



Resultaten verantwoordingsonderzoek 2018

Ministerie van Economische Zaken en Klimaat (XIII), Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit en Diergezondheidsfonds (F)

Rapport bij het jaarverslag

2019





Resultaten verantwoordingsonderzoek 2018 Ministerie van Economische Zaken en Klimaat (XIII), Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit en Diergezondheidsfonds (F)

Rapport bij het jaarverslag



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.

Onze centrale vragen in dit jaarlijkse ‘verantwoordingsonderzoek’ zijn:

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

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

Dit rapport heeft betrekking op het *Jaarverslag 2018* van het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat (EZK) en het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV). Daarin is ook het jaarverslag van het Diergezondheidsfonds (DGF) opgenomen. In ons rapport zullen we het jaarverslag verder aanduiden als het *Jaarverslag 2018* van de ministeries van EZK en LNV.

De begroting 2018 van het Ministerie van Economische Zaken (EZ) is na indiening op Prinsjesdag bij Nota van Wijziging gesplitst in een begrotingsstaat van het Ministerie van EZK en een begrotingsstaat van het Ministerie van LNV en het DGF. Voor 2019 is er een apart begrotingshoofdstuk voor het Ministerie van LNV (XIV) en komen er aparte jaarverslagen voor het Ministerie van EZK en het Ministerie van LNV en het DGF.

Bij de aanbieding aan de Staten-Generaal van het *Jaarverslag 2018* van de ministeries van EZK en LNV verzoeken de ministers van EZK en LNV gezamenlijk om hen beiden decharge te verlenen over het in het jaar 2018 gevoerde financieel beheer. Wij spreken in ons rapport daarom beide ministers aan op dat beheer.

Onze overige publicaties in het kader van het verantwoordingsonderzoek 2018 vindt u op www.rekenkamer.nl/verantwoordingsonderzoek2018. Hier vindt u ook ons rapport *Staat van de Rijksverantwoording 2018*. Hierin nemen wij de goedkeuring van de Rijksrekening op. Ook bevat deze publicatie een overkoepelende uiteenzetting over het Verantwoordingsonderzoek 2018.

Inhoud

1	Onze conclusies	5
2	Feiten en cijfers	9
3	Financiële informatie	14
3.1	Oordeel over de financiële verantwoordingsinformatie	14
3.2	Oordeel over de financiële informatie van het Diergezondheidsfonds	16
3.3	Geldstromen rondom aardgas	17
4	Bedrijfsvoering	23
4.1	Ontwikkelingen in de bedrijfsvoering	23
4.2	Oordeel over de bedrijfsvoering	24
4.3	Onvolkomenheden	24
4.4	Opgeloste onvolkomenheid: sturing informatiebeveiliging kerndepartement	27
4.5	Belangrijke risico's en aandachtspunten bedrijfsvoering	31
4.6	Oordeel over de totstandkoming bedrijfsvoeringsinformatie	31
5	Beleidsresultaten	33
5.1	Ontvangsten en uitgaven voor duurzame energie	33
5.2	Zekerheidstelling verwijdering olie-, gas- en windinstallaties	43
5.3	Governance bij DICTU	50
5.4	Oordeel over de totstandkoming beleidsinformatie	55
6	Reactie minister en nawoord Algemene Rekenkamer	56
6.1	Reactie minister van EZK	56
6.2	Nawoord Algemene Rekenkamer	58
	Bijlage 1 – Overzicht fouten en onzekerheden ministeries van EZK en LNV 2018	59
	Bijlage 2 – Over het verantwoordingsonderzoek	62
	Bijlage 3 – Literatuur	64
	Bijlage 4 – Overzicht kwantitatieve doelstellingen DICTU 2021	68
	Bijlage 5 – Eindnoten	70

1 Onze conclusies

In 2018 is invulling gegeven aan het besluit van het kabinet-Rutte III om de taken van de minister van EZ te verdelen over de nieuw ingestelde ministeries van EZK en LNV. Het kabinet heeft ervoor gekozen deze ministeries zo veel mogelijk te laten samenwerken. Parallel aan deze grote herinrichtingsoperatie zijn knelpunten in de bedrijfsvoering aangepakt, waardoor wij de onvolkomenheid in de centrale sturing in de informatiebeveiliging konden opheffen. In de tweede helft van 2018 is nadrukkelijk gestuurd op het versterken van het financieel bewustzijn van de medewerkers van de beleidsdirecties. Wij zien daarvan resultaten maar moeten tegelijkertijd vaststellen dat er binnen de ministeries van EZK en LNV nog te veel fouten worden gemaakt bij het subsidiebeheer. Ook bij RVO.nl hebben wij tekortkomingen in het subsidiebeheer vastgesteld. In beide gevallen hebben wij dat aangemerkt als een onvolkomenheid.

Bij de aanbieding aan de Staten-Generaal van het *Jaarverslag 2018* van de ministeries van EZK en LNV verzoeken de ministers van EZK en LNV gezamenlijk om hen beiden decharge te verlenen over het in het jaar 2018 gevoerde financieel beheer. Wij spreken in ons rapport daarom beide ministers aan op dat beheer.

In 2018 is de afhandeling van schade door gaswinning in Groningen onder publieke regie gebracht en is een akkoord op hoofdlijnen gesloten met de aandeelhouders van de Nederlandse Aardolie Maatschappij (NAM). De ontwikkeling van het energie- en klimaatbeleid en het nieuwe landbouwbeleid heeft veel inzet gevraagd. In ons onderzoek hebben wij op 2 belangrijke beleidsterreinen nader onderzoek gedaan. Het betreft de uitgaven en verplichtingen voor duurzame energie en de financiële risico's voor de Staat bij de ontmanteling van olie-, gas- en windinstallaties op zee.

Subsidiebeheer ministeries EZK en LNV vergt aandacht

Ministeries moeten misbruik en oneigenlijk gebruik van (subsidie)regelingen tegengaan. Daartoe moeten zij de risico's beoordelen en maatregelen nemen om die risico's te beheersen. Onderdeel daarvan is het periodiek beoordelen van de kwaliteit van de accountantsverklaringen bij aanvragen voor de subsidievaststelling. De ministeries van EZK en LNV beschikken daartoe over een reviewbeleid, maar geven daar slechts beperkt invulling aan. Zo zijn er in 2017 en 2018 maar 8 reviews uitgevoerd. Gelet op het grote aantal subsidie-regelingen vinden wij dat te beperkt.



De subsidies voor een aantal grote instellingen worden beheerd door de beleidsdirecties. In 3 gevallen is gebleken dat overschotten aan het eind van het jaar worden verrekend met het subsidiebedrag voor het volgende jaar. Dit gebeurt op een wijze die niet in overeenstemming is met de financiële regelgeving.

Gelet op het voorgaande merken wij het subsidiebeheer van de ministeries van EZK en LNV aan als een onvolkomenheid. Dit betreft met name de beide kerndepartementen.

Subsidiebeheer RVO.nl vergt beter gebruik van controleverklaringen

Om misbruik en oneigenlijk gebruik van subsidies tegen te gaan, dienen aanvragen voor subsidievaststelling vanaf € 125.000 vergezeld te gaan van een controleverklaring van een onafhankelijk accountant. RVO.nl heeft richtlijnen opgesteld voor de wijze waarop die verklaringen moeten worden gebruikt bij het vaststellen van een subsidie. Uit de dossiers blijkt echter onvoldoende dat de verklaringen op de juiste wijze zijn beoordeeld bij de vaststelling van de subsidie. Dit kan leiden tot een onrechtmatige vaststelling van subsidies. Wij merken het subsidiebeheer van RVO.nl om deze reden aan als onvolkomenheid. We hebben daarbij meegewogen dat er ook tekortkomingen zijn in de dossiervorming bij RVO.nl en bij de beoordeling van de kostprijsramingen van de subsidieontvangers.

Sturing informatiebeveiliging kerndepartement verbeterd

In de voorgaande 2 jaren merkten wij de informatiebeveiliging aan als onvolkomenheid. De ministeries van EZK en LNV zijn in 2017 een traject gestart om de sturing en control op informatiebeveiliging en de verantwoording daarover te verbeteren. Daardoor is op centraal niveau meer zicht verkregen op controlactiviteiten en de beheersing van informatiebeveiliging bij de dienstonderdelen.

Wij hebben dit jaar op 4 aandachtsgebieden de centrale sturing op informatiebeveiliging getoetst aan de eisen die de BIR:2012 stelt. In 2018 voldeden EZK en LNV daar in voldoende mate aan met uitzondering van een aantal eisen voor het incidentenmanagement. De aanbevelingen van vorig jaar zijn opgevolgd en op 1 uitzondering na volledig uitgevoerd.

Op basis van deze bevindingen heffen wij de onvolkomenheid in de informatiebeveiliging op. Wel bevelen wij de ministers van EZK en LNV aan te zorgen voor voldoende waarborgen, waarmee centraal inzicht ontstaat, om te sturen op incidenten.



Ontvangsten en uitgaven voor duurzame energie

Om de Nederlandse klimaatdoelen te halen zet het kabinet intensief in op de productie van duurzame energie. We hebben de uitgaven voor de stimulering van de productie van duurzame energie onderzocht en gekeken hoe deze uitgaven zijn gedekt. Zowel de verwachte uitgaven als de heffing waarmee deze uitgaven worden gedekt, nemen richting het jaar 2032 met vele miljarden toe. Gezien de toegenomen omvang van de geldstromen voor duurzame energie, vinden wij het belangrijk dat de verantwoording door de minister van EZK hieraan recht doet. We bevelen de minister van EZK aan om de ontvangsten en uitgaven voor de productie van duurzame energie, en de samenhang hiertussen, duidelijker weer te geven en te benoemen. Over de heffing bevelen we aan om te bepalen welke uitgaven de minister concreet met de heffing wil dekken en vast te stellen of de beoogde lastenverdeling voor de heffing is bereikt. Verder bevelen we aan om meer inzicht te bieden in de jaarlijkse verwachte subsidie-uitgaven en de ruimte voor nieuwe subsidieverplichtingen voor duurzame energie.

Zekerheidstelling verwijdering olie-, gas- en windinstallaties

Vorig jaar hebben wij onderzocht hoe de zekerheidstelling voor ontmanteling bij nucleaire installaties is geregeld (Algemene Rekenkamer, 2018b). Dit jaar hebben wij onderzocht hoe dit is geregeld bij olie-, gas- en windinstallaties (op zee). Zulke installaties moeten – nadat de productie stopt – in beginsel worden verwijderd. De vergunninghouder is verantwoordelijk voor de verwijdering. Er is echter een risico dat door een faillissement van de vergunninghouder de verantwoordelijkheid en de kosten van verwijdering overgaan op de Staat. De Staat kan dit risico beperken door van de vergunninghouder zekerheden, zoals een bankgarantie, te eisen. Wij constateren dat de minister van EZK hier niet consistent mee omgaat. Bij windinstallaties worden vergunninghouders bij het begin van de productie verplicht om zekerheid te stellen. Bij olie- en gasinstallaties heeft de minister nog geen zekerheden gevraagd en heeft hij tot eind 2018 een afwachtende houding aangenomen. De minister wil de Mijnbouwwet aanpassen om zekerheidstelling bij olie- en gasinstallaties beter te regelen. Wij bevelen aan om het beleid en de informatievoorziening rond de ontmanteling en zekerheidstelling bij olie- en gasinstallaties verder uit te werken.

Verder in het rapport

In de volgende hoofdstukken werken we de conclusies verder uit:

- Hoofdstuk 2, 'Feiten en cijfers': hierin geven we een korte beschrijving van het Ministerie van EZK en het Ministerie van LNV en de omvang van het begrotingshoofdstuk waarover wij ons oordeel geven.



- Hoofdstuk 3, 'Financiële informatie': hierin geven wij ons oordeel over de financiële informatie in het *Jaarverslag 2018* van de ministeries van EZK en LNV. Wij hebben vastgesteld dat de financiële verantwoordingsinformatie op totaalniveau rechtmatig, betrouwbaar en ordelijk is. Op artikelniveau is ons oordeel dat de financiële verantwoordingsinformatie rechtmatig, betrouwbaar en ordelijk is en voldoet aan de regels voor het inrichten van de jaarverslagen met uitzondering van 1 geval waarin de tolerantiegrens is overschreden. In dit hoofdstuk staan we ook stil bij de geldstromen rondom aardgas en de financiering van het Nationaal Programma Groningen.
- Hoofdstuk 4, 'Bedrijfsvoering': hierin geven wij ons oordeel over de bedrijfsvoering van de ministeries van EZK en LNV. In 2018 hebben we 2 onvolkomenheden geconstateerd: het subsidiebeheer van de kerndepartementen van EZK en LNV en het subsidiebeheer van RVO.nl. Dat is een verslechtering ten opzichte van 2017, toen er sprake was van 1 onvolkomenheid. In dit hoofdstuk staan ook belangrijke risico's en aandachtspunten over de bedrijfsvoering.
- Hoofdstuk 5, 'Beleidsresultaten': hierin bespreken wij de conclusies uit onze onderzoeken naar de geldstromen voor duurzame energie, de zekerheidstelling voor de verwijdering van olie-, gas- en windinstallaties en de veranderopgave van het agentschap Dienst ICT Uitvoering (DICTU). Ook geven wij ons oordeel over de totstandkoming van de informatie die in het *Jaarverslag 2018* van de ministeries van EZK en LNV is opgenomen over het gevoerde beleid.
- Hoofdstuk 6, 'Reactie van de minister en nawoord Algemene Rekenkamer': hierin vatten we de reactie samen die we op 25 april 2019 ontvingen van de minister van EZK. De minister geeft in zijn reactie, mede namens de staatssecretaris van EZK en de minister van LNV, aan dat hij onze bevindingen in grote lijnen onderschrijft en dat hij vrijwel al onze aanbevelingen overneemt.

2 Feiten en cijfers

De minister van EZK is verantwoordelijk voor een duurzaam en ondernemend Nederland. Daarnaast is hij onder andere verantwoordelijk voor energie- en klimaatbeleid, innovatie en de afhandeling van de mijnbouwschade in Groningen. De minister van LNV is verantwoordelijk voor de voedselvoorziening en de natuur in de breedste zin. Ook het regiobeleid en het beheer van het Diergezondheidsfonds (F) vallen onder de verantwoordelijkheid van de minister. Uit dat fonds worden maatregelen bekostigd voor de bewaking en bestrijding van bepaalde dierziekten en het voorkomen en verminderen van welzijnsproblemen bij dieren.

Na het aantreden van het kabinet-Rutte III is de begroting 2018 van het Ministerie van EZ bij Nota van Wijziging gesplitst in begrotingsstaten van het Ministerie van EZK, het Ministerie van LNV en het DGF. Ook zijn de middelen voor het zogeheten ‘groen onderwijs’ overgeboekt naar de begroting van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW). In figuur 1 hebben we dat weergegeven.

Splitsing EZ in EZK, LNV en deel naar OCW



Figuur 1 Splitsing EZ in EZK, LNV en een deel OCW

De uitgaven van de minister van EZK beslaan gezamenlijk 1,89% van de totale rijksuitgaven over 2018; die van de minister van LNV 0,38%.

De minister van EZK heeft in 2018 uitgaven gedaan voor € 4.455,9 miljoen. Daarnaast zijn verplichtingen aangegaan voor € 14.043,3 miljoen, vooral voor de regeling SDE+ (zie hoofdstuk 5). De ontvangsten bedroegen € 3.431,8 miljoen. De gezamenlijke personeelssterkte van de ministeries van EZK en LNV bedroeg in 2018 9.678 fte. Ten tijde van ons onderzoek was er nog geen uitsplitsing beschikbaar.

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

EZK	2016	2017	2018
Verplichtingen	21.581,2	12.760,1	14.043,3
Uitgaven	5.055,9	5.067,4	4.455,9
Ontvangsten	3.197,2	3.682,4	3.431,8
Fte's	9.089	9.133	n.b.

De minister van LNV heeft in 2018 uitgaven gedaan voor € 899,2 miljoen. Daarnaast zijn verplichtingen aangegaan voor € 960,3 miljoen. De ontvangsten bedroegen € 128,6 miljoen.

Tabel 2 Ministerie van LNV in cijfers in miljoenen € en fte's in aantallen

LNV	2016	2017	2018
Verplichtingen	-	-	960,3
Uitgaven	-	-	899,2
Ontvangsten	-	-	128,6
Fte's	-	-	n.b.

Tabel 3 De 3 grootste agentschappen in cijfers (x € 1000) en fte's in aantallen

	omzet	Fte's (excl. externe inhuur)
RVO.nl (EZK)	593.269	3.556
DICTU (EZK)	285.062	710
NVWA (LNV)	349.469	2.407

De minister van LNV is ook verantwoordelijk voor het DGF.

Tabel 4 DGF in cijfers in miljoenen €.

	2016	2017	2018
Verplichtingen	31,6	38,6	33,0
Uitgaven	31,6	38,6	31,6
Ontvangsten	29,9	46,0	35,3

Informatie over financiering en prestaties instellingen op afstand van belang voor budgetrecht parlement

Een deel van het rijksbeleid wordt uitgevoerd door de minister; een deel gebeurt vaak door instellingen die op afstand van het Rijk staan. Hoe deze organisaties met publiek geld worden gefinancierd voor hun publieke taken en welke afspraken met deze organisaties worden gemaakt, varieert; de transparantie over de verantwoording van geld en prestaties verschilt eveneens. Het is de vraag of het parlement zich een goed beeld hierover kan vormen op basis van de verantwoordingsinformatie in de jaarverslagen van de ministeries.

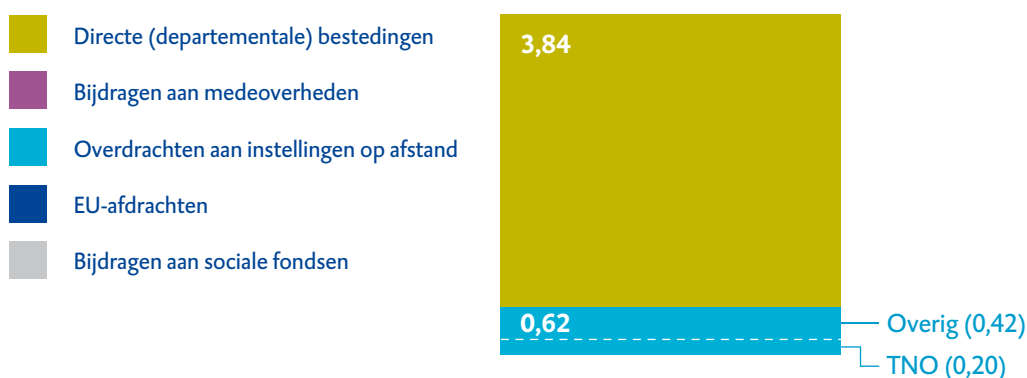
Vanaf de verantwoording over 2019 is het nieuwe artikel 4.2 van de Comptabiliteitswet 2016 van kracht, waarin expliciet is benoemd dat de minister moet zorgen voor informatie voor de verantwoording in zijn jaarverslag, ook als het beleid, de bedrijfsvoering of het toezicht op het beleid door een ander wordt uitgevoerd. In ons rapport *Staat van de Rijksverantwoording 2018* gaan we uitgebreider in op verantwoordingsinformatie over instellingen op afstand van het Rijk, waaronder zbo's en rwt's.

Instellingen op afstand op het terrein van de ministers van EZK en LNV

De geldstroom van het Ministerie van EZK naar instellingen op afstand omvat € 618 miljoen. De geldstroom van het Ministerie van LNV naar instellingen op afstand omvat € 122,5 miljoen.

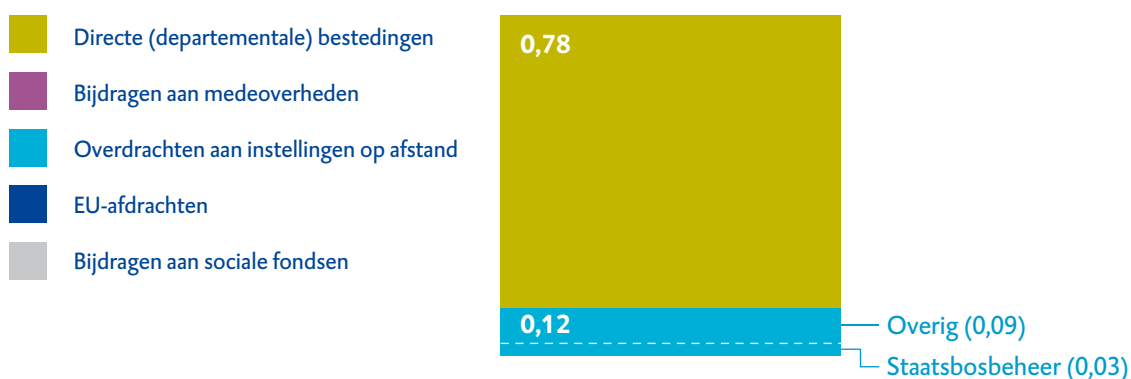
In de rwt/zbo-bijlage in het *Jaarverslag 2018* van de ministeries van EZK en LNV is aangegeven dat er 6 rwt's/zbo's zijn die in 2018 onder toezicht van de minister van EZK vielen en 3 rwt's/zbo's die onder toezicht van de minister van LNV vielen. Het gaat voor de minister van EZK om het Centraal Bureau voor de Statistiek, Stichting COVA, de Raad voor Accreditatie, de Autoriteit Consument en Markt, TNO en de Kamer van Koophandel, en voor de minister van LNV om het Bureau Beheer Landbouwgronden, Wageningen Research en Staatsbosbeheer. Figuur 2 laat de uitgaven aan instellingen op afstand zien. TNO en Staatsbosbeheer zijn daarbij apart zichtbaar gemaakt, ze vallen binnen de categorie 'instellingen op afstand'.

De uitgaven van het Ministerie van EZK zijn voor het grootste deel directe bestedingen (bedragen in miljard €)



Figuur 2a Uitgaven van de begrotingsstaat EZK

De uitgaven van het Ministerie van LNV zijn voor het grootste deel directe bestedingen (bedragen in miljard €)



Figuur 2b Uitgaven van de begrotingsstaat LNV



Informatie over financiering en prestaties zbo's en rwt's: Staatsbosbeheer

Staatsbosbeheer ontving in 2018 € 27 miljoen van het Ministerie van LNV. Dit is 22,5% van de departementale uitgaven aan zbo's en rwt's, zie figuur 2b.

Staatsbosbeheer is zowel een zbo als een rwt, en is in 1997 op afstand gezet van de overheid door de Wet verzelfstandiging Staatsbosbeheer. De taken zijn daarmee bij wet vastgelegd: Staatsbosbeheer heeft als taak de natuur in Nederland te beheren en andere taken uit te voeren die de minister opdraagt.

In het *Jaarverslag van EZK en LNV 2018* (EZK, 2019b) worden de doelen van het ministerie en Staatsbosbeheer besproken bij beleidsartikel 8: Natuur en Biodiversiteit. Naast de rijksbijdrage ontvangt Staatsbosbeheer volgens het eigen jaarverslag ook geld van onder meer provincies, opbrengsten uit de verkoop van hout en verhuur voor recreatie (Staatsbosbeheer, 2019). De rijksbijdrage bedraagt 13,5% van de totale inkomsten van Staatsbosbeheer.

Voor het parlement is op basis van het departementale jaarverslag niet inzichtelijk hoe de rijksbijdrage door Staatsbosbeheer wordt besteed en welke doelen hiermee zijn bereikt. Het parlement ontvangt ook een jaarverslag van Staatsbosbeheer. Hierin is wel te lezen over de doelen die Staatsbosbeheer heeft behaald.

Informatie over financiering en prestaties zbo's en rwt's: TNO

TNO ontving in 2018 € 200,1 miljoen van het Ministerie van EZK. Dit geld is afkomstig uit begrotingsartikel 2: Bedrijvenbeleid (€ 160,5 miljoen) en uit artikel 4: Doelmatige en duurzame energievoorziening (€ 39,6 miljoen). Dit is 22% van de departementale uitgaven aan zbo's en rwt's. De aansturing en organisatiefinanciering van TNO is de verantwoordelijkheid van de minister van EZK. TNO krijgt ook opdrachten van andere ministeries. Het *Jaarverslag 2018* van de ministeries van EZK en LNV geeft enkel een overzicht van de EZK-uitgaven aan TNO, maar geen overzicht van de totale rijksuitgaven aan TNO.

3 Financiële informatie

In dit hoofdstuk bespreken we de resultaten van ons onderzoek naar de financiële verantwoordingsinformatie in het *Jaarverslag 2018* van de ministeries van EZK en LNV.

We geven in § 3.1 en § 3.2 een oordeel over:

- de rechtmatigheid, betrouwbaarheid en ordelijkheid van de financiële verantwoordingsinformatie op totaalniveau;
- de rechtmatigheid, betrouwbaarheid en ordelijkheid van de financiële verantwoordingsinformatie op artikelniveau.

In § 3.2 gaan we in op het jaarverslag van het Diergezondheidsfonds (DGF). In § 3.3 hebben we een nadere uiteenzetting opgenomen van de aardgasbaten, staan we stil bij de aanwending van middelen door de Nationaal Coördinator Groningen (NCG), de kosten van mijnbouwschade en het Nationaal Programma Groningen.

Op onze website (www.rekenkamer.nl/verantwoordingsonderzoek2018) vindt u een totaaloverzicht van alle fouten en onzekerheden die wij hebben betrokken in onze oordeelsvorming en aantreffen in:

- Verplichtingen
- Uitgaven/ontvangsten
- Saldibalans
- Afgerekende voorschotten
- Baten van de baten/lastendiensten

Fouten en onzekerheden in de verplichtingen en in de uitgaven/ontvangsten staan in 3 afzonderlijke overzichten in bijlage 1.

3.1 Oordeel over de financiële verantwoordingsinformatie

In deze paragraaf geven wij ons oordeel over de financiële verantwoordingsinformatie in het *Jaarverslag 2018* van de ministeries van EZK en LNV.

De financiële verantwoordingsinformatie in het *Jaarverslag 2018* van de ministeries van EZK en LNV voldoet op totaalniveau aan de daaraan te stellen eisen, met uitzondering van fouten en onzekerheden in de rechtmatigheid van de samenvattende verantwoordingsstaat agentschappen.

3.1.1 Oordeel rechtmatigheid financiële verantwoordingsinformatie

Wij hebben de rechtmatigheid van de financiële verantwoordingsinformatie onderzocht.

De financiële verantwoordingsinformatie in het *Jaarverslag 2018* van de ministeries van EZK en LNV is op totaalniveau rechtmatig, met uitzondering van fouten en onzekerheden in de rechtmatigheid voor een bedrag van € 33,6 miljoen in de samenvattende verantwoordingsstaat agentschappen van het ministerie van EZK. Wij geven dit oordeel onder het voorbehoud dat de Staten-Generaal goedkeuring zullen verlenen aan de slotwetmutaties waarin alle geraamde uitgaven, verplichtingen en ontvangsten uit de begrotingsstaten van EZ (XIII) en LNV in overeenstemming zijn gebracht met de uiteindelijk gerealiseerde bedragen.

De geconstateerde fouten en onzekerheden bij agentschappen van EZK bedragen in totaal € 33,6 miljoen terwijl de tolerantie € 25 miljoen bedraagt. De belangrijkste fouten (€ 24,3 miljoen) vloeien voort uit het niet naleven van de aanbestedingsregels voor inhuur van schade-experts voor de ondersteuning door RVO.nl van de Tijdelijke Commissie Mijnbouwschade Groningen. In de bedrijfsvoeringsparagraaf van het jaarverslag zijn de rechtmatigheidsfouten en –onzekerheden gemeld en toegelicht die hebben geleid tot overschrijding van de voorgeschreven rapporteringstoleranties. Door tijdsdruk is het een bewuste keuze geweest om van de voorgeschreven inkoopprocedure af te wijken. Inmiddels heeft een aanbesteding voor nieuwe inhuur plaatsgevonden.

Voorbehoud slotwetmutaties – nog door het parlement te autoriseren budgetten

Het bedrag aan verplichtingen dat in het *Jaarverslag 2018* van de ministeries van EZK en LNV is opgenomen omvat in totaal € 85,635 miljoen aan overschrijdingen op het begrotingsartikel 42 (Apparaat) van LNV. Het bedrag aan uitgaven omvat in totaal € 94,9 miljoen aan overschrijdingen op begrotingsartikel 42 (Apparaat: € 85,635 miljoen) en op artikel 6 (Concurrerende, duurzame, veilige agro-, visserij- en voedselketens: € 9,282 miljoen) van LNV. Gaan de Staten-Generaal niet akkoord met de daarmee samenhangende slotwetmutaties, dan moeten wij onze oordelen over de financiële verantwoordingsinformatie mogelijk herzien.

3.1.2 Oordeel betrouwbaarheid en ordelijkheid financiële verantwoordingsinformatie

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

De financiële verantwoordingsinformatie in het *Jaarverslag 2018* van de ministeries van EZK en LNV is op totaalniveau betrouwbaar en ordelijk en voldoet aan de regels voor het inrichten van de jaarverslagen.

3.1.3 Oordeel rechtmatigheid, betrouwbaarheid en ordelijkheid financiële verantwoordingsinformatie op artikelniveau

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

De financiële verantwoordingsinformatie in het *Jaarverslag 2018* van de ministeries van EZK en LNV is op artikelniveau rechtmatig, betrouwbaar en ordelijk en voldoet aan de regels voor het inrichten van de jaarverslagen.

3.2 Oordeel over de financiële informatie van het Diergezondheidsfonds

De financiële verantwoordingsinformatie van het Diergezondheidsfonds die is opgenomen in het *Jaarverslag 2018* van de ministeries van EZK en LNV, voldoet op totaalniveau aan de daaraan te stellen eisen. Daarnaast hebben wij ook geen fouten gevonden die de tolerantiegrens op artikelniveau overschrijden.

3.2.1 Oordeel rechtmatigheid, betrouwbaarheid en ordelijkheid financiële verantwoordingsinformatie

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

De financiële verantwoordingsinformatie van het Diergezondheidsfonds die is opgenomen in het *Jaarverslag 2018* van de ministeries van EZK en LNV is op totaalniveau rechtmatig, betrouwbaar en ordelijk, en voldoet aan de regels voor het inrichten van de jaarverslagen.

3.2.2 Oordeel rechtmatigheid, betrouwbaarheid en ordelijkheid financiële verantwoordingsinformatie op artikelniveau

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

De financiële verantwoordingsinformatie van het Diergezondheidsfonds die is opgenomen in het *Jaarverslag 2018* van de ministeries van EZK en LNV is op artikelniveau rechtmatig, betrouwbaar en ordelijk en voldoet aan de regels voor het inrichten van de jaarverslagen.



3.3 Geldstromen rondom aardgas

In deze paragraaf staan we stil bij de aardgasbaten, de uitgaven die verband houden met mijnbouwschade door gaswinning en het Nationaal Programma Groningen. Daarbij besteden we aandacht aan de vraag hoe de kosten die NAM in dit verband moet maken, doorwerken in de inkomsten van de Staat en aan de vraag welke zekerheden de Staat heeft dat NAM aan haar verplichtingen kan voldoen.

3.3.1 Aardgasbaten

Het aardgas dat Nederland wint komt uit het Groningenveld en vele kleine velden. De afgelopen jaren is het belang van het Groningenveld in de totale aardgasproductie gedaald van circa twee derde tot ruim de helft. Door de snelle afbouw van de winning uit het Groningenveld stijgt het relatieve belang van de kleine velden, maar ook bij deze velden zal de productie de komende jaren sterk teruglopen doordat de winbare reserves snel afnemen. De aardgasbaten waren meer dan 50 jaar een substantiële bron van inkomsten op rijksniveau – cumulatief gaat het om meer dan € 275 miljard. Sinds 2013 zijn die baten echter sterk gedaald: van ongeveer € 13,3 miljard in 2013 naar ongeveer € 1,5 miljard in 2018 (EZ, 2018 en EZK, 2019b). Al deze bedragen zijn exclusief inkomsten uit vennootschapsbelasting. De dalende trend houdt verband met het besluit om de winning uit het Groningenveld verder af te bouwen, de daling van de gasprijs en toenemende kosten van mijnbouwschade. De gerealiseerde ontvangsten zijn in 2018 € 488 miljoen achtergebleven bij de in de begroting 2018 geraamde ontvangsten. De belangrijkste oorzaak hiervoor is de opbouw van voorzieningen door NAM en staatsdeelneming Energie Beheer Nederland B.V. (EBN) en daardoor gedaalde dividend en afdrachten.

In figuur 3 hebben we de totale baten uitgesplitst naar de regelingen waarop de afdrachten zijn gebaseerd en hebben we de raming van de vennootschapsbelasting toegevoegd. Wij merken daarbij op dat de afdrachtensystematiek is gewijzigd per 1 januari 2018. In het zogenoemde ‘Akkoord op Hoofdlijnen’ (AoH) dat de Staat op 25 juni 2018 heeft afgesloten met Shell Nederland B.V. en ExxonMobil Holding Company Holland, is afgesproken dat het wettelijke regime voor financiële afdrachten op grond van hoofdstuk 5 van de Mijnbouwwet van toepassing wordt op de winning uit het Groningenveld (EZK, 2018a, 2018c en 2018d). Hierdoor vervallen de Meeropbrengstregeling Groningen (MOR) en het zogenoemde ‘Staatsaandeel’ voor de Groningenconcessie. Dat daaruit toch nog inkomsten zijn voortgekomen, komt door afrekeningen over voorgaande jaren.

Opbouw aardgasbaten in 2018

Inkomsten aardgasbaten 2018

• Uit winstuitkeringen EBN en dividend GasTerra	€ 621 miljoen
• Op basis van de Mijnbouwwet en basisafdrachten NAM op grond van privaatrechtelijke overeenkomsten	€ 77 miljoen
• Uit de privaatrechtelijke MOR-overeenkomst met NAM*	€ 764 miljoen
	+ _____
Totaal aardgasbaten (excl. vennootschapsbelasting)	€ 1.462 miljoen
• Uit vennootschapsbelasting (raming EZK)	€ 650 miljoen
	+ _____
Totaal aardgasbaten	€ 2.112 miljoen

* De MOR en een deel van de afdrachten op grond van privaatrechtelijke overeenkomsten zijn per 1 januari 2018 vervallen. Wel zijn in 2018 nog betalingen over voorgaande jaren ontvangen.

Figuur 3 De aardgasbaten in 2018

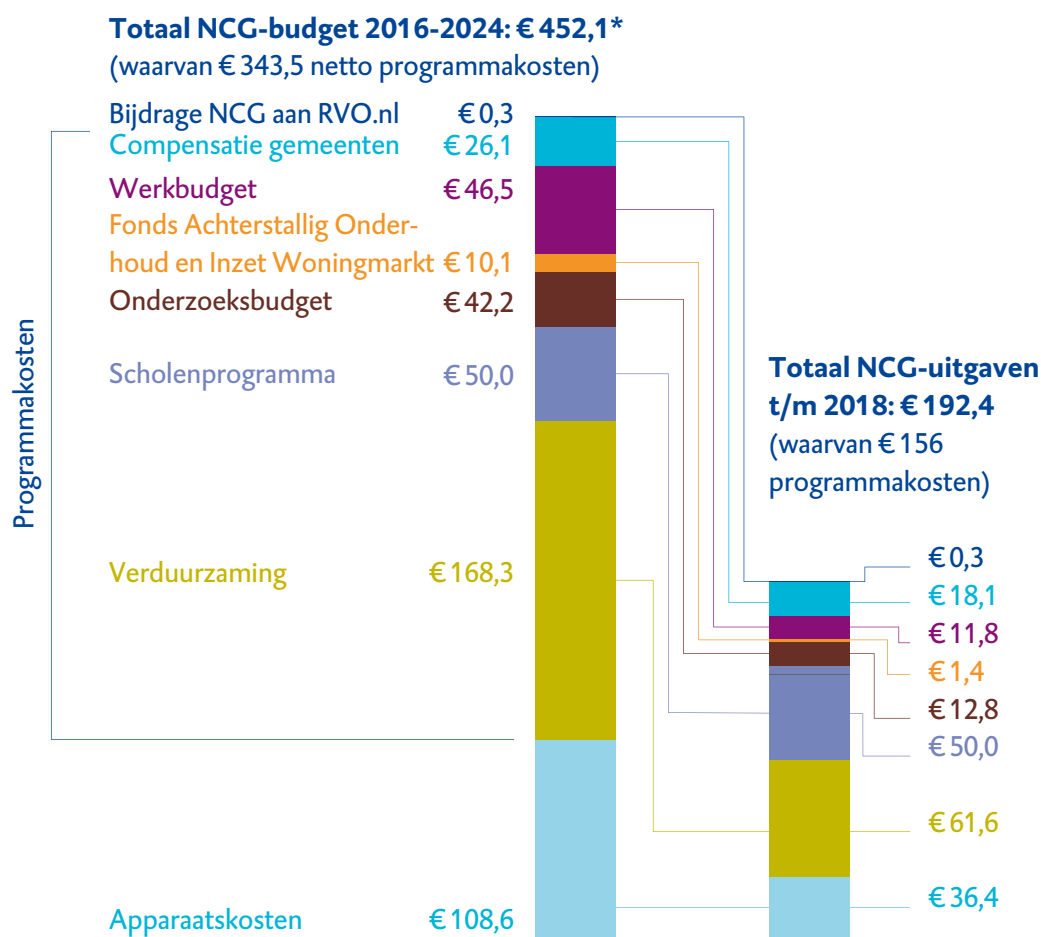
Een uitgebreide toelichting op de wijze waarop de winning en verkoop van aardgas in Nederland is georganiseerd, is te vinden in ons rapport bij het *Jaarverslag 2016* van het Ministerie van EZ (Algemene Rekenkamer, 2017a). In 2014 brachten we een rapport uit over de inkomsten uit de winning van aardgas en de aanwending daarvan vanaf 1959 (Algemene Rekenkamer, 2014).

De dalende aardgasbaten komen ook tot uitdrukking in de overheidsbalans. De afgelopen jaren is de waarde van de aardgas- en oliereserve sterk afgewaardeerd: van € 155 miljard eind 2013, tot € 41 miljard eind 2016 (Tweede Kamer, 2017a). De stand eind 2017 komt naar verwachting in september 2019 beschikbaar, en die zal waarschijnlijk een verdere afwaardering laten zien.

3.3.2 Uitgaven Nationaal Coördinator Groningen

Het kabinet heeft in 2014 besloten tot maatregelen gericht op verbetering van de veiligheid, de leefbaarheid en het economisch perspectief van de bewoners van Groningen. In 2015 is besloten om een Nationaal Coördinator Groningen (NCG) in te stellen, met als taak te bouwen aan veiligheid en leefbaarheid in Groningen.

Het totale NCG-budget voor de periode 2016-2024 en de uitgaven tot en met eind 2018, in miljoenen €



* Het totale budget is € 10,5 miljoen hoger dan in het overzicht in de Halfjaarrapportage juli-december 2018 van de NCG (NCG, 2019). Dat komt omdat wij voor deze figuur een van NAM ontvangen bedrag hebben toegevoegd aan het totale budget.

Figuur 4 Besteding meerjarig budget NCG

De NCG heeft een meerjarenbegroting opgesteld die loopt van 2016 tot en met 2024. Voor het gehele programma is in totaal € 452,1 miljoen begroot. Hiervan is € 343,5 miljoen bedoeld voor programma-uitgaven en € 108,6 miljoen voor apparaatskosten (NCG, 2019). In figuur 4 is de meerjarenbegroting uitgesplitst. De belangrijkste categorieën zijn: verduurzaming (vooral energiebesparing woningen via de waardevermeerderingsregeling), apparaatskosten, scholenprogramma (versterking en bouw toekomstbestendige scholen) en werkbudget (communicatie en ondersteuning). Eind 2018 was ruim 40% van het beschikbare budget uitgegeven, vooral voor verduurzaming, het scholenprogramma (via het Gemeentefonds) en de apparaatskosten.

3.3.3 Kosten van mijnbouwschade

Het Ministerie van EZK raamt de totale kosten van de mijnbouwschade tot 2030 op een bedrag van € 3,5 tot € 5,5 miljard (EZK, 2018d). In ons onderzoek zijn we nagegaan hoe de geldstromen lopen voor de afwikkeling van de schade en de versterking van gebouwen. Verder hebben we gekeken naar de wijze waarop de Staat zich ervan verzekert dat die kosten kunnen worden verhaald op NAM.

Afwikkeling mijnbouwschade door gaswinning

De schadeafwikkeling is begin 2018 onder publieke regie gebracht. Ook is er een wetsvoorstel in voorbereiding om de schadeafhandeling definitief publiekrechtelijk te organiseren (wetsvoorstel Instituut Mijnbouwschade Groningen).¹ De schadeafwikkeling wordt in de nieuwe opzet verzorgd door de Tijdelijke Commissie Mijnbouwschade Groningen (TCMG). Die commissie wordt daarbij ondersteund door RVO.nl. In ons rapport bij het jaarverslag 2017 hebben wij dat op hoofdlijnen beschreven. In het navolgende beperken we ons tot de financiële aspecten.

De directe kosten van de TCMG worden gedragen door het Ministerie van EZK, de kosten van de ondersteuning door RVO.nl en de kosten van de schadeafwikkeling worden door EZK per kwartaal in rekening gebracht bij NAM. In 2018 is voor € 7,7 miljoen aan schade-uitkeringen betaald; de kosten van de ondersteuning van de TCMG door RVO.nl bedroegen € 36 miljoen (EZK, 2019b). Tot en met het derde kwartaal 2018 zijn die kosten door NAM betaald, het laatste kwartaal moest het ministerie ten tijde van ons onderzoek nog bij NAM declareren.

Versterkingsopgave

De minister van EZK heeft het parlement op 22 november 2018 geïnformeerd over het Plan van aanpak versterking dat is opgesteld door de NCG en de betalingsovereenkomst die voor de versterkingsoperatie is afgesproken met de NAM. In die overeenkomst is vastgelegd dat NAM alle kosten draagt.² Dit met uitzondering van de zogenoemde ‘batch 1588’, waarvoor aparte afspraken zijn gemaakt.

De versterkingsopgave zal publiekrechtelijk worden ingericht. In het Bestuurlijk Overleg Groningen zijn afspraken gemaakt over de vormgeving daarvan (EZK, 2019a). Er komt een onafhankelijke commissie die besluiten neemt over de veiligheid van individuele gebouwen. De betrokken gemeenten zijn opdrachtgever van een nieuwe uitvoeringsorganisatie waarin de huidige NCG zal opgaan. Op termijn zal de publieke aansturing ook wettelijk worden verankerd en komt er een onafhankelijk instituut dat samen met het nog op te richten Instituut Mijnbouwschade Groningen onderdeel wordt van een zelfstandig bestuursorgaan.

Kostenverdeling tussen NAM en de Staat

De kosten van schadeafwikkeling en versterking leiden op 3 manieren tot lagere inkomsten voor de Staat (EZK, 2018c). Zo dalen de afdrachten van NAM op grond van de Mijnbouwwet en hoeft NAM minder vennootschapsbelasting te betalen omdat de kosten de winst drukken. Daarnaast dalen de winstuitkeringen van EBN aan de staat. EBN neemt namens de Staat deel in bijna alle olie- en gaswinning in Nederland, meestal voor een percentage van 40%. Uiteindelijk leiden de kosten daardoor tot minder inkomsten voor de aandeelhouders van NAM (Shell en ExxonMobil) en voor de Staat.

De afspraken over de financiële afdrachten van NAM zijn per 1 januari 2018 gewijzigd (zie §3.3.1). Dit is van invloed op de mate waarin kosten van NAM leiden tot lagere inkomsten voor de Staat. In de nieuwe situatie komt 73% van het betreffende bedrag ten laste van het winstdeel voor de Staat en 27% ten laste van het winstdeel voor de aandeelhouders (Shell en ExxonMobil). In de oude situatie was dit 64%.

NAM en EBN hebben voorzieningen gevormd voor de kosten van mijnbouwschade. Voor NAM en EBN samen gaat het om € 1,4 miljard in 2017 (EZK, 2018d). Over 2018 neemt NAM daarbovenop een voorziening van € 500 miljoen voor de afgesproken bijdrage aan het Nationaal Programma Groningen (zie § 3.3.4). Ook deze bijdrage leidt bij NAM tot een lagere winst. Dat leidt weer tot een lagere afdracht aan de Staat (van € 365 miljoen) over 2018. De gevormde voorzieningen en de kosten die door NAM worden gedragen hebben dus tot gevolg dat de afdrachten van NAM en EBN aan de staat teruglopen. De Staat betaalt daardoor indirect mee aan het schadeherstel en de versterkingsoperatie.

De Staat draagt een aantal kosten rechtstreeks. Het gaat dan om uitgaven voor de TCMG (alleen de commissie, niet de ondersteuning), subsidie voor onderhoud en renovatie van (rijks)monumenten, subsidie voor het verduurzamen van versterkte woningen, subsidie voor het energiezuiniger maken van woningen die meer dan € 1.000 aan erkende schade hebben en een bijdrage aan de versterking van schoolgebouwen in het aardbevingsgebied (zie ook § 3.3.2).

Zekerheidstelling

Op de volgende wijze wordt geborgd dat NAM kan voldoen aan haar verplichtingen:

- NAM zal over 2018 en 2019 geen dividend uitkeren en daardoor haar reserve versterken. In het AoH is afgesproken dat NAM in latere jaren alleen dividend uitkeert als zij voldoet aan de overeengekomen eisen;

- Shell Nederland B.V. en ExxonMobil Holding Company Holland hebben op 28 september 2018 garantieovereenkomsten met de Staat gesloten ter dekking van NAMs aandeel in de verplichtingen tot betaling voor schadeafwikkeling en de versterkingsopgave (Tweede Kamer, 2018a). De garantie treedt in werking wanneer NAM niet voldoet aan haar verplichting om de kosten van de schadeafhandeling en de versterkingsopgave te dragen.

3.3.4 Nationaal Programma Groningen

Het Rijk, de provincie Groningen en de gemeenten in Groningen hebben op 5 oktober 2018 in een startdocument afspraken gemaakt over de doelen en de structuur van het Nationaal Programma Groningen (NPG). Die doelen zijn inmiddels vertaald in lokale pijlers en in de volgende thematische pijlers: innovatie en investeringen; vergroening, verduurzaming en industrie; natuur, landbouw en klimaatbestendigheid; arbeidsmarkt en opleidingen.

Het Rijk stelt voor het NPG een startkapitaal van € 1,15 miljard beschikbaar via het Provinciefonds en het Gemeentefonds. NAM draagt daar € 500 miljoen aan bij.

Op 11 maart 2019 is een bestuursovereenkomst gesloten over de organisatie en de financiering van het NPG (EZK, 2019a). Er komt nog een aanvullende overeenkomst over de wijze waarop het Rijk zijn bijdrage ter beschikking stelt aan gemeenten en provincies. Dat kan als decentralisatie-uitkering of als specifieke uitkering. Uit de *Najaarsnota 2018* blijkt dat de eerste NPG-middelen beschikbaar zijn gesteld in de vorm van een zogenoemde 'decentralisatie-uitkering'. Wij wijzen er in dit verband op dat wij overeenkomsten zien tussen de opzet van het NPG en het instrument regiodeals. Hierbij is ook sprake van samenwerking tussen bestuurslagen en van een rijksbijdrage in de vorm van een decentralisatie-uitkering die wordt ingezet voor een specifiek doel. In § 4.5 bespreken wij onze bevindingen over de regiodeals. Deze bevindingen zijn ook van belang voor de financiering van het NPG.

4 Bedrijfsvoering

In dit hoofdstuk bespreken we de resultaten van ons onderzoek naar de bedrijfsvoering van de ministeries van EZK en LNV. We beschrijven kort in hoeverre de situatie is veranderd ten opzichte van vorig jaar en we staan stil bij enkele belangrijke ontwikkelingen in de bedrijfsvoering van het ministerie (§ 4.1). Aansluitend geven we een oordeel over de bedrijfsvoering (§ 4.2). In de daaropvolgende paragrafen beschrijven we de (opgeloste) onvolkomenheden meer in detail en bespreken we belangrijke risico's en aandachtspunten. We sluiten dit hoofdstuk af met ons oordeel over de totstandkoming van de informatie over de bedrijfsvoering die de ministers van EZK en LNV in het jaarverslag verstrekken (§ 4.6).

4.1 Ontwikkelingen in de bedrijfsvoering

Bij de start van kabinet-Rutte III, is het Ministerie van EZ gesplitst in een Ministerie van EZK en een Ministerie van LNV. Het kabinet heeft ervoor gekozen de ministeries van EZK en LNV zo veel mogelijk te laten samenwerken. Het uitgangspunt bij de opbouw van beide ministeries is daarom 'samen, tenzij'. Dit heeft geleid tot een organisatiemodel waarbij de volgende directies en agentschappen voor beide ministers gaan werken: Wetgeving en Juridische Zaken, Bedrijfsvoering, Dienst ICT Uitvoering (DICTU) en Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO.nl). In een besturingsakkoord is vastgelegd wat de taken en verantwoordelijkheden zijn van de betrokken functionarissen van beide ministeries. In 2019 zullen EZK en LNV de gevolgen van de herinrichting evalueren.

Het splitsen van EZ en het inrichten van EZK en LNV was een omvangrijke operatie die in 2018 veel aandacht heeft gevergd van de ambtelijke leiding en van de medewerkers van de stafdirecties. Ook waren extra investeringen in ICT-beheer noodzakelijk. Bij de Voorjaarsnota 2018 is € 50 miljoen aan de begroting 2018 toegevoegd (waarvan € 15 miljoen structureel en € 35 miljoen incidenteel), en structureel vanaf 2022 € 37,2 miljoen.

De uiteindelijke kosten van deze operatie zijn niet precies bekend. Doordat de extra middelen voor personeel en materieel zijn samengevoegd met het reguliere budget, kan niet worden aangegeven hoeveel tijd de medewerkers hebben besteed aan het transitieproces. Tegelijkertijd zijn extra middelen toegevoegd aan de begroting om bestaande knelpunten op te lossen. Ook de Auditdienst Rijk komt rijksbreed tot de conclusie dat de totale kosten van de departementale herschikkingen onduidelijk zijn (Auditdienst Rijk, 2018).

4.2 Oordeel over de bedrijfsvoering

In deze paragraaf geven wij ons oordeel over de bedrijfsvoering van het Ministerie van EZK en het Ministerie van LNV. We geven hier een gecombineerd oordeel, omdat er sprake is van één jaarverslag met één bedrijfsvoeringsparagraaf, en daardoor de bijzondere situatie is ontstaan dat de ministers van EZK en LNV gezamenlijk verzoeken om decharge over het in het jaar 2018 gevoerde financieel beheer. Onze oordelen over de bedrijfsvoering van het kerndepartement betreffen daardoor zowel het Ministerie van EZK als het Ministerie van LNV.

De door ons onderzochte onderdelen van de bedrijfsvoering van het Ministerie van EZK en het Ministerie van LNV voldeden in 2018 aan de gestelde eisen, met uitzondering van 2 onvolkomenheden.

Tabel 5 Onvolkomenheden bij Ministerie van EZK en het Ministerie van LNV

Onderwerp	2016	2017	2018
Informatiebeveiliging kerndepartementen EZK en LNV	Onvolkomenheid	Onvolkomenheid	
Subsidiebeheer kerndepartementen EZK en LNV			Onvolkomenheid
Subsidiebeheer RVO.nl			Onvolkomenheid

4.3 Onvolkomenheden

4.3.1 Subsidiebeheer kerndepartementen EZK en LNV verdient meer aandacht

Wij merken het subsidiebeheer van de kerndepartementen van EZK en LNV aan als een onvolkomenheid. De volgende bevindingen liggen hieraan ten grondslag.

Reviewbeleid beperkt ingevuld

Ministeries moeten misbruik en oneigenlijk gebruik van (subsidie)regelingen tegengaan. Daartoe moeten zij de risico's beoordelen en maatregelen nemen om die risico's te beheersen. Onderdeel daarvan is het periodiek beoordelen van de kwaliteit van de controleverklaringen bij aanvragen voor de subsidievaststelling. De ministeries van EZK en LNV beschikken daartoe over een reviewbeleid, maar geven daar slechts beperkt invulling aan. Zo zijn er in 2017 en 2018 maar 8 reviews uitgevoerd met een totale omvang van € 2,5 miljoen. Gelet op het grote aantal en omvangrijke subsidieregelingen is dat te beperkt. Een positieve ontwikkeling is dat RVO.nl als subsidieverlener het bestuur van de betrokken



accountantskantoren hierover heeft geïnformeerd, in overleg met de directie FEZ van het ministerie EZK, met het verzoek om de door de Auditdienst Rijk gerapporteerde fouten te herstellen en maatregelen te nemen om dezelfde fouten in de toekomst te voorkomen. Aanvullend hierop hebben FEZ, RVO.nl en de Auditdienst Rijk de uitkomsten van de reviews besproken met de Koninklijke Nederlandse Beroepsorganisatie van Accountants (NBA). In het overleg met de NBA is afgesproken om externe accountants via bestaande media proactief te gaan informeren over de resultaten van de door EZK en LNV op het portaal Rijksoverheid.nl openbaar gemaakte reviews, zodat ook accountantskantoren in die gevallen waar de Auditdienst Rijk geen review van werkzaamheden heeft gedaan, maatregelen kunnen nemen om dezelfde fouten te voorkomen. Op overkoepelend niveau wordt op deze manier toekomstgericht gekeken hoe fouten kunnen worden voorkomen. Dit zien wij als een goed initiatief.

Dossiervorming verdient aandacht

De kwaliteit van de dossiervorming is nauwelijks verbeterd. Dit uit zich in ontbrekende stukken in onderliggende dossiers. Onvolledige dossiers maken de organisatie kwetsbaar. Voor het opstellen van beleidsevaluaties, geschillen, de beantwoording van Kamervragen en dergelijke moeten de dossiers volledig en inzichtelijk zijn.

Afrekeningen niet conform beschikking

Bij diverse gecontroleerde eindafrekeningen van langlopende verplichtingen is gebleken dat deze niet conform de eisen in de beschikking zijn afgerekend. Dit heeft geleid tot rechtmatigheidsfouten. In de beschikkingen zijn eisen gesteld waaraan gedurende de looptijd geen aandacht is besteed.

Doorschuiven resterende middelen naar volgende periode

De subsidies voor een aantal grote instellingen worden beheerd door de beleidsdirecties. In 3 gevallen is gebleken dat overschotten aan het eind van het jaar worden verrekend met het subsidiebedrag voor het volgende jaar in plaats van dat deze worden teruggevorderd. Dit gebeurt op een wijze die niet in overeenstemming is met de financiële regelgeving.

Aanbevelingen

Wij hebben de volgende aanbevelingen voor de ministers van EZK en LNV :

- Intensiveer het reviewbeleid, vooral bij die dossiers waarbij in belangrijke mate gesteund wordt op het oordeel van de accountant.

- Maak per review de opvolging en eventuele herstelacties inzichtelijk.
- Formuleer vooraf zorgvuldige eisen in beschikkingen en stuur hierop gedurende de looptijd.
- Intensiveer de sturing op de kwaliteit van dossiers.
- Zorg via het financiële systeem voor een goede administratie voor het terugvorderen van resterende middelen.

4.3.2 Subsidiebeheer RVO.nl: gebruik controleverklaringen onvoldoende zichtbaar

Wij merken het subsidiebeheer van RVO.nl aan als een onvolkomenheid. De volgende bevindingen liggen hieraan ten grondslag.

Controleverklaringen zijn onvoldoende (zichtbaar) gebruikt

Om misbruik en oneigenlijk gebruik van subsidies tegen te gaan, dienen aanvragen voor subsidievaststelling vanaf € 125.000 vergezeld te gaan van een controleverklaring van een onafhankelijk accountant. Uit de dossiers blijkt onvoldoende dat de verklaringen op de juiste wijze zijn beoordeeld op de consequenties voor de vaststelling van de subsidie. Dit kan leiden tot een onrechtmatige vaststelling van subsidies.

Een belangrijk voorbeeld hiervan zijn de controleverklaringen die gebruikt worden voor de vaststelling van de SDE/MEP-subsidies (duurzame energie). Voor de betrouwbaarheid van meetgegevens en biomassaverhoudingen steunt RVO.nl op de verklaringen van Certiq en Vertogas. Dit gaat echter in diverse gevallen om verklaringen met beperkingen. Hieraan wordt onvoldoende (zichtbare) opvolging aan gegeven door RVO.nl.

Risico's bij toepassing Integrale Kostensystematiek

Grotere bedrijven en kennisinstellingen maken veelal gebruik van Integrale Kostensystematiek (IKS) bij het declareren van subsidiabele kosten. RVO.nl beoordeelt de systematiek waarmee het bedrijf of de kennisinstelling de tarieven vaststelt en geeft na accordering daarvan toestemming om IKS te gebruiken.³ Er bestaan risico's op onjuistheden bij toepassing van IKS vanwege:

- zwakke dossiervorming door RVO.nl bij het accepteren van deelnemers en goedkeuren van het IKS; onduidelijkheden over de opzet en werking van IKS bij de organisaties die deze systematiek toepassen;
- onduidelijkheden over het door EZK/LNV verstrekte controleprotocol bij accountants.

Dossiervorming verdient aandacht

De kwaliteit van de dossiervorming is nauwelijks verbeterd. Dit betreft dezelfde bevinding als bij het kerndepartement. Hiertoe verwijzen wij daarom naar § 4.3.1.

Aanbevelingen

Wij hebben de volgende aanbevelingen voor de minister van EZK:

- Voer periodiek een inhoudelijke toets uit op de controleverklaringen, en monitor de opvolging van de bevindingen voordat tot vaststelling en afrekening overgegaan wordt;
- Verduidelijk het systeem en de regelgeving en geef een nadere uitwerking van de normen voor IKS binnen RVO.nl;
- Scherp het controleprotocol aan waardoor de eventuele ruimte voor interpretatie wordt verminderd;
- Stuur intensiever op de kwaliteit van de dossiers.

4.4 Opgeloste onvolkomenheid: sturing informatiebeveiliging kerndepartement

Belang van informatiebeveiliging

Na een aantal grootschalige incidenten gerelateerd aan de informatiebeveiliging is het belang van informatiebeveiliging bij veel organisaties doorgedrongen. In juni 2018 waren er valse e-mails in omloop die afkomstig leken van MijnOverheid. Het doel van de afzenders was om DigiD inloggegevens te bemachtigen. De gevolgen van het ontbreken van een goede informatiebeveiliging kunnen grote impact hebben op een organisatie. Landen en andere, niet-statelijke actoren voeren steeds meer digitale aanvallen uit. Te denken valt hierbij aan het lekken van informatie of diefstal van informatie. Ook kan het worden gebruikt als verstoring van het primaire proces. De belangen van de samenleving, van zowel burgers als bedrijven, kunnen rechtstreeks geraakt worden wanneer cruciale overheidsdiensten uitvallen. Dit soort sabotage en verstoring is op dit moment één van de grootste dreigingen voor de nationale veiligheid.

In januari 2018 kregen verschillende overheids- en financiële instellingen in Nederland te maken met DDoS-aanvallen (*Distributed Denial of Service*). Het gevolg was dat zij tijdelijk slecht bereikbaar waren voor klanten. Bij een DDoS-aanval worden er vanuit een netwerk van computers in één keer heel veel data naar een server gestuurd, veel meer dan normaal gesproken. Dit heeft als gevolg dat de servers tijdelijk offline gaan of slecht bereikbaar zijn.

Bij informatiebeveiliging gaat het naast het beschermen van persoonsgegevens ook bijvoorbeeld om het beschermen van informatie waarvan is vastgesteld dat deze een belangrijke waarde heeft voor de organisatie. Om dit soort incidenten te voorkomen heeft de Rijksoverheid een aantal basismaatregelen opgesteld. Onveilige informatie(systemen) werken namelijk laagdrempelig voor aanvallers.

Aanpak onderzoek informatiebeveiliging

In het verantwoordingsonderzoek over 2017 hebben we bij verschillende ministeries en de Staten-Generaal tekortkomingen geconstateerd in de informatiebeveiliging. We hebben toen gekeken naar de sturing op informatiebeveiliging en naar de beveiligingsmaatregelen voor 2 kritieke systemen.

Dit jaar zijn wij, in navolging van de Auditdienst Rijk, gestart met het toepassen van het volwassenheidsmodel voor informatiebeveiliging van de NBA (2016). Wij hebben evenals in eerdere jaren getoetst aan de BIR:2012 (Baseline Informatiebeveiliging Rijksdienst). Het volwassenheidsmodel is bedoeld als groeimodel. In dit model heeft de NBA een koppeling gemaakt tussen de 15 aandachtsgebieden uit het volwassenheidsmodel en de bijbehorende normen uit de BIR:2012. Voor ons onderzoek hebben wij een selectie gemaakt van 4 aandachtsgebieden met de daarbij behorende BIR:2012-normen. De BIR:2017 is in januari 2019 in werking getreden voor nieuwe systemen. De BIR:2017 moet in januari 2021 geïmplementeerd zijn voor alle systemen.

Als een ministerie zijn informatievoorziening en IT inricht volgens de BIR:2012 (in opzet, bestaan en werking) dan moet dat voldoende garantie bieden dat het ministerie zijn eigen informatie en die van andere (op zijn IT aangesloten) ministeries veilig (beschikbaar, integer en vertrouwelijk) behandelt.

Opvolging aanbevelingen Verantwoordingsonderzoek 2017

In voorgaande jaren merkten wij de informatiebeveiliging bij EZ aan als onvolkomenheid. Samenhangend met de onvolkomenheid van 2016 is het Ministerie van Economische Zaken een traject gestart om de sturing en control op informatiebeveiliging en de verantwoording daarover te verbeteren. In 2017 is de hoeveelheid uitvragen op de dienstonderdelen toegenomen naar 2 keer per jaar. Hierdoor is op centraal niveau meer zicht verkregen op controlactiviteiten en de beheersing van informatiebeveiliging bij de dienstonderdelen.

Aandachtspunten bij de verdere invulling van de centrale sturing van de informatiebeveiliging waren vorig jaar:

- het inrichten en formaliseren van een aantoonbare, risicogerichte control-rol op centraal niveau;

- de verdere vormgeving van het risicomanagement binnen het departement door de aanpak meer te uniformeren en duidelijk te maken in wat voor soort situaties actie moet worden ondernomen (in 2017 zijn hiertoe eveneens de eerste stappen gezet). Risicomanagement ondersteunt ook de centrale rol in het maken van keuzen en in het geven van richting;
- het op centraal niveau binnen het ministerie verzamelen van de belangrijkste informatie over kritieke systemen, zodat daarop actief gestuurd kan worden.

De ministers van EZK en LNV hebben sinds vorig jaar gezamenlijk één *Chief Information Officer-office* (CIO-office). De kwaliteit van de centrale sturing op informatiebeveiliging vanuit het CIO-office geldt daarom voor beide ministers.

De ministers van EZK en LNV hebben door de taakverdeling binnen het CIO-office de control-rol aantoonbaar ingevuld. Een EZK- en LNV-breed beleid voor risicomanagement is opgesteld en in gebruik door dienstonderdelen, maar nog niet geformaliseerd. Dit aandachtspunt is door het ontbreken van de formele vaststelling van het risicomanagement-beleid nog niet volledig afgerond.

Het CIO-office verzamelt centraal de belangrijkste informatie over de kritieke en bedrijfskritieke systemen conform onze aanbeveling van vorig jaar. Hiermee bestaat op centraal niveau inzicht in de belangrijkste informatie waarmee actief wordt gestuurd.

Beeld over 2018

De ministers van EZK en van LNV zien toe op de beheersing van de processen als die van respectievelijk Pianoo⁴ en DICTU en van de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA). De processen bij die organisaties worden ondersteund met informatiesystemen. Het is van belang om de beschikbaarheid, kwaliteit (integriteit van informatie) en vertrouwelijkheid van de informatie goed te beheersen. Het gaat immers om gegevens over de vertrouwelijke informatie bij aanbestedingen (Pianoo), lopende onderzoeken en onderzoeksresultaten en de kwaliteit van de IT-beheersing door DICTU. Een belangrijke rol is hierbij weggelegd voor het CIO-office en de *chief information security officers* (CISO's) bij het kerndepartement en de dienstonderdelen. Wij hebben op 4 aandachtsgebieden de centrale sturing op informatiebeveiliging onderzocht aan de eisen die de BIR:2012 daaraan stelt.

Wij zien dat op de aandachtsgebieden bestuur, organisatie en risicomanagement diverse inspanningen zijn verricht. Zo is er een actueel en vastgesteld informatiebeveiligingsbeleid, is er een overzicht met functionarissen en vertegenwoordigers uit verschillende delen van de organisatie met relevante rollen en functies voor informatiebeveiliging en is er op

concernniveau een overzicht van de (bedrijfs)kritieke systemen met hun relevante kenmerken. Hierbij valt te denken aan laatst uitgevoerde risicoanalyses, penetratietesten op de systemen, audits en een overzicht van contactpersonen per systeem. Hierdoor zijn de ministers van EZK en LNV in staat geweest zich periodiek goed te laten informeren over de status van informatiebeveiliging om hierop te kunnen sturen.

Wij constateren dat de ministeries van EZK en LNV van de 4 onderzochte aandachtsgebieden in 2018 alleen op incidentenmanagement in onvoldoende mate de BIR:2012 hebben geïmplementeerd. Het Ministerie van EZK en het Ministerie van LNV beschikken over een centraal inzicht van incidenten. Er is echter geen periodieke rapportage van de belangrijkste risico's aan het management. Verder is er geen procedure om binnen de organisatie elkaar op effectieve wijze te informeren over kritische incidenten binnen de organisatie met aansluiting op de externe leveranciers. Afspraken over de omgang met incidenten zijn er ook niet tussen centraal en decentraal niveau. Hierdoor ontstaat het risico dat incidenten niet bij de juiste functionarissen terechtkomen, niet goed behandeld worden en er geen lering kan worden getrokken uit incidenten.

Conclusie

2 van de 3 aanbevelingen van vorig jaar zijn opgevolgd. Een derde aanbeveling is nog niet afgerond, maar de werking is in de praktijk al wel zichtbaar. Het nog moeten vaststellen van het risicomanagementbeleid zien wij niet als voldoende reden om de onvolkomenheid op de informatiebeveiliging te handhaven. De onderzoeksresultaten over 2018 zijn voor ons aanleiding om alleen aandacht te vragen voor de verbetering van de informatiebeveiliging gericht op incidentenmanagement.

Op basis van de opvolging van de aanbