen, via de TEK-regeling wordt gecompenseerd voor hoge energiekosten. Dit zou een ondoelmatige besteding van subsidiegeld zijn. Omdat bekend is dat niet alle bedrijven zich houden aan de besparingsplicht (Kantar, 2020), is dit een relevant risico.

De minister van EZK heeft aangegeven dat een koppeling tussen de TEK en de energiebesparingsplicht niet goed uitvoerbaar is (Ministerie van EZK, 2024a). Wij denken echter dat zij op basis van informatie die RVO ontvangt over energiebesparing door bedrijven aannemelijk kan maken dat een deel van de TEK-ontvangers onder de energiebesparingsplicht valt. Uit de beschikbare informatie is te achterhalen dat een deel van de TEK-subsidie is toegezegd aan ondernemingen die, in ieder geval in 2019, niet aan hun energiebesparingsplicht voldeden.

5.2.6 Conclusie en oordeel

Conclusie

De minister van EZK wilde met de TEK-regeling het energie-intensieve mkb tegemoetkomen toen het werd geconfronteerd met recordhoge energieprijzen in 2022. De regeling is onder tijdsdruk in een zorgvuldig proces tot stand gekomen, maar de invulling van de TEK sloot niet aan bij de behoefte van veel ondernemers uit de bakkerijsector. Uit gesprekken bleek dat dit met name te maken had met:

- hoge drempels om in aanmerking te komen;
- onduidelijkheid over de regeling en de onzekerheid over de hoogte van het subsidiebedrag;
- de keuze voor de energieprijzen van 2023 als basis voor de subsidieregeling.

Dit heeft ertoe geleid dat er veel minder aanvragen (83% minder) zijn ingediend dan de minister van EZK vooraf verwachtte. Ook bleken de energieprijzen in 2023 fors lager te zijn dan in 2022.

We hebben gezien dat de minister bij de uitwerking van de TEK de nabije toekomst als uitgangspunt heeft gehanteerd. Maar veel ondernemers zagen zich geconfronteerd met acute problemen vanwege hoge energieprijzen in 2022 en verwachtten daar een oplossing voor. De uitwerking van de regeling sloot niet aan bij de verwachtingen van deze ondernemers. Verder concluderen we dat de TEK mogelijk niet in lijn is met de doelen van de energiebesparingsplicht. Het is overigens niet de eerste keer

dat ondernemers maar zeer beperkt gebruik maken van een regeling van de minister van EZK. Een jaar geleden constateerden we dat werkgevers zeer beperkt gebruik hadden gemaakt van een omscholingsregeling naar ICT en techniek. Beperkt inzicht in onder andere het investeringsgedrag van werkgevers maakte het lastig om een goede regeling te ontwerpen.

Oordeel over de beleidsresultaten

In dit onderzoek hebben we geanalyseerd wat de mogelijke oorzaken zijn voor het niet-gebruik van de TEK. Op grond daarvan hebben we een oordeel gegeven op een vijfpuntsschaal: goed, toereikend, matig, zorgelijk of zeer zorgelijk. Bij dit oordeel toetsen we de doeltreffendheid en doelmatigheid van het gevoerde beleid en de daaruit voortvloeiende resultaten voor burgers en bedrijven. We houden hierbij ook rekening met de context. Dat kan de ernst van de maatschappelijke gevolgen zijn, maar ook of er bijvoorbeeld sprake was van een plotselinge crisis die de rijksoverheid overviel. Waar dat van belang is, vermelden we de normen waaraan we getoetst hebben.

Het beleid om energie-intensieve mkb-bedrijven te helpen bij de gestegen energiekosten beoordelen wij als matig.

Oordeel



De onderbouwing voor dit oordeel is dat de TEK onvoldoende aansloot bij de behoefte van ondernemers. Dat is een van de redenen waarom er veel minder aanvragen zijn ingediend dan vooraf door EZK was ingeschat.

We hebben gezien dat de minister onder tijdsdruk wel de nodige stappen heeft gezet om een ordelijke regeling te realiseren om daarmee bedrijven in problemen te steunen. Zij raamde het aantal bedrijven dat naar verwachting van de regeling gebruik zou maken en het budget dat daarmee gemoeid zou zijn. Op basis van bijgestelde berekeningen stelde zij de voorwaarden van de regeling nader bij.

De minister is nu gedwongen energie te steken in het terugvorderen van de voorschotten bij 95% van de aanvragers. Recent onderzoek naar terugvordering van coronaschulden bij de Belastingdienst (Algemene Rekenkamer, 2024) laat zien dat daarvoor ondernemers risico's aan zijn verbonden, vooral wanneer bedrijven er financieel niet

goed voor staan. Wij hebben echter geen inzicht kunnen geven in de financiële positie van de groep aanvragers van de TEK, omdat wij geen toegang hadden tot de microdata van het CBS (zie § 5.2.2).

5.3 Subsidie voor warmtepompen



Dit jaar onderzochten we in ons verantwoordingsonderzoek het beleid dat de minister voor Klimaat en Energie in 2023 heeft gevoerd rond de subsidie voor warmtepompen. De minister voert dit beleid al sinds 2016, om mensen te

helpen bij de warmtetransitie. Dit onderwerp draagt bij aan het bereiken van de duurzame ontwikkelingsdoelen 7: betaalbare en duurzame energie en 13: klimaatactie.

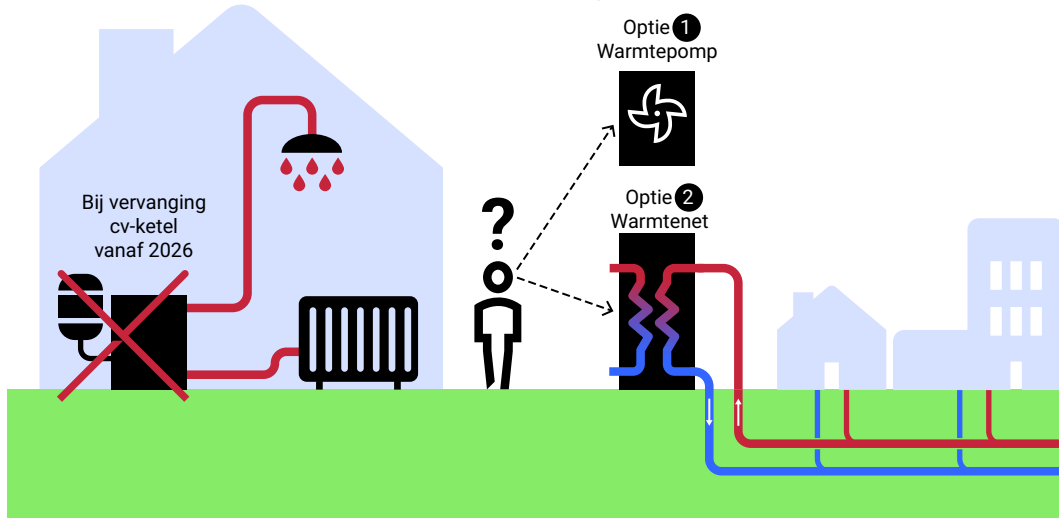
5.3.1 De warmtetransitie: van het gas af in 2050

Iedereen in Nederland wil graag een warm huis in de winter en warm water om te douchen. Die warmte komt nu meestal van een cv-ketel op aardgas. Maar in 2050 moeten alle huizen en gebouwen in Nederland aardgasvrij zijn, zo is afgesproken in het Klimaatakkoord. De minister voor Klimaat en Energie (KenE) wil hiermee de CO₂-uitstoot in Nederland helpen verminderen.

De overgangsfase van aardgas naar een duurzamer alternatief voor verwarming, koken en warm water noemen we de warmtetransitie. De warmtetransitie wordt weergegeven in figuur 11. Een particuliere woningeigenaar kan op 2 manieren van het aardgas af gaan: een aansluiting op een gepland warmtenet (een collectieve oplossing) of een warmtepomp laten installeren (een individuele oplossing).

Figuur 11 De warmtetransitie voor particuliere woningeigenaren

Warmtetransitie: welke keuze heeft de burger?



Om iedereen te helpen bij de warmtetransitie, zijn er subsidies en leningen voor zowel collectieve als individuele warmteoplossingen. Zo kan een woningeigenaar sinds 2016 subsidie aanvragen voor de aankoop van een (hybride¹³) warmtepomp. Dit is de Investeringssubsidie duurzame energie en energiebesparing (ISDE). Daarnaast zet de minister ook wetgeving in voor de warmtetransitie. Zo geldt vanaf 2026 de verplichting om een hybride of elektrische warmtepomp aan te schaffen en te installeren, als de cv-ketel aan vervanging toe is.

5.3.2 Ons onderzoek

We vragen ons af of de collectieve en individuele warmteaanpak goed op elkaar aansluiten. Een warmtenet lijkt voor dichtbevolkte wijken de oplossing met de laagste maatschappelijke kosten. Terwijl rijkssubsidies individuele oplossingen als een warmtepomp juist goedkoper maken voor de individuele eindgebruiker. Maar als er bijvoorbeeld veel mensen in een wijk een warmtepomp installeren, kiezen ze later – zo verwachten we – niet snel meer voor een aansluiting op een warmtenet. Dit kan leiden tot mogelijke hogere kosten voor de eindgebruikers van warmtenetten.

Wij onderzoeken allereerst in hoeverre de individuele warmteaanpak van de ministers doelmatig en doeltreffend is. In dit onderzoek richten we ons op de ISDE-regeling voor warmtepompen. Dit gaat om € 749 miljoen (prijspeil 2022) voor de periode 2016-2022. Daarna onderzoeken we in hoeverre (de vormgeving van) de individuele warmteaanpak gevolgen heeft voor de doelmatigheid van de collectieve warmteaanpak. Hier zullen wij op een later moment over rapporteren. Meer informatie over dit lopende onderzoek staat op onze website: <https://www.rekenkamer.nl>.

5.3.3 Doel en uitgaven ISDE-regeling voor warmtepompen

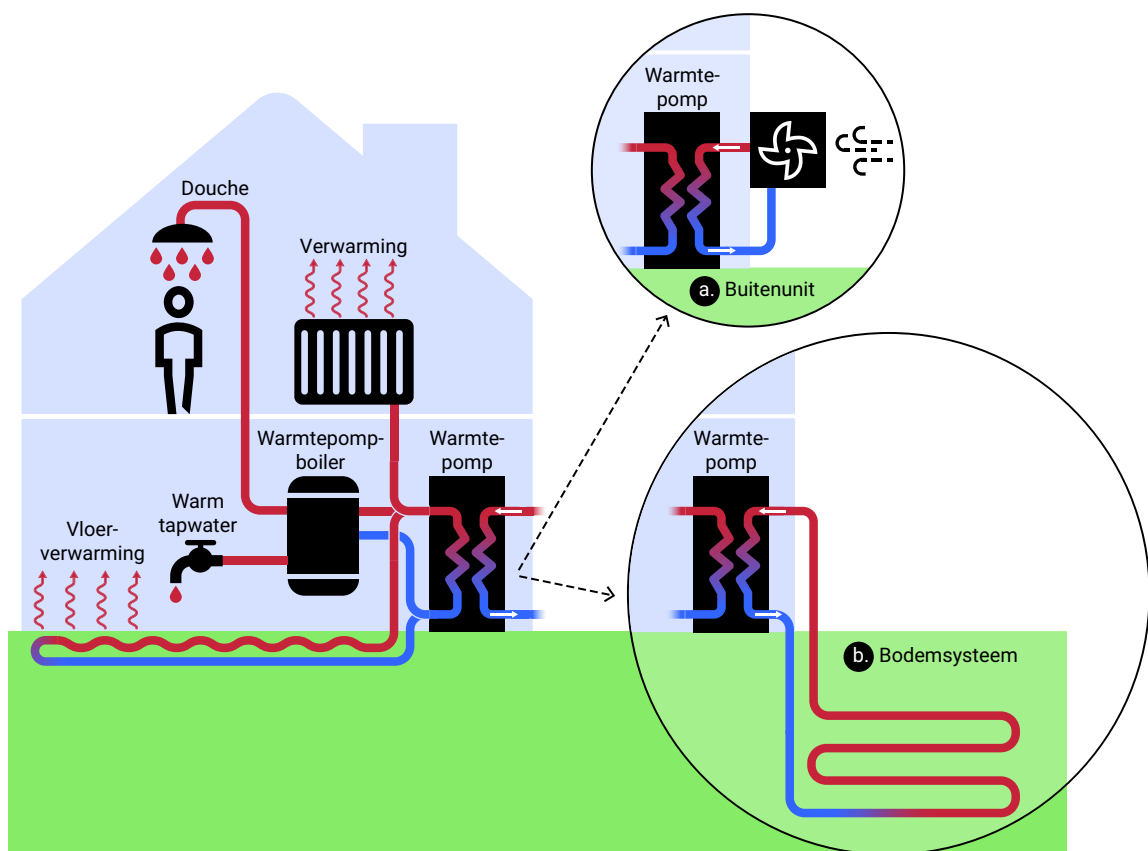
Doel ISDE-regeling verandert in de loop der jaren

In 2016 investeerde de markt te weinig in de productie van kleine apparaten voor de productie van duurzame energie, zoals warmtepompen¹⁴ (zie figuur 12 voor uitleg over de werking van een warmtepomp). Om de productie van duurzame energie van de grond te krijgen startte de minister van EZK de ISDE-regeling.¹⁵

Vanaf 2019, toen het Klimaatakkoord inging, verschoof de focus van de ISDE-regeling van productie van duurzame energie naar het verminderen van de CO₂-uitstoot. Maar de minister meldde niet hoeveel CO₂-uitstoot hij met de ISDE-regeling wil verminderen, het einddoel was niet duidelijk. Daardoor is niet te zeggen wanneer de regeling een succes is. In 2022 stelt de minister voor KenE een ander doel vast dat wel duidelijk en meetbaar is: 1 miljoen hybride warmtepompen in 2030. De minister heeft niet duidelijk gemaakt aan het parlement of de oorspronkelijke doelen uit 2016 nog gelden.

Figuur 12 De werking van een warmtepomp¹⁶

Een warmtepomp haalt warmte uit de lucht (optie a) of uit de bodem (optie b), zodat dit gebruikt kan worden voor verwarming of warm water in huis



Zakelijke en particuliere aanvragers toegelicht

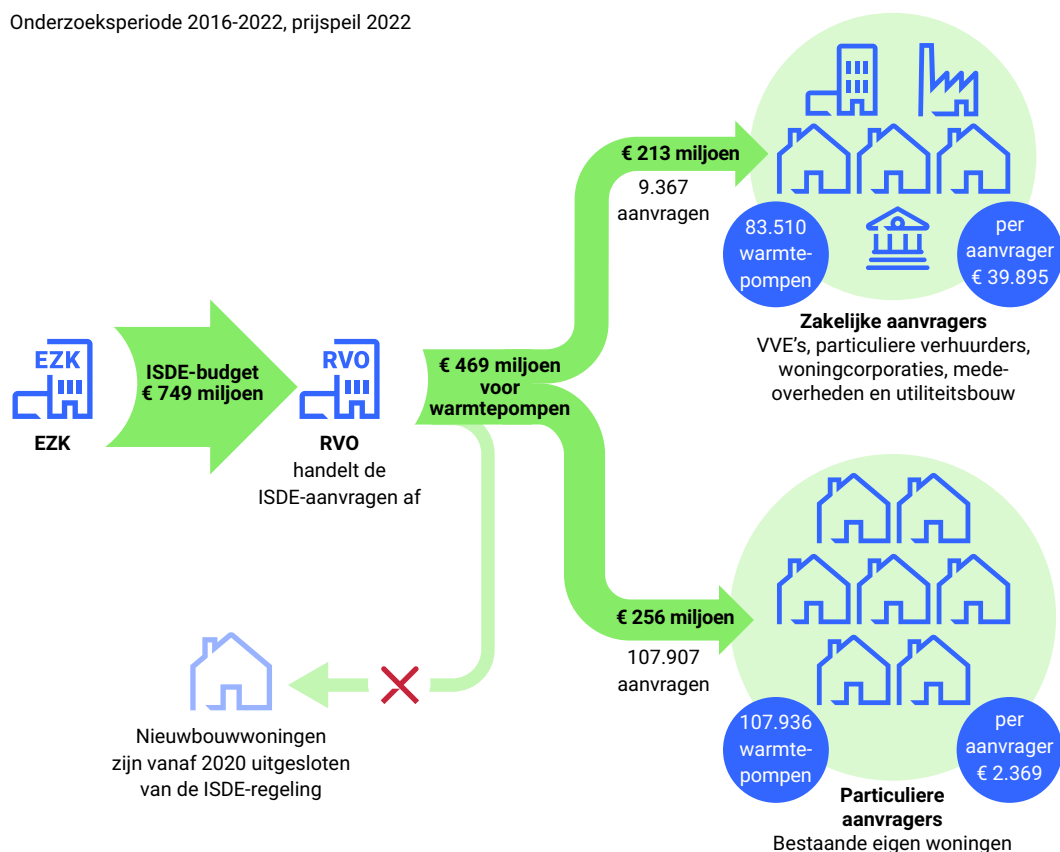
De ISDE-regeling subsidieert particuliere woningeigenaren. Ook kunnen zakelijke gebruikers, zoals woningbouwverenigingen, medeoverheden, verenigingen van eigenaren (VvE's) en particuliere verhuurders, een subsidie uit de ISDE-regeling aanvragen. Figuur 13 laat de geldstroom en bijbehorende aanvragen voor warmtepompen zien, verdeeld naar aanvragers.

De subsidievoorwaarden verschillen voor zakelijke en particuliere aanvragers. Zakelijke aanvragers vragen de subsidie aan voordat de warmtepomp wordt gekocht en geïnstalleerd, terwijl particuliere aanvragers de warmtepomp eerst zelf moeten betalen en laten installeren. De aanvrager krijgt gemiddeld 30% van de totale investeringskosten (aanschaf + installatie) van een warmtepomp.

Figuur 13 Geldstroom en aanvragers subsidie warmtepompen

Subsidie ISDE-regeling ging naar zowel zakelijke als particuliere aanvragers

Onderzoekperiode 2016-2022, prijspeil 2022



Elk jaar meer uitgaven ISDE-regeling en meer geïnstalleerde warmtepompen

De minister voor KenE geeft vanaf 2016 ieder jaar meer publiek geld uit aan de ISDE-regeling. De ISDE-regeling loopt tot 2030 en het beschikbare budget is sinds 2016 meerdere keren verhoogd. Het beschikbare budget voor de ISDE-regeling blijft jaarlijks stijgen, van € 511 miljoen gerealiseerd in 2023 via € 686 miljoen begroot in 2024

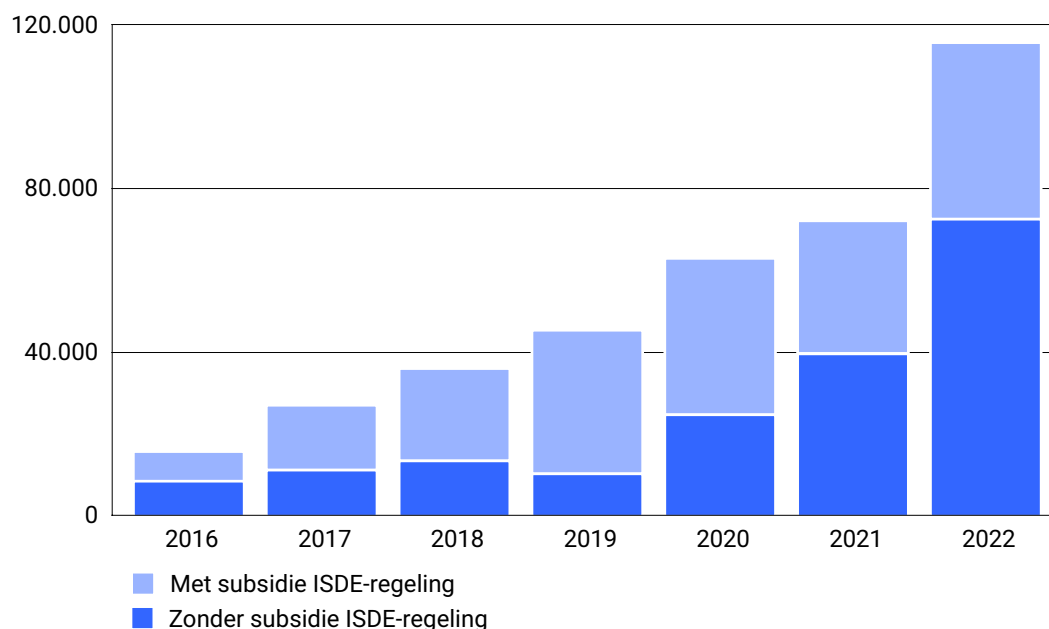
naar € 807 miljoen begroot in 2025. In de periode 2016-2022 is in totaal € 749 miljoen (prijsspeil 2022) aan subsidies uit de ISDE-regeling uitgekeerd. Van dit bedrag is 62,6%, oftewel € 469 miljoen (prijsspeil 2022), uitgegeven aan warmtepompen.

Ook stijgt elk jaar het aantal geplaatste warmtepompen, zie figuur 14. In de periode 2016-2022 is 51% van alle bodem/water- en lucht/water-warmtepompen in Nederland aangeschaft met subsidie uit de ISDE-regeling. Daarmee heeft de regeling bijgedragen aan de vermindering van CO₂-uitstoot binnen de gebouwde omgeving.

Figuur 14 Aantal verkochte warmtepompen in Nederland

Het aantal geïnstalleerde warmtepompen blijft stijgen, ook relatief meer warmtepompen zonder subsidie uit ISDE-regeling

Aantal verkochte warmtepompen



5.3.4 ISDE-regeling bereikt niet alle burgers, maar verhoudingsgewijs een specifieke groep particuliere aanvragers

Eind 2022 had 2,2% van alle koopwoningen in Nederland een warmtepomp (mede) gefinancierd met de ISDE-regeling, dat zijn ruim 100.000 woningen. Uit ons onderzoek naar particuliere aanvragers blijkt:

- Het grootste aantal woningen met een gesubsidieerde warmtepomp is gebouwd in 2013 of later.
- Er zijn meer gesubsidieerde warmtepompen geïnstalleerd in woningen van 150 m² en groter. In Nederland was in 2022 32,7% van de koopwoningen 150 m² of groter, terwijl in 67,2% van deze koopwoningen een gesubsidieerde warmtepomp is geïnstalleerd.

- De gesubsidieerde warmtepompen worden relatief vaak geïnstalleerd in huizen in niet-stedelijke wijken.
- Particuliere woningeigenaren met een inkomen per huishouden van € 100.000 of meer maken 5 keer vaker gebruik van de subsidie voor een warmtepomp dan woningeigenaren met een inkomen per huishouden tot € 25.000.

De regeling is generiek: alle nieuwe warmtepompen zijn welkom, want ze zorgen voor minder CO₂-uitstoot. De minister heeft geen specifieke doelgroepen gedefinieerd. Hij heeft bepaald dat de subsidie zoveel mogelijk huishoudens moest bereiken. Maar daar is de minister niet in geslaagd. Niet alle huishoudens zijn in dezelfde mate bereikt. Als het doel van de minister is om ook minder kapitaalkrachtige huishoudens te bereiken, is het zaak dat hij in de toekomst de regeling anders vormgeeft. Bijvoorbeeld om te zorgen dat de subsidie ook terechtkomt bij minder kapitaalkrachtige huishoudens. Om de subsidie te ontvangen moet een particuliere aanvrager de warmtepomp nu zelf eerst betalen. Ook dekt de subsidie maar gemiddeld 30% van de kosten. De vraag is of de warmtepomp zelfs met subsidie voor iedereen betaalbaar is.

5.3.5 Resultaten ISDE-regeling voor warmtepompen

Geen doel voor vermindering CO₂-uitstoot gesteld

De minister voor KenE wil dat warmtepompen bijdragen aan minder CO₂-uitstoot, maar heeft hiervoor geen doel gesteld. Bovendien berekent hij de verminderde CO₂-uitstoot door het gebruik van warmtepompen niet. Daardoor kan hij ook niet verantwoorden over de bijdrage van de ISDE-regeling aan de vermeden CO₂-uitstoot.

Minister heeft geen zicht op doelmatigheid, meelifters blijven buiten beeld

Als niet alle huishoudens in dezelfde mate gebruik maken van de regeling, maar vooral woningeigenaren met een hoger inkomen, rijst de vraag of de subsidie doelmatig is. Had de minister niet voor hetzelfde publieke geld meer CO₂-uitstoot kunnen verminderen? Daar kan de minister geen antwoord op geven, omdat hij dat niet berekent. Daarom hebben wij zelf de kosten berekend van de CO₂ die niet wordt uitgestoten doordat een warmtepomp met subsidie is geïnstalleerd. Wij komen op minimaal € 219 per ton CO₂ die niet wordt uitgestoten. Dat is lager dan de norm die de minister aan een vergelijkbare subsidie voor duurzame energie heeft ontleend, namelijk maximaal € 300 per niet uitgestoten ton CO₂.¹⁷

We konden echter niet alle relevante informatie in onze berekening meenemen, omdat die niet beschikbaar is. Om na te gaan of de minister onder zijn eigen norm blijft, moeten de berekeningen namelijk worden gecorrigeerd voor zogenoemde

meelifters: woningeigenaren die zonder de subsidie ook een warmtepomp zouden hebben aangeschaft. De minister heeft het percentage meelifters bij de ISDE-regeling niet laten berekenen¹⁸ (SEO, 2019). In studies naar vergelijkbare regelingen (PBL, 2020 en TNO, 2021) is het meelifterseffect wel meegenomen bij de berekening van de doelmatigheid. Bij hoge percentages meelifters bij de ISDE-regeling overschrijdt de minister zijn eigen norm van maximaal € 300 per niet-uitgestoten ton CO₂.

Altijd meelifters bij een generieke regeling

In eerder onderzoek (Algemene Rekenkamer, 2022) constateerden wij dat het Warmtefonds geld leent aan woningeigenaren die ook bij een commerciële bank een lening hadden kunnen afsluiten om hun woning te verduurzamen. We constateerden dat de wens om publiek geld uit het Warmtefonds doelmatig te besteden op gespannen voet staat met de wens dat dit fonds voor iedereen toegankelijk is. Om bij de ISDE-regeling een goede afweging te kunnen maken tussen doelmatigheid en toegankelijkheid, is het relevant dat de minister voor KenE zijn doelen en doelgroep – in relatie tot het doel en met inachtneming van de meeliftersproblematiek – helder heeft geformuleerd en de doelmatigheid van de subsidie inzichtelijk maakt. Dat heeft hij niet gedaan.

5.3.6 Conclusies

Wij onderzochten de ISDE-regeling voor warmtepompen in de periode 2016-2022. De minister voor KenE heeft via deze regeling gezorgd voor meer geïnstalleerde warmtepompen. Daarmee heeft de regeling bijgedragen aan de vermindering van CO₂-uitstoot binnen de gebouwde omgeving in Nederland.

Tegelijk constateren wij dat de minister voor KenE:

- niet weet hoeveel CO₂-uitstoot is verminderd voor de € 469 miljoen (prijspeil 2022) die hij aan gesubsidieerde warmtepompen is uitgegeven (in de onderzoeksperiode 2016-2022), en zich hierover niet kan verantwoorden;
- de ISDE-regeling voor warmtepompen niet bij alle huishoudens terecht komt, maar voornamelijk bij specifieke groepen, bijvoorbeeld particuliere woningeigenaren met een inkomen per huishouden van € 100.000 of meer;
- als hij de ISDE-regeling voor warmtepompen doelmatiger wil maken, hij in ieder geval inzicht moet hebben in het aantal mensen die ook zonder subsidie een warmtepomp zou hebben aangeschaft;
- tot 2022 geen specifieke en meetbare doelen heeft opgesteld voor de ISDE-regeling;
- niet kan leren van de ervaringen met de ISDE-regeling en die toepassen in de warmtetransitie, omdat hij onvoldoende zicht heeft op doelgroepbereik, doeltreffendheid en doelmatigheid van de subsidie voor warmtepompen.

5.3.7 Oordeel

In dit onderzoek hebben we getoetst in hoeverre het gevoerde beleid van de minister voldoet aan de daaraan te stellen normen. Op grond daarvan hebben we een oordeel gegeven op een vijfpuntsschaal: goed, toereikend, matig, zorgelijk of zeer zorgelijk.

Het beleid voor de ISDE-regeling voor warmtepompen beoordelen we als matig.

De subsidie voor warmtepompen zorgt inderdaad voor meer geïnstalleerde warmtepompen, maar de subsidie had doelmatiger gekund. Dat is belangrijk, want zo kan de minister de stijgende budgetten voor de ISDE-regeling de komende jaren zinnig en zuinig besteden. En zo kan hij leren van de ervaringen met de ISDE-regeling, voor het verdere verloop van de warmtetransitie.

Oordeel



5.3.8 Aanbeveling

Op basis van ons onderzoek komen wij tot de volgende aanbeveling voor de minister voor KenE:

Laat bij de evaluatie van de ISDE-regeling (gepland in 2024) ook de doelmatigheid (het percentage meelifters) en doeltreffendheid (de vermindering van de CO₂-uitstoot) van de ISDE-regeling berekenen, om meer waar voor publiek geld te realiseren.

5.4 Terugblik

5.4.1 Capaciteitsproblemen elektriciteitsnet

In 2022 besteedden we aandacht aan de capaciteitsproblemen op het elektriciteitsnet in een onderzoek naar de netverzwaring. Door een tekort aan capaciteit kunnen netbeheerders niet iedereen meteen op het elektriciteitsnet aansluiten. We schreven dat de minister samen met de Tweede Kamer duidelijk moet maken wie er het eerst toegang zou moeten krijgen. Op dit moment zijn netbeheerders namelijk formeel verplicht om alle aanvragen op volgorde van binnenkomst af te handelen, volgens het principe 'wie het eerst komt, het eerst maalt'.

De ACM publiceerde in juli 2023 een ontwerpbesluit dat netbeheerders de mogelijkheid geeft om aanvragen voor transportcapaciteit te prioriteren. Dit besluit maakt het voor netbeheerders mogelijk om voorrang te geven aan projecten die bijdragen aan belangrijke maatschappelijke doelen, zoals veiligheid, gezondheidszorg, duurzaamheid en het oplossen van netcongestie. De ACM zal een definitief codebesluit publiceren nadat zij de zienswijzen op het ontwerp codebesluit heeft geëvalueerd (ACM, 2023b). De minister voor KenE (2023b) heeft de Kamer gemeld dat deze in april 2024 wordt verwacht. Hij heeft verder in maart 2023 een prioriteringskader uitbreidingen elektriciteitsnet gepresenteerd. In zijn jaarverslag meldt de minister dat hiermee uitbreidingen met grote maatschappelijke impact meer prioriteit in de investeringsplannen van netbeheerders en overheden krijgen.

5.4.2 Monitoring energiebesparing

Binnen de Europese Unie zijn afspraken gemaakt over energiebesparing: de Europese Energie-Efficiëntie Richtlijn (EED). Deze richtlijn bepaalt hoeveel energie alle lidstaten tot 2030 moeten besparen. Voor het hoofddoel (artikel 4) wordt er naar maximaal energieverbruik gekeken. Voor het doel in artikel 8 zullen besparingen moeten worden gerealiseerd met nationaal beleid.¹⁹ De minister voor KenE moet aan de Europese Commissie aantonen dat Nederland de doelen uit de EED haalt. Goede monitoring is nodig om na te gaan of die doelen worden gehaald en of hij het energiebesparingsbeleid tussentijds moet bijsturen.

Verleden jaar concludeerden we dat uit de monitoring die de minister daarbij gebruikte niet duidelijk werd wat de stand van zaken was. Het risico bestaat dat Nederland niet op tijd zijn besparingsdoelen haalt en in kortere tijd ondoelmatige maatregelen moet nemen om alsnog zijn afspraken na te komen. Daarom hebben we aanbevolen om snelheid te maken met het opzetten van een bruikbaar monitoringssysteem van de resultaten van het nationale beleid.

De minister gaf in zijn reactie aan meer bedrijven en meer maatregelen onder de besparingsverplichting te zullen brengen. Met de informatie die bedrijven hierover moeten aanleveren kan de minister de monitoring verbeteren. In zijn Kamerbrief van 3 oktober 2023 vermeldde de minister de monitoringresultaten van de energiebesparingsplicht over de periode van juli 2019 tot juli 2023 (Minister voor KenE, 2023c). Hij ging daarbij niet in op verdere verbeteringen van de monitoringssystematiek. Het PBL (2023) geeft in zijn jaarlijkse Klimaat- en Energieverkenning aan dat als alles meezit het cumulatieve besparingsdoel uit de EED artikel 8 volgens de ramingen binnen bereik ligt. Maar dan moet het kabinet zijn huidige klimaatplannen en de aanvullende klimaatmaatregelen uit het voorjaar 2023 wel zodanig uitvoeren dat deze maximaal effect

hebben. Invloeden die het kabinet niet kan sturen, zoals hoogte van prijzen op de energiemarkt en de weersomstandigheden, moeten dan ook positief uitvallen.

Het kabinet moet de cumulatieve energiebesparing die het met nationaal beleid realiseert (artikel 8) aan de Europese Commissie rapporteren met onderbouwde monitorgegevens. Daarom blijft een goede monitoringsystematiek belangrijk om de Europese afspraken over verplichte energiebesparingsdoelen na te komen.

5.4.3 Omscholing naar ICT en techniek

In de ICT en techniek, belangrijke sectoren voor de Nederlandse economie, de klimaat- en energietransitie en de digitalisering, zijn al jaren personeelstekorten. Een omscholingsregeling moest ervoor zorgen dat meer werknemers overstappen van een zogenoemde ‘overschotsector’ naar de sectoren ICT of techniek. Van de regeling is zeer beperkt gebruikgemaakt. Om inzicht te krijgen in mogelijke oorzaken hiervan onderzochten we in het vorige verantwoordingsonderzoek de voorbereiding van de regeling. Wij vonden het zorgelijk dat de minister van EZK daarbij beperkt inzicht had in het gedrag van werkgevers en onvoldoende lessen had getrokken uit eerdere scholingsmaatregelen. Wij bevalen de minister aan om de doelen van bijvoorbeeld het *Actieplan Groene en Digitale banen* beter te onderbouwen. Het parlement krijgt zo realistische verwachtingen bij voorgestelde maatregelen.

In december 2023 heeft de minister de Kamer geïnformeerd over de voortgang bij het *Actieplan Groene en Digitale banen* (Ministerie van EZK, 2023b). De minister meldt onder andere dat het kabinet wil laten doorrekenen hoeveel technici met welke opleiding er nodig zijn om de klimaatambities in 2030 te realiseren. Vervolgens wil het kabinet laten doorrekenen of de voorgenomen maatregelen uit het actieplan in voldoende mate bijdragen aan het bereiken van de doelstellingen. Het kabinet zegt verder de uitvoering van de maatregelen uit het actieplan te zullen monitoren op hun effectiviteit. De monitor levert de basis voor de tweejaarlijkse monitoring aan de Kamer, te beginnen in najaar 2024.

In het *Adviesrapport Governance Actieplan Groene en Digitale banen* van 30 oktober 2023²⁰ staat dat financiering een belangrijk sturingsinstrument is, maar dat aan het actieplan geen middelen zijn toegekend. Er zijn wel rijksmiddelen beschikbaar die kunnen bijdragen aan de doelen van het actieplan, zoals subsidies voor verschillende NGF-projecten. De doelen daarvan kunnen samenvallen met die van het Actieplan. Maar de uitvoering van die projecten is in eerste instantie gericht op het bereiken van de eigen doelen.

5.4.4 Toekomstfonds

Met het Toekomstfonds beoogt de minister behoud van vermogen uit meevallers uit de gasbaten voor toekomstige generaties. Ook dient het fonds innovatie in Nederland te versterken. In het vorige verantwoordingsonderzoek vroegen wij ons af of dat na 10 jaar ook daadwerkelijk het geval is. Wij constateerden dat verschillende uitgangspunten van het Toekomstfonds geen praktijk zijn gebleken. Zo waren er bijvoorbeeld geen meevallers uit gasbaten. Het fonds was daarvoor in het leven geroepen, maar de systematiek om gasbatenmeevallers te bepalen is geschrapt. Verder heeft de minister de doelstelling om vermogen voor toekomstige generaties niet nader uitgewerkt. Daarover kan zij zich dus ook niet goed verantwoorden. In haar reactie gaf de minister aan aanleiding te zien om de doelen en vormgeving van het fonds te heroverwegen.

De minister meldde in mei 2023 de Kamer in het najaar van 2023 te willen informeren over de toekomstige vormgeving van het Toekomstfonds.²¹ De minister moet dat nog doen. De demissionaire status van het kabinet maakt het overigens minder gepast doelstellingen van een beleidsartikel te wijzigen.

5.5 Totstandkoming beleidsinformatie

In deze paragraaf geven wij de uitkomsten van ons onderzoek naar de totstandkoming van de beleidsinformatie.

Wij hebben onderzocht of de beleidsinformatie in het *Jaarverslag 2023* van het Ministerie van EZK betrouwbaar tot stand is gekomen. Uit dit onderzoek zijn geen bevindingen naar voren gekomen waaruit blijkt dat de totstandkoming niet betrouwbaar is.

Wij hebben ook onderzocht of de beleidsinformatie in strijd is met de financiële verantwoordingsinformatie. Wij stellen vast dat de beleidsinformatie niet in strijd is met de financiële verantwoordingsinformatie.

6.

Reactie minister en nawoord Algemene Rekenkamer

De minister van EZK heeft, mede namens de minister voor Klimaat en Energie en de staatssecretaris Mijnbouw, op 26 april 2024 gereageerd op ons conceptrapport. Hieronder geven we haar reactie samengevat weer. De volledige reactie staat op www.rekenkamer.nl/verantwoordingsonderzoek-2023. We sluiten dit hoofdstuk af met ons nawoord.

6.1 Reactie minister van EZK

De minister heeft met belangstelling kennisgenomen van het conceptrapport en reageert op onze bevindingen en aanbevelingen. Zij zegt ook (verdere) maatregelen toe.

Bedrijfsvoering

De resterende verbeterpunten voor het autorisatiebeheer van het financieel systeem pakt de minister samen met de minister van LNV op. Zij gaat ook graag in gesprek met de Algemene Rekenkamer en de ADR over de invulling van de sturing en beheersing van het autorisatiebeheer.

De minister onderschrijft het nut om door te gaan met de inspanningen op de digitalisering van de inkoopketen. Daarnaast ziet zij erop toe dat de positieve trend ten aanzien van het inkoopbeheer wordt doorgezet in 2024. Ze wijst daarbij op een dashboard waarin de spendanalyse wordt weergegeven en het sneller afronden van de analyse over de objectieve leverancierskeuze. Ook de verbeteringen in het inkoopbeheer bij de Nationaal Coördinator Groningen (NCG) dienen te worden voortgezet.

Dienstverlening DICTU

De minister geeft aan dat het platform en de applicaties die op het platform draaien, eigendom zijn van de Rijksdienst voor Identiteitsgegevens (RvIG). Alle werkzaamheden die DICTU hierop uitvoert, vinden plaats onder directe aansturing van RvIG. Er is volgens haar dus geen sprake van uitbesteding van RvIG aan DICTU. In die zin dient de bestuurlijke adressering van de gedane aanbevelingen in de optiek van DICTU te worden gericht aan RvIG. RvIG kan vervolgens met DICTU in overleg treden om opvolging en eventueel prioritering te geven aan de eventueel noodzakelijke acties.

Energiemaatregelen

Met ons constateert de minister voor KenE dat de Tijdelijke Tegemoetkoming Blokaansluitingen (TTB) als crisismaatregel tot stand is gekomen. De afweging om af te wijken van het Uniform subsidiekader heeft de minister zeer bewust en weloverwogen gemaakt en met de Tweede Kamer gedeeld. De minister wijst erop dat het reeds staand kabinetsbeleid is om te wegen of het wenselijk is om nieuwe niet-fiscale taken door de Belastingdienst uit te laten voeren. De minister geeft verder aan dat voordat hij onterecht uitgekeerde bedragen terugvordert, bezien moet worden wat de gevolgen zijn voor de bewoners die hierdoor alsnog met terugwerkende kracht een hogere energierekening krijgen.

Nadat de TTB en de subsidieregeling bekostiging plafond energietarieven kleinverbruikers (CEK23) zijn afgerond zal een evaluatie worden uitgevoerd naar de totstandkoming. De minister voor KenE zal de bevindingen van de Algemene Rekenkamer hierbij betrekken.

In haar reactie op de Tegemoetkoming Energiekosten energie-intensief mkb (TEK) schetst de minister de uitgangspunten van deze regeling. Ze wilde energie-intensieve ondernemers helpen die zwaar getroffen zouden worden door een langere periode van energieprijssstijging. Ondernemers moeten volgens haar in ieder geval een deel van de prijsschokken ook zelf kunnen opvangen. Dat is onderdeel van het bedrijfsrisico. Zij benadrukt veel aandacht te hebben besteed aan voorlichting van het aanvraagproces en de werking van de regeling. De minister vond een koppeling tussen de TEK en de energiebesparingsverplichting onverstandig, omdat in korte tijd een zo eenvoudig mogelijke regeling moest worden ontwikkeld. De minister zegt verder toe de TEK te zullen evalueren.

Verdelen schaarse ruimte voor windparken over marktpartijen

De minister herkent het getrapte afwegingsproces van belangen op zee. Zij neemt, samen met de minister van Infrastructuur en Waterstaat, die verantwoordelijk is voor het Programma Noordzee, onze conclusie ter harte om de belangenafweging voortaan meer expliciet en transparant te maken. Bij de evaluatie van de komende vergunningsprocedures zal ook de minister van Financiën worden betrokken en de Tweede Kamer worden geïnformeerd over de belangrijkste lessen.

Klimaatfonds

De minister voor KenE neemt onze aanbeveling om duidelijke bestuurlijke afspraken te maken met de vakdepartementen over de informatievoorziening over de uitgaven van het Klimaatfonds ter harte. Volgens hem zijn duidelijke bestuurlijke afspraken over de verantwoording over Klimaatfondsuitgaven reeds vastgelegd in het hoofdstuk financiële spelregels van het Meerjarenprogramma Klimaatfonds. Deze afspraken zijn op hoofdlijnen gebaseerd op de Comptabiliteitswet en de tijdelijke wet Klimaatfonds. De minister zegt, in lijn met de aanbeveling, in de financiële spelregels van het Ontwerp-Meerjarenprogramma 2025 te hebben vastgelegd dat departementen die Klimaatfondsmiddelen ontvangen een bijlage bij hun begroting moeten opnemen waarin alle Klimaatfondsuitgaven apart zijn opgenomen. Ook moet per maatregel worden ingegaan op de stand van zaken van de uitvoering, eventuele onderuitputting en de belangrijkste resultaten.

De onderuitputting van de uitgaven in 2023 hoeft volgens de minister niet direct nadelig te zijn voor het bereiken van de klimaatdoelen. Het betreft veel nieuwe subsidieregelingen die bijdragen aan het vergroten van de investeringszekerheid waardoor partijen zich kunnen voorbereiden op duurzame investeringen. De effectiviteit van het fonds zal onderwerp zijn in een evaluatie van de instellingswet van het Klimaatfonds in 2026.

Subsidie voor warmtepompen

De minister geeft bij dit onderzoek aan dat de Investeringssubsidie duurzame energie en energiebesparing (ISDE) onderdeel is van een brede instrumentenmix om investeringen in de warmtepomp te stimuleren. Hij onderschrijft dat woning-eigenaren met een lager inkomen minder gebruik maken van beschikbare subsidies en wijst op het belang van isolatiemaatregelen. Om meer waar voor publiek geld te realiseren zal de minister conform onze aanbeveling bij de eerstvolgende evaluatie ook de doelmatigheid (het percentage meelifters) en doeltreffendheid (de vermindering van de CO₂-uitstoot) van de ISDE-regeling laten berekenen.

6.2 Nawoord Algemene Rekenkamer

We merken met instemming op dat de minister grotendeels de bevindingen onderschrijft en de aanbevelingen overneemt. Met de voorgenomen inspanningen kan de minister de positieve trend in de verbetering van het financieel beheer voortzetten. Over een nadere invulling van de verbeteringen blijven we graag in gesprek met de minister. We zullen tevens met belangstelling volgen hoe de minister haar verantwoordelijkheid voor de aanbestedings- en de mededingingswetgeving zal invullen om het inkoopbeheer rijksbreed te verbeteren.

Uit het onderzoek dat een externe IT-auditor heeft verricht naar de interne beheersmaatregelen blijkt dat zowel RvIG als DICTU een verantwoordelijkheid hebben voor de beheersmaatregelen. De aanbevelingen zijn in ons rapport aan DICTU gericht, omdat DICTU als ICT-dienstverlener een verantwoordelijkheid heeft voor een deel van deze beheersmaatregelen. Het is daarom van belang dat de ministers van EZK en BZK hierover met elkaar in gesprek gaan.

Met de minister onderschrijven wij dat tijdens de energiecrisis maatregelen onder druk tot stand zijn gekomen. De aanpak van deze noodmaatregelen was actief en beheerst. Een beheerste uitvoering betekent ook dat de minister risico's dat burgers en bedrijven subsidies moeten terugbetalen zoveel mogelijk wil beperken.

Het is des te belangrijk dat het kabinet voor de crisismaatregelen lessen trekt uit de evaluaties die het heeft toegezegd. Dit tevens ter voorbereiding voor eventuele toekomstige crisismaatregelen. Zo constateert de minister bij de TEK dat ondernemers als onderdeel van het bedrijfsrisico ook zelf prijsschokken moeten kunnen opvangen. De minister zou nader kunnen afbakenen en communiceren wat zij onder een acceptabel bedrijfsrisico verstaat.

Bijlagen

Bijlage 1 Overzicht fouten en onzekerheden Ministerie van EZK 2023

Deze bijlage bevat een infographic met daarin de geconstateerde fouten en onzekerheden op totaalniveau en op artikelniveau. Op deze gegevens baseren wij ons oordeel over de verplichtingen en de uitgaven en ontvangsten in het *Jaarverslag 2023* van het Ministerie van EZK.

Op www.rekenkamer.nl/verantwoordingsonderzoek-2023 staat een overzicht van alle gecontroleerde bedragen en fouten en onzekerheden die weaantreffen in:

- verplichtingen;
- uitgaven en ontvangsten;
- saldibalans;
- afgerekende voorschotten;
- baten-lastenagentschappen.

De infographic laat ons oordeel zien op 2 criteria: *rechtmatigheid* en *betrouwbaarheid en ordelijkheid*. De figuur heeft de volgende onderdelen:

- Bovenaan staat de weergave van de fouten en onzekerheden op het totaal van de verantwoordingsstaat.
- Daarna volgen de begrotingsartikelen waarin het hoogste percentage fouten en onzekerheden is geconstateerd. Begrotingsartikelen waarin wij geen fouten en onzekerheden hebben geconstateerd, zijn niet in de infographic opgenomen. Naast het verantwoorde totaalbedrag per begroting staat het totaalbedrag per begrotingsartikel.

- De verticale oranje streep geeft de tolerantiegrens aan.
- De lichtblauwe balk illustreert de relatieve financiële omvang van het begrotingsartikel ten opzichte van het totaalbedrag per begroting.

Economische Zaken en Klimaat (XIII)

Verplichtingen Bedragen x € 1.000

Verantwoord bedrag

Rechtmatigheid (RM) Betrouwbaarheid en ordelijkheid (BO)

● Fout en onzekerheid | Tolerantiegrens

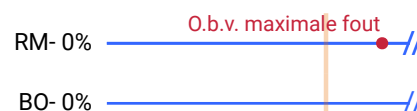
Totaal

26.066.752
521.335 tolerantiegrens



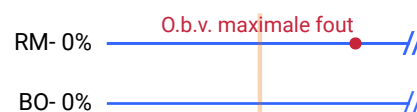
1. Goed functionerende economie en markten

349.134
25.000 tolerantiegrens



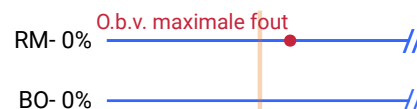
40. Algemeen

610.217
30.511 tolerantiegrens



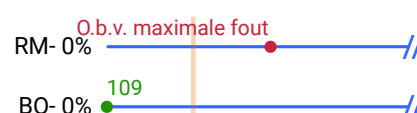
5. Een veilig Groningen met perspectief

2.630.163
131.508 tolerantiegrens



4. Een doelmatige energievoorziening en beperking van de klimaatverandering

18.448.402
521.335 tolerantiegrens



2. Bedrijvenbeleid: innovatie en ondernemerschap voor duurzame welvaartsgroei

3.812.305
190.615 tolerantiegrens



Economische Zaken en Klimaat
(XIII)

Uitgaven en ontvangsten
Bedragen x € 1.000

Verantwoord bedrag

Rechtmatigheid (RM)
Betrouwbaarheid en ordelijkheid (BO)

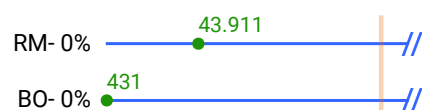
• Fout en onzekerheid | Tolerantiegrens

Totaal **21.571.407**
431.428 tolerantiegrens



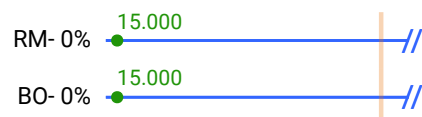
2. Bedrijvenbeleid:
innovatie en
ondernemerschap voor
duurzame welvaartsgroei

2.612.949
130.647 tolerantiegrens



5. Een veilig Groningen
met perspectief

7.287.959
364.398 tolerantiegrens



Bijlage 2 Energiemaatregelen

Op 6 juni 2023 nam de Tweede Kamer de motie-Omtzigt c.s. aan waarin de Kamer besloot de Algemene Rekenkamer te verzoeken onderzoek te doen naar de werking, doelmatigheid en doeltreffendheid van het prijsplafond en andere energiesubsidies.²² De Commissie voor Rijksuitgaven (CRU) vond het in haar advies aannemelijk dat de energiesubsidies die in de motie naast het prijsplafond voor energie werden genoemd de volgende subsidies betreffen:

- energietoeslag voor lage inkomens van ongeveer € 1.300 die via de gemeenten is uitgekeerd;
- korting op de maandelijkse energierekening van € 190 in november/december 2022;
- de tijdelijke regeling tegemoetkoming blokaansluitingen; tegemoetkoming energiekosten Studenten; tijdelijk Noodfonds Energie.²³

Het Presidium van de Tweede Kamer stelde bij brief van 14 september 2023 voor in te stemmen met het verzoek. Op 26 september 2023 stemde de Tweede Kamer hiermee in en stuurde de voorzitter van de Tweede Kamer het verzoek vervolgens naar de president van de Algemene Rekenkamer.

In haar brief van 30 november 2023 heeft de Algemene Rekenkamer aangegeven dat de ministers primair verantwoordelijk zijn om te voorzien in de informatiebehoefte van het parlement. De energiecrisismaatregelen leiden tot substantiële rijksuitgaven en kunnen risico's met zich mee brengen. Naar aanleiding van onderkende risico's, zoals misbruik en oneigenlijk gebruik van de regelingen en het onvoldoende bereiken van de doelgroep, heeft de Algemene Rekenkamer, vanuit haar expertise en bevoegdheden, onderzoek naar een aantal energiecrisismaatregelen gedaan. We hebben de Tweede Kamer toegezegd de resultaten hiervan op te zullen nemen in ons rapport bij het Jaarverslag van het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat over 2023, dat we op Verantwoordingsdag (15 mei 2024) publiceren.

In dit rapport bij het jaarverslag van EZK gaan we op verschillende plekken nader in op de energiemaatregelen waarvoor de ministers van EZK en voor KenE verantwoordelijk zijn. We geven in tabel B1 de belangrijkste bevindingen weer.

De ministers van onder andere SZW, VWS, BZK en OCW zijn eveneens verantwoordelijk voor een aantal gerichte maatregelen die de energierekening voor burgers, verenigingen en bedrijven betaalbaar moeten houden. We willen een overkoepelend overzicht geven

van de belangrijkste energiemaatregelen van alle ministeries, zie tabel B1. Mogelijk dat gelden voor bredere doelen ook voor energiekosten waren bedoeld, maar niet goed zijn te onderscheiden. Daarom zijn dergelijke gelden niet in het overzicht meegenomen.

In onze Kamerbrief gaven we aan dat een aantal vragen meer in de expertise of bevoegdheid ligt van andere instituties, zoals het CPB, de ACM of het CBS. Van een aantal maatregelen zullen we de uitkomsten van hun studies eveneens opnemen om het beeld zo compleet mogelijk te krijgen.

Bij een specifieke uitkering krijgen gemeenten en provincies geld van de Rijksoverheid om specifiek beleid uit te voeren. Gemeenten en provincies verantwoorden zich over de besteding van dit geld in een bijlage bij de jaarstukken. De jaarstukken inclusief de bijlage worden gecontroleerd door de externe accountant van de gemeente of provincie. Dit systeem heet single informatie, single audit (SiSa).

Omdat via de decentralisatie-uitkeringen van het Gemeentefonds in 2023 een bedrag met groot financieel belang (€ 867,5 miljoen) is uitgegeven aan de Energietoeslag 2023, hebben wij er aandacht aan besteed in de controle 2023. Doordat er gekozen is voor een decentralisatie-uitkering is deze controle beperkt tot een juist gebruik van de formele afspraken en de verdeling van de uitkering over de verschillende gemeenten. Daarbij zijn geen bijzonderheden geconstateerd.

Tabel B1 *Overzicht energiemaatregelen*

Maatregel	Verantwoordelijk minister	Doel en verdeelmechanisme	Begroot 2023 x mln	Uitgaven 2023 x € mln	Rechtmatigheid, beheer doeltreffendheid, doelmatigheid
Tijdelijke overbruggingsregeling tegemoetkoming energieprijzen kleinverbruikers 2022	KenE	Vergroten betaalbaarheid energierekening door middel van 2 keer € 190 in november/ december 2022. Subsidie wordt via energiebedrijven verrekend met de energierekening van kleinverbruikers.	0*	9*	Rechtmatigheid en beheer zijn onderzocht als onderdeel van de jaarrekeningcontrole EZK. Hierbij zijn tot nog toe geen materiële bevindingen geconstateerd.

Maatregel	Verantwoordelijk minister	Doel en verdeelmechanisme	Begroot 2023 x mln	Uitgaven 2023 x € mln	Rechtmatigheid, beheer doeltreffendheid, doelmatigheid
Subsidieregeling bekostiging plafond energietarieven kleinverbruikers 2023 (CEK23)	KenE	Prijsplafond voor kleinverbruikers die wordt verrekend met de energierekening en waar voor de bekostiging ervan energiemaatschappijen subsidie ontvangen.	9.748	3.668	Rechtmatigheid en beheer zijn onderzocht als onderdeel van de jaarrekeningcontrole EZK. Hierbij zijn tot nog toe geen materiële bevindingen geconstateerd. De afrekeningen van de voorschotten vinden in 2025 plaats. Volgens de ACM hebben 3 onderzochte energieleveranciers geen onredelijke nettomarges behaald. CBS constateerde op basis van gemiddelde energierekeningen dat vooral in de eerste helft van 2023 het prijsplafond de energierekening flink verlaagde. (§ 4.4.1 en § 5.1)
Tijdelijke Tegemoetkoming Blokaansluiting (TTB)	KenE	Noodmaatregel voor huishoudens met een blokaansluiting die minder of niet profiteren van het prijsplafond. Subsidie uitbetaald aan contracthouders van een blokaansluiting.	861	497	Rechtmatigheid: Onzeker of verplichtingen van € 497 miljoen voldoen aan de voorwaarden uit de subsidieregeling (§ 3.1 en 4.4.1)
Tegemoetkoming Energiekosten energie-intensief mkb (TEK)	EZK	De gestegen energiekosten tijdelijk overnemen zodat mkb zich kan aanpassen aan toekomst met hogere energieprijzen. Mkb'ers vragen subsidie aan bij RVO op basis van energieverbruik- en omzetgegevens.	1.400	156	Onderzocht als onderdeel van de jaarrekeningcontrole EZK. Hierbij zijn geen materiële bevindingen geconstateerd. Zeer beperkt gebruik gemaakt van de regeling; de regeling sloot onvoldoende aan bij de behoefte van de ondernemers. (§ 5.2)
Energietoeslag voor lage inkomens	SZW/BZK	Regeling is bedoeld om huishoudens met een laag inkomen deels te compenseren voor de hoge energieprijzen. De begroting voor het Gemeentefonds is hier op aangepast. Bevoegdheid van de gemeente om toeslag toe te kennen.	900	867,5	Geen tekortkomingen geconstateerd. CPB concludeert aan de hand van o.a. deze energiemaatregel dat effectief koopkrachtbeleid lastig vorm te geven is. (§ 4.4.1)

Maatregel	Verantwoordelijk minister	Doel en verdeelmechanisme	Begroot 2023 x mln	Uitgaven 2023 x € mln	Rechtmatigheid, beheer doeltreffendheid, doelmatigheid
Tegemoetkoming energiekosten Studenten	SZW	Regeling is bedoeld om uitwonende studenten met een aanvullende beurs eenmalig te ondersteunen. De Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO) voerde de regeling uit.	71** (waarvan 17,5 uit TNE)	nb	Geen onderzoek***
Tijdelijk Noodfonds Energie (TNE)	SZW	Het Rijk levert samen met energiemaatschappijen een bijdrage aan het fonds, die als doel heeft om kwetsbare huishoudens met een hoge energierekening te ondersteunen.	50	29,5	Geen onderzoek***
Regeling Specifieke uitkering meerkosten energie openbare zwembaden (MEOZ)	VWS	Om de openbare zwembaden te behouden, kunnen gemeenten voor een deel van de meerkosten voor energie gebruikmaken van de regeling. Gemeenten met openbare zwembaden ontvangen deze specifieke uitkering.	205,5	157,3	M.b.t. de rechtmatigheid verklaren we €0,9 mln fout en € 66,8 mln onzeker. Dat heeft bijgedragen aan een overschrijding op het artikel 6 van de VWS-begroting.
Regeling Specifieke uitkering noodfonds energie amateur-sportverenigingen	VWS	Een specifieke uitkering waarmee gemeenten amateursport-verenigingen die door de gestegen energieprijzen in continuïteitsproblemen zijn gekomen financiële ondersteuning kan geven.	6	6	Geen onderzoek***
Energiecompensatie voor scholen	OCW	Tegemoetkoming voor als de energielasten in 2023 hoger zijn dan 3,2% van de totale kosten.	28,5	4,5	Geen onderzoek***

* In 2022 was € 3.100 begroot en € 3.124 gerealiseerd.

** Van de € 71 mln. heeft € 2 mln betrekking op 2023 en € 69 mln. op 2024 (zie begroting SZW 2024).

*** 'Geen onderzoek' betekent dat we geen (gericht) onderzoek hebben gedaan naar de maatregel vanwege beperkte (financiële) risico's.

Bijlage 3 Over het verantwoordingsonderzoek

In ons jaarlijkse verantwoordingsonderzoek beoordelen wij de jaarverslagen die de ministers op Verantwoordingsdag aanbieden aan de Staten-Generaal. Wij onderzoeken ook per begrotingsjaar de bedrijfsvoering en beleidsresultaten van de ministeries. De resultaten van ons onderzoek leggen wij vast in een rapport per jaarverslag (artikel 7.14 CW 2016, 1e lid).

Wij voeren ons onderzoek uit op basis van de internationale principes en standaarden voor rekenkamers (International Standards of Supreme Audit Institutions, ISSAI's). Deze zijn onderdeel van het INTOSAI Framework of Professional Pronouncements (IFPP; zie <https://www.issai.org>). Bij het toepassen van de ISSAI's houden wij rekening met de comptabele regelgeving en de inrichting van het Nederlandse controlebestel waarin de Auditdienst Rijk (ADR) als intern controleur het jaarverslag certificeert. Voor haar oordeel maakt de Algemene Rekenkamer zoveel mogelijk gebruik van de resultaten van de werkzaamheden van de ADR volgens de Comptabiliteitswet 2016.

Deze bijlage beschrijft de manier waarop wij ons verantwoordingsonderzoek uitvoeren. Een uitgebreide methodologische verantwoording staat op www.rekenkamer.nl/verantwoordingsonderzoek-2023.

Financiële informatie

De financiële verantwoordingsinformatie die wij onderzoeken bestaat uit de rijksrekening en de rijkssaldibalans uit het Financieel Jaarverslag van het Rijk, en de jaarverslagen van de ministeries (artikel 7.12 CW 2016, 1e lid onder c). De minister van Financiën is verantwoordelijk voor het opmaken van het Financieel Jaarverslag van het Rijk (artikel 2.29 CW 2016, 3e lid). De minister is verantwoordelijk voor het opstellen van het jaarverslag (artikel 2.29 CW 2016, 2e lid). De inhoud van de jaarverslagen is uitgewerkt in de Regeling rijksbegrotingsvoorschriften.

Wij onderzoeken of:

- de financiële verantwoordingsinformatie in de rijksrekening en de rijkssaldibalans aansluit op de financiële verantwoordingsinformatie in de verantwoordingsstaten en de saldibalansen in de jaarverslagen van de ministeries (artikel 3.8 CW 2016, 2e lid);
- de financiële verantwoordingsinformatie in de jaarverslagen van de ministeries aan de wettelijke eisen voldoet.

Op basis van ons onderzoek geven wij een verklaring van goedkeuring bij de rijksrekening en de rijkssaldibalans (artikel 7.14 CW 2016, 2e lid). Deze verklaring is een voorwaarde voor de Staten-Generaal om, aan de hand van het betreffende jaarverslag, goedkeuring te kunnen verlenen aan de minister voor het gevoerde financieel beheer (artikel 2.40 CW 2016, 2e lid).

De verklaring van goedkeuring nemen wij op in ons rapport *Staat van de rijksverantwoording 2023*. Hierin geven wij een beschouwing over het jaar dat is onderzocht. Onze financiële oordelen zijn bestuurlijke oordelen van het college van de Algemene Rekenkamer en geen controleverklaring zoals een accountant afgeeft. Wij kunnen bij onze verklaring een aantekening plaatsen als wij bezwaar hebben gemaakt tegen het financieel beheer, de materiële bedrijfsvoering of de verantwoording daarover en dat bezwaar handhaven (artikel 7.22 CW 2016, 6e lid).

De ADR controleert alle jaarverslagen van de ministeries, fondsen en overige begrotingshoofdstukken en geeft hierover afzonderlijke controleverklaringen af. Om het controlebestel zo doelmatig mogelijk in te richten en dubbele controlelasten te voorkomen, maken wij voor ons onderzoek naar de financiële informatie (financial audit) zoveel mogelijk gebruik van de controlewerkzaamheden van de ADR. Wij stellen vast of de controlewerkzaamheden van de ADR goed zijn uitgevoerd en of de bevindingen hebben geleid tot de juiste oordelen. Daartoe reviewen wij de controle door de ADR en voeren wij aanvullende eigen controles uit. Onze opdracht en de formulering van ons oordeel liggen vast in de Comptabiliteitswet.

De Algemene Rekenkamer geeft oordelen over de betrouwbaarheid, ordelijkheid en rechtmatigheid op totaalniveau en op artikelniveau. Belangrijke fouten en onzekerheden lichten wij toe als uitzondering bij ons oordeel. Een fout of onzekerheid kan om 2 redenen belangrijk zijn:

- op grond van de financiële omvang, als de fout of onzekerheid hoger is dan de tolerantiegrens;
- op grond van de aard van de fout, los van de financiële omvang.

Bedrijfsvoering

Wij onderzoeken per ministerie of:

- het begrotingsbeheer ordelijk en controleerbaar is (artikel 3.2 CW 2016);
- het financieel beheer doelmatig, rechtmatig, ordelijk en controleerbaar is (artikel 3.2 CW 2016);
- het verwerven, beheren en afstoten van materieel doelmatig, rechtmatig, ordelijk en controleerbaar is (artikel 3.4 CW 2016);

- de financiële administratie betrouwbaar en controleerbaar wordt ingericht en gevoerd (artikel 3.5 CW 2016);
- de overige onderdelen van de bedrijfsvoering, zoals informatiebeveiliging, IT-beheer, management control, sturing en toezicht, voldoen aan de daaraan te stellen eisen;
- de niet-financiële verantwoordingsinformatie in het jaarverslag over de bedrijfsvoering voldoet aan de norm van betrouwbare totstandkoming, en of deze niet strijdig is met de financiële verantwoordingsinformatie (artikel 3.9 CW 2016).

De eisen waaraan de bedrijfsvoering moet voldoen, zijn uitgewerkt in lagere regelgeving en/of opgenomen in beoordelingskaders die de Algemene Rekenkamer of andere organisaties hebben opgesteld. Waar dat van belang is, vermelden wij het normenkader dat wij hebben gehanteerd.

Toetsingskaders voor het verantwoordingsonderzoek naar onvolkomenheden in het IT-beheer zijn maatwerk en verschillen per aspect van het IT-beheer dat onderzocht wordt. Hierbij gaat het in de meeste gevallen om generieke IT-beheersingsmaatregelen (general IT-controls, GITC's), waarbij wij – net als de ADR – het GITC-kader als basis nemen voor het normenkader. In het GITC-kader gaat het om een uitgebreide set normen voor 6 aspecten van het IT-beheer: wijzigingsbeheer, wachtwoordbeheer, gebruikersbeheer, beveiliging van componenten, back-up & recovery en datamanipulaties/datafixes. Normen uit het GITC-kader kunnen aangevuld worden met normen uit de beroepspraktijk, zoals bijvoorbeeld normen opgenomen in het studierapport *Algemene beheersing van IT-diensten* van NOREA, de beroepsvereniging van IT-auditors. De betreffende generieke IT-beheersingsmaatregelen moeten effectief zijn in opzet, bestaan en werking.

Wij onderzoeken niet ieder jaar alle onderdelen van de bedrijfsvoering. In plaats daarvan maken we een selectie op basis van risicoanalyse en periodiciteit. Als wij in ons onderzoek tekortkomingen constateren in de bedrijfsvoering, vermelden wij deze. Wij spreken dan van (ernstige) onvolkomenheden. In onze rapporten geven we niet alleen informatie over de onvolkomenheden, maar ook over belangrijke risico's en aandachtspunten.

Daarnaast vermelden we in onze rapporten de uitkomsten van ons onderzoek naar de totstandkoming van de bedrijfsvoeringsinformatie in het jaarverslag. We onderzoeken of deze informatie betrouwbaar tot stand is gekomen. Daarbij kijken we vooral naar het proces en minder naar de informatie zelf.

Verder geven wij in ons verantwoordingsonderzoek aan of de

bedrijfsvoeringsinformatie al dan niet strijdig is met de financiële verantwoordingsinformatie. Op www.rekenkamer.nl/verantwoordingsonderzoek-2023 staat welke werkzaamheden wij hebben uitgevoerd voor ons onderzoek naar de totstandkoming van de bedrijfsvoeringsinformatie.

Beleidsresultaten

In ons onderzoek naar de beleidsresultaten gaat het vooral om de vraag of de burger waar voor zijn geld krijgt en of de ministers het parlement hierover voldoende informeren. Wij selecteren de beleidsterreinen voor onze onderzoeken op basis van risicoanalyse en maatschappelijke relevantie.

Wij onderzoeken of:

- het beleid doeltreffend en doelmatig is (artikel 7.16 CW 2016);
- de niet-financiële verantwoordingsinformatie in het jaarverslag over het beleid voldoet aan de norm van betrouwbare totstandkoming en of deze niet strijdig is met de financiële verantwoordingsinformatie (artikel 3.9 CW 2016).

In § 5.1 rapporteren we over wat er is bereikt met het extra geld van het kabinet-Rutte IV. De figuren hebben de volgende bronnen:

Figuur 'Voorzien extra geld kabinet-Rutte IV (2022 t/m 2026)'

Coalitieakkoord: Startnota Rutte IV Bijlage 3 Tabel 31 aanvullende post (p. 54-57) en Bijlage 3 (p. (31-53, 58) Kabinet-Rutte IV (2022) ; Corona: Najaarsnota 2022 Tabel 3.2 (p. 119) Financiën (2022c), Najaarsnota 2023 Tabel 2.2 (p. 92) Financiën (2023c), Miljoenennota 2024 Tabel 24.1 (p. 374) Financiën (2023b); Oekraïne: Najaarsnota 2022 Tabel 4.1 (p. 120) Financiën (2022c), Najaarsnota 2023 Tabel 3.1 (p. 93) Financiën (2023c). Miljoenennota 2024 Tabel 23 (p. 372) Financiën (2023b); Voorjaarsnota 2023 Tabel 76 (p. 169); EZK (2022a) art.4 – Tabel 18; EZK (2023a) 2e suppletoire 2023 Art. 2 – Tabel 8; 2e suppletoire 2023 Art. 4 – Tabel 18; Art. 5 – Tabel 23; EZK (2023b) Meerjarige ontwerpbegroting 2024 Art. 2 – Tabel 18; Art. 2 – Tabel 50; Art. 4 – Tabel 37; Art. 5 – Tabel 23; EZK (2022) Najaarsnota 2022 – Bijlage 2 Tabel 1 (p. 115).

Geld op de aanvullende post is toegeschreven aan het departement dat hoofdverantwoordelijk is voor het schrijven van het bestedingsplan. Het geld hoeft niet per se bij dat departement terecht te komen. Voor het extra geld dat niet uit het coalitieakkoord komt hanteren we de laatste begrotingsstand, omdat er voor deze middelen geen eenduidig startmoment aan te wijzen valt.

Figuur 'De status van het extra geld van de aanvullende post (2022 t/m 2028)'

Aanvullende post bijlagen uit voorjaarsnota's, miljoenennota's en najaarsnota's uit 2022 en 2023: Voorjaarsnota 2022 Tabel 80 (p. 150 -151) Financiën (2022a); Miljoenennota 2023 Tabel 13.1 (p. 154-155) Financiën (2022b); Voorjaarsnota 2023 Tabel 79 (p. 179-183); Financiën (2023a); Miljoenennota 2024 (p. 166-167) Financiën (2023b); Najaarsnota 2022 Tabel 6.1 (p. 127-129) Financiën (2022c); Najaarsnota 2023 Tabel 5.1 en 5.2 (p. 97-99) Financiën (2023c). Voor de figuur hebben we onderuitputting meegerekend als restmiddelen.

Tabel 'De bereikte resultaten met het extra geld, zoals de minister van EZK rapporteerde in openbare bronnen (bedragen 2022 + 2023, in miljoenen euro's)'

Omdat de tabel gaat over behaalde resultaten, toont de tabel alleen wat er gepland en begroot was voor 2022 en 2023. De genoemde bedragen komen uit dezelfde bronnen als de bronnen genoemd bij de figuren uit de vorige alinea's. De resultaten in de tabel zijn een samenvatting van datgene wat de minister in openbare bronnen heeft gemeld over het resultaat. We hebben de volgende bronnen geraadpleegd: jaarverslagen en andere financiële kamerstukken van 2022 t/m 2024 van het Ministerie van EZK; Staatssecretaris Mijnbouw en Minister-President (2023). Bijlage 3 Nij Begun.

In onze onderzoeken naar de TEK (§ 5.2) en de subsidie voor warmtepompen (§ 5.3) hebben we getoetst in hoeverre het gevoerde beleid van de minister voldoet aan de normen die wij hanteren. Op grond daarvan hebben we een oordeel gegeven: goed, toereikend, matig, zorgelijk of zeer zorgelijk. Bij dit oordeel toetsen we de doeltreffendheid en doelmatigheid van het gevoerde beleid en de resultaten ervan voor burgers en bedrijven. We houden hierbij ook rekening met de context. Dat kan de ernst van de maatschappelijke gevolgen zijn, maar ook of er bijvoorbeeld sprake was van een plotselinge crisis die de rijksoverheid overviel. Waar dat van belang is, vermelden wij de normen die wij hebben gehanteerd.

De onderzoeksvragen in het onderzoek naar de TEK luiden:

1. Is er sprake van een zorgvuldige onderbouwing van de TEK?
2. Is de beoogde doelgroep van de TEK bereikt?
3. Wanneer de beoogde doelgroep niet is bereikt, heeft de minister zicht op mogelijke verklaringen daarvoor?
4. In hoeverre vallen de bedrijven die subsidie hebben ontvangen ook onder de energiebesparingsplicht?

Wij hanteren de volgende normen in dit onderzoek:

- Beleid is zorgvuldig voorbereid. Wij verstaan hieronder dat de gestelde doelen voldoen aan de SMART-C criteria, dat de hoogte en de inzet van de middelen zorgvuldig is onderbouwd en dat de beoogde doelgroep van het beleid is omschreven, duidelijk is afgebakend en gemotiveerd (onderzoeksvraag 1).
- Tijdens en na afloop van de uitvoering van de regeling heeft de minister inzicht in het doelbereik (onderzoeksvraag 2).
- De doelgroep die gebruik heeft gemaakt van de TEK sluit aan bij de beoogde doelgroep (onderzoeksvraag 2).
- Wanneer de doelgroep niet is bereikt heeft de minister zicht op de redenen daarvan (onderzoeksvraag 3).

Onderzoeksvraag 4 is beschrijvend en is niet gebaseerd op normen.

De onderzoeksvragen hebben we beantwoord aan de hand van kwalitatief onderzoek, waarbij we ons hebben gericht op de brood- en banketbakker, een energie-intensieve sector. Daarnaast hebben we kwantitatieve data-analyses verricht, waarbij we gebruik hebben gemaakt van data van RVO. Deze data geven een overzicht van de aanvragers van de TEK-regeling en bevatten onder andere informatie over de sector, energieverbruik en datum van de aanvraag.

Voor het onderzoek naar de subsidie voor warmtepompen luiden de onderzoeksvragen als volgt:

- In hoeverre is de ISDE-regeling – bij aanvang in 2016 – zorgvuldig voorbereid?
- Wat kunnen we leren uit eerdere evaluaties (van SEO en TNO) over doelmatigheid en doeltreffendheid van de ISDE-regeling?
- In hoeverre is de subsidiering van warmtepompen via de ISDE-regeling gericht op een doelgroep en in hoeverre is die doelgroep bereikt?
- In hoeverre is de subsidiering van warmtepompen via de ISDE-regeling doelmatig?

De belangrijkste normen die we hebben gehanteerd zijn:

- Beleid is zorgvuldig voorbereid, uitvoerbaar en handhaafbaar.
- Overheidsbeleid moet doeltreffend zijn. Het gevoerde beleid leidt ertoe dat de beoogde effecten worden gerealiseerd: het verminderen van het aantal woningen dat aardgas gebruikt en/of het terugdringen van de CO₂-uitstoot.
- Er mag geen sprake zijn van (substantiële) negatieve neveneffecten. En er moet worden voorkomen dat er sprake is van een cadeaueffect (= de doelgroep zou het door de subsidie gestimuleerde gedrag ook zonder of met minder subsidie hebben vertoond).

- De doelgroep van het beleid moet zijn omschreven en zo duidelijk mogelijk afgebakend. Ook moet de keuze van de doelgroep zijn gemotiveerd.
- De beoogde doelgroep van het beleid moet worden bereikt.
- Overheidsbeleid dient (uiteindelijk) doelmatig te zijn.
- Er wordt toegelicht, gemonitord en geëvalueerd in hoeverre met de gekozen instrumenten een optimale verhouding gerealiseerd wordt tussen de in te zetten (financiële) middelen en de te realiseren prestaties en/of effecten.
- De minister stuurt erop dat de beoogde prestaties worden geleverd en toereikend zijn voor het bereiken van de doelen: het verminderen van het aantal woningen dat aardgas gebruikt en/of het terugdringen van de CO₂-uitstoot in lijn met de doelen voor de warmtetransitie in het Klimaatakkoord.
- De minister stuurt erop dat de geleverde prestaties daadwerkelijk bijdragen aan het bereiken van de doelen: het verminderen van het aantal woningen dat aardgas gebruikt en/of het terugdringen van de CO₂-uitstoot.
- De effecten en prestaties konden niet met de inzet van minder middelen gerealiseerd worden, dan wel waren er niet meer effecten of prestaties te verwezenlijken met de inzet van dezelfde middelen.

Methodologisch is de uitspraak over de doelmatigheid en doeltreffendheid van de ISDE-regeling gebaseerd op een data-analyse, interviews en documentanalyse en op de eerdere evaluaties van de ISDE-regeling van SEO en TNO. Voor de data-analyse hebben we een dataset van Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO) ontvangen, zij voeren de ISDE-regeling uit.

Naast ons onderzoek naar de doelmatigheid en doeltreffendheid van het gevoerde beleid, onderzoeken we of de beleidsinformatie in het jaarverslag betrouwbaar tot stand is gekomen. Daarbij kijken we vooral naar het proces en minder naar de informatie zelf. We hebben hiervoor deze onderdelen in het jaarverslag onderzocht:

- het niet-financiële deel van de toelichting bij de diverse begrotingsartikelen;
- de uiteenzetting over het gevoerde beleid (beleidsverslag);
- de verplichte bijlagen.

Verder geven wij in ons verantwoordingsonderzoek aan of de beleidsinformatie al dan niet in strijd is met de financiële verantwoordingsinformatie. Op www.rekenkamer.nl/verantwoordingsonderzoek-2023 staat welke werkzaamheden wij hebben uitgevoerd voor ons onderzoek naar de totstandkoming van de beleidsinformatie.

Bijlage 4 Literatuur

ACM (2023). Geen onredelijke prijzen grootste drie energieleveranciers. Onderzoek van de ACM naar de prijzen van de drie grootste energieleveranciers in het eerste kwartaal van 2023. Documentnr. ACM/UIT/592703.

ACM (2023b). Zienswijzen ontwerp codebesluit prioriteringsruimte transportverzoeken. <https://www.acm.nl/nl/publicaties/zienswijzen-ontwerp-codebesluit-prioriteringsruimte-transportverzoeken>.

Algemene Rekenkamer (2021), *Verantwoordingsonderzoek EZK 2020*. Den Haag: eigen beheer.

Algemene Rekenkamer (2022). Adviesvraag over wetsvoorstel Tijdelijke wet Klimaatfonds, 21 juni 2022. Den Haag: eigen beheer.

Algemene Rekenkamer (2023). *Onderzoek naar het prijsplafond en andere energie-subsidies*. Kamerbrief d.d. 30 november 2023.

Algemene Rekenkamer (2024), *Focus op coronabelastingschulden*. Den Haag: eigen beheer.

Algemene Zaken (2009). Regeling vaststelling Aanwijzingen voor Subsidieverstrekking. Geldend van 01-07-2012 t/m heden. Regeling van de Minister-President, Minister van Algemene Zaken, van 15 december 2009, nr. 3086451.

CPB (2024) *Prijsontwikkeling van consumptie: verschillen tussen huishoudens*. April 2024.

EZK/LNV (2019). Kaderwet EZK- en LNV-subsidies 2019.

Kantar (2020). Evaluatie Informatieplicht Energiebesparing.

Ministerie van Economische Zaken en Klimaat (2019). Besluit van 15 april 2019 tot wijziging van het Activiteitenbesluit milieubeheer in verband met de informatieplicht voor energiebesparende maatregelen.

Ministerie van EZK (2022a), Brief van de minister van EZK van 19 december 2022. Tweede Kamer, vergaderjaar 2022-2023, 32 637, nr. 528.3.

Ministerie van EZK (2022b), Brief van de minister van EZK van 9 november 2022.
Tweede Kamer, vergaderjaar 2022-2023, 32 637, nr. 527.

Ministerie van EZK (2023), *Raming regeling Tegemoetkoming Energiekosten energie-intensief mkb*. Mei 2023. Publicatie-nr. 0323-109.

Ministerie van EZK (2023b). Brief van de minister van Economische Zaken en Klimaat.
Tweede Kamer, vergaderjaar 2023-2024, 29 544, nr. 1229.

Ministerie van EZK (2024a), Brief van de minister van EZK van 5 februari 2024.
Tweede Kamer, vergaderjaar 2023-2024, 32 637, nr. 595.

Ministerie van EZK (2024b), Brief van de minister van EZK van 8 februari 2024.
Tweede Kamer, vergaderjaar 2023-2024, 32 637, nr. 598.

PBL (2023). *Klimaat- en Energieverkenning 2023. Ramingen van broeikasgasemissies, energiebesparing en hernieuwbare energie op hoofdlijnen*. PBL-publicatienummer: 5243; 26 oktober 2023. Den Haag: eigen beheer.

Tweede Kamer (2022). Motie van het lid Omtzigt c.s. Tweede Kamer, vergaderjaar 2022-2023, 36 200, nr. 119.

Tweede Kamer (2024). Brief van de commissie voor de Rijksuitgaven van 7 juli 2023.

Ministerie van EZK (2024c), Brief van de minister van EZK van 7 maart 2024.
Tweede Kamer, vergaderjaar 2023-2024, 32 637, nr. 612.

Ministerie van Financiën (2023). *Ambtelijk rapport Aanpak fiscale regelingen. Kansen voor lagere belastingtarieven, betere fiscale regelingen en een begrijpelijker en eenvoudiger stelsel*. 30 juni 2023.

Ministerie van Financiën (2012). Regeling vaststelling Aanwijzingen voor subsidieverstrekking 2012.

Minister voor Klimaat en Energie (2022a). Tweede Kamer, vergaderjaar 2021-2022, 32 813, nr. 974.

Minister voor Klimaat en Energie (2022b). Proeve van begroting Klimaatfonds, FEZ / 22442649, brief 20 september 2022.

Minister voor Klimaat en Energie (2023). Tweede Kamer, vergaderjaar 2022-2023, 36 274, nr. 3.

Minister voor Klimaat en Energie (2023b). Vragen van het lid Bontenbal (CDA) aan de Minister voor Klimaat en Energie over de wachtlijst voor aanvragen voor transportcapaciteit op het elektriciteitsnet (ingezonden 6 februari 2024).

Antwoord van Minister Jetten (Klimaat en Energie) (ontvangen 27 februari 2024). Tweede Kamer, vergaderjaar 2023–2024, Aangangsels, 1108.

Minister voor Klimaat en Energie (2023c). Duurzame ontwikkeling en beleid. Tweede Kamer, vergaderjaar 2023–2024, 30 196, nr. 818.

Ministers van Economische Zaken en van Financiën (2022). Brief aan de Tweede Kamer met de kabinetsreactie op het rapport van de werkgroep Marktwerving, Deregulering en Wetgevingskwaliteit 'Veilen en andere allocatiemechanismen'. Tweede Kamer, vergaderjaar, 2001-2002 24 036 nr. 254.

Extra geld overzichten

CBS (2023). Energierekening 37 procent hoger. <https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2023/29/energierekening-37-procent-hoger>.

CBS (2024). De energierekening januari 2024. <https://www.cbs.nl/nl-nl/longread/diversen/2024/de-energierekening-januari-2024/1-inleiding>.

EZK (2022a). Wijziging van de begrotingsstaten van het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat (XIII) voor het jaar 2022 (wijziging samenhangende met de Najaarsnota). Tweede Kamer, vergaderjaar 2022–2023, 36 250 XIII, nr. 2.

EZK (2023a). Wijziging van de begrotingsstaten van het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat (XIII) voor het jaar 2023 (wijziging samenhangende met de Najaarsnota). Tweede Kamer, vergaderjaar 2023–2024, 36 470 XIII, nr. 2.

EZK (2023b). Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat (XIII) voor het jaar 2024. Tweede Kamer, vergaderjaar 2023–2024, 36 410 XIII, nr. 2.

VVD, D66, CDA en ChristenUnie (2021). *Coalitieakkoord 'Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst'*. Den Haag: eigen beheer.

Kabinet-Rutte IV (2022), *Startnota Kabinet-Rutte IV*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2021–2022, nr. 1. Den Haag: Sdu.

Financiën (2022a), *Voorjaarsnota 2022 van de minister van Financiën*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2021-2022, 36 120, nr. 1. Den Haag: Sdu.

Financiën (2022b), *Nota over de toestand van 's rijks financiën van de minister van Financiën*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2022-2023, 36 200, nr. 1. Den Haag: Sdu.

Financiën (2022c), *Najaarsnota 2022 van de minister van Financiën*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2022-2023, 36 259, nr. 1. Den Haag: Sdu.

Financiën (2023a), *Voorjaarsnota 2023 van de minister van Financiën*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2022-2023, 36 350, nr. 1. Den Haag: Sdu.

Financiën (2023b), *Nota over de toestand van 's rijks financiën van de minister van Financiën*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2023-2024, 36 410, nr. 1. Den Haag: Sdu.

Financiën (2023c), *Najaarsnota 2023 van de minister van Financiën*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2022-2023, 36 470, nr. 1. Den Haag: Sdu.

Staatssecretaris Mijnbouw en Minister-President (2023). Kamerbrief over *Nij Begun*: op weg naar erkenning, herstel en perspectief. Bijlage 3 – overzicht financiële gevolgen. 24 april 2023.

Bijlage 5 Begrippenlijst

Auditdienst Rijk (ADR)

De Auditdienst Rijk is de interne auditor van het Rijk. De ADR controleert de jaarverslagen van de ministeries. De Algemene Rekenkamer beschouwt de ADR als een interne accountant, die zijn werk onafhankelijk doet. Wij maken in ons verantwoordingsonderzoek dan ook gebruik van de resultaten van de werkzaamheden van de ADR.

baten-lastenagentschap

Een onderdeel van een ministerie dat meer zelfstandigheid heeft dan andere onderdelen. Een baten-lastenagentschap voert een eigen administratie, los van de administratie van het ministerie. Maar de minister is wel verantwoordelijk voor de begroting en financiële verantwoording.

bedrijfsvoering

De bedrijfsvoering is de manier waarop alle bedrijfsprocessen van een ministerie zijn georganiseerd. Onder de bedrijfsvoering vallen ook alle maatregelen en procedures die er zijn om vast te stellen of het beleid van een minister volgens plan wordt uitgevoerd, en waar nodig bij te sturen.

beleidsinformatie

De beleidsinformatie in het jaarverslag is de informatie die de minister geeft over de resultaten van diens beleid, wat daarvoor is gedaan en hoeveel het kostte. We noemen beleidsinformatie ook wel niet-financiële informatie.

betrouwbaar

De cijfers in het jaarverslag zijn betrouwbaar als deze overeenkomen met de werkelijke financiële standen en transacties.

budgetrecht

Eén van de taken van de Staten-Generaal is het goedkeuren van de begroting van ieder ministerie. De Tweede en Eerste Kamer bepalen dus hoeveel geld een minister maximaal kan uitgeven en waaraan. Dit noemen we het budgetrecht van het parlement.

Comptabiliteitswet

De Comptabiliteitswet regelt de financiële gang van zaken binnen ministeries en tussen de ministers en het parlement. In de Comptabiliteitswet staat ook welke taken de Algemene Rekenkamer heeft.

decharge verlenen

Na Verantwoordingsdag keuren de Staten-Generaal de slotwetten goed. Daarmee verlenen ze decharge aan de ministers: die zijn dan niet meer verantwoordelijk voor het financieel beheer in het afgelopen jaar.

fouten

We spreken van een fout als:

- de minister geld niet heeft uitgegeven of ontvangen volgens de wetten en regels die daarvoor gelden;
- in het jaarverslag niet juist of volledig is opgeschreven waar het geld vandaan komt of aan is uitgegeven.

jaarverslag

Dit is de verantwoording van de minister over het gevoerde beleid, met daarin opgenomen een beleidsverslag inclusief bedrijfsvoeringsparagraaf en jaarrekening.

onvolkomenheid

Als wij in ons onderzoek zien dat een bedrijfsvoeringsproces van een ministerie niet goed is ingericht of wordt uitgevoerd, noemen we dat een onvolkomenheid. Als het om veel geld gaat en/of het probleem op meer plekken bij een ministerie voorkomt, noemen we het een ernstige onvolkomenheid.

onzeker

Wij noemen financiële informatie 'onzeker' als wij niet kunnen vaststellen of verplichtingen, uitgaven of ontvangsten aan de regels voldoen of op de juiste manier in het jaarverslag staan.

ordelijk

De cijfers in het jaarverslag zijn ordelijk als de financiële informatie op een beheerste manier tot stand is gekomen.

rechtmatig

Een financiële transactie, zoals een uitgave, is rechtmatig als deze voldoet aan de wetten en regels die daarvoor gelden. Voldoet een transactie niet aan de regels, dan is dit een fout. Als we niet kunnen vaststellen of een transactie aan de regels voldoet, noemen we dat een onzekerheid.

Rijksbegrotingsvoorschriften

De minister van Financiën stelt elk jaar de Rijksbegrotingsvoorschriften op. Dit zijn de regels waaraan de begrotingen en jaarverslagen van het Rijk moeten voldoen.

saldibalans

De saldibalans is een overzicht van bedragen die aan het einde van het jaar nog openstaan. Bijvoorbeeld vorderingen, voorschotten, schulden en openstaande verplichtingen.

slotverschillen

De slotwet is de laatste wet in de begrotingscyclus. Met die wet worden de begrote uitgaven, verplichtingen en ontvangsten in overeenstemming gebracht met de uiteindelijke bedragen. De slotwet wordt tegelijk met het jaarverslag aangeboden aan de Tweede Kamer. Zie ook 'decharge'.

(overschrijding van de) tolerantiegrens

Grens waarbinnen een afwijking geen gevolgen heeft voor het oordeel van de Algemene Rekenkamer. Wij gebruiken de tolerantiegrenzen om te bepalen welke fouten en onzekerheden er in de jaarverslagen zitten. De regelgeving schrijft voor dat de minister overschrijding van de tolerantiegrens voor de rechtmatigheid moet melden in de bedrijfsvoeringsparagraaf van het jaarverslag.

verplichting

Een verplichting is een uitgave in de toekomst, waarvoor een minister een (juridische) verplichting is aangegaan.

voorschot

Een voorschot is een vooruitbetaling voor producten of diensten die nog geleverd moeten worden. Een voorschot kan ook een vooruitbetaling van een subsidie, bijdrage of lening zijn.

Bijlage 6 Eindnoten

- 1 EFRO-financiering is altijd cofinanciering: Europese financiering valt samen met openbare of particuliere financiering. De EFRO-bijdrage ligt in Nederland op maximaal 50% van de totale subsidiabele projectkosten.
- 2 Op de jaar-/eindnota van een huishouden staat de daadwerkelijk verrekende korting
- 3 Kenmerk DGKE-DE / 43465059 van 22 december 2023.
- 4 <https://fd.nl/economie/1512710/planbureau-koopkrachtreparatie-schiet-vaak-doel-voorbij>
- 5 Tijdelijke regels inzake de instelling van een Klimaatfonds (Tijdelijke wet Klimaatfonds).
- 6 Eerste Kamer, vergaderjaar 2023-2024, 36 274, C.
- 7 De verdelingsinstrumenten opgenomen in het rijksbeleid gaan uit van marktwerking. De overheid kan ook kiezen voor een oplossing zonder marktwerking, bijvoorbeeld door de schaarse ruimte zelf te beheren of hiervoor een publieke autoriteit op te richten.
- 8 Het huidige vermogen van wind op zee is 4,7 GW. Rond 2030 moet dit zijn gegroeid naar ca. 21 GW (ongeveer 75% van ons elektriciteitsverbruik), in 2040 naar 40 GW en in 2050 naar 70 GW. Bron: Ministerie van EZK (2023) Kamerbrief 'versnellingsaanpak energietransitie', 24 maart 2023, kenmerk DGKE-PIDI / 26322869.
- 9 Er is een juridisch-ecologische grens aan windparken op de Noordzee: er mogen alleen windmolens op zee worden gebouwd als het project niet leidt tot een verslechtering van de staat van instandhouding van beschermde diersoorten (Wet windenergie op zee, art. 7).
- 10 De verwachte uitgaven aan de TEK van € 60 miljoen is inclusief nabetalingen. Deze nabetalingen waren niet bekend op 6 december 2023 en daarom niet meegenomen in het door ons uiterekende totale voorschotbedrag van € 150 miljoen.
- 11 Er golden eerder nog een aantal uitzonderingen voor de besparingsplicht (ETS-sector, milieuvergunningsplichtige bedrijven, en een deel van de glastuinbouw), maar deze zijn per juli 2023 vervallen.
- 12 Artikel 2.15, Activiteitenbesluit milieubeheer van de Wet milieubeheer 2023.
- 13 Een hybride warmtepomp werkt samen met/of naast een cv-ketel. In normale omstandigheden verwarmt de warmtepomp de ruimtes. Het tap/douchewater wordt verwarmd met aardgas, omdat dit een hogere temperatuur moet hebben. Als het buiten erg koud is, worden ook de ruimtes verwarmd via de cv-ketel met aardgas.
- 14 Naast warmtepompen ook zonneboilers, en tot 2019 ook pelletkachels en biomassaketels.
- 15 In dit rapport spreken we de minister voor KenE aan, omdat hij sinds 2022 verantwoordelijk is voor de ISDE-regeling.
- 16 De minister subsidieert vanuit de ISDE-regeling verschillende typen warmtepompen. Er is geen subsidie mogelijk voor de lucht/luchtvariant, die vooral als airconditioning wordt gebruikt.

- 17 De minister heeft in de regeling Stimulering Duurzame Energieproductie en Klimaattransitie (SDE++) vastgelegd dat grens voor kosten voor het Rijk per vermeden ton CO₂ € 300 bedraagt, dat is de norm waar wij hier aan refereren.
- 18 In opdracht van de minister heeft SEO in 2019 de ISDE- regeling onderzocht. SEO maakt daarin slechts een schatting van het percentage meelifters, en gebruikt dit percentage daarom niet bij de berekening van de doelmatigheid. Een recentere berekening heeft de minister niet laten uitvoeren.
- 19 In onze publicatie: Algemene Rekenkamer (2023). Resultaten verantwoordingsonderzoek 2022 Ministerie van Economische Zaken en Klimaat (XIII). Rapport bij het jaarverslag. Den Haag: eigen beheer, spraken we nog van artikel 3 en artikel 7. Deze zijn inmiddels gewijzigd in artikel 4 en artikel 8.
- 20 Bijlage bij Tweede Kamer, vergaderjaar 2023–2024, 29 544, nr. 1229.
- 21 Tweede Kamer, vergaderjaar 2022–2023, 36 200 XIII, nr. 127.
- 22 <https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/moties/detail?id=2023Z09887&did=2023D23694>.
- 23 Tweede Kamer, vergaderjaar 2022–2023, 29 023, nr. 445.

Algemene Rekenkamer

Postbus 20015

2500 EA Den Haag

070 342 44 00

voorlichting@rekenkamer.nl

www.rekenkamer.nl

De tekst in dit document is

vastgesteld op 6 mei 2024.

Dit document is op 15 mei 2024

aangeboden aan de

Tweede Kamer.

Den Haag, mei 2024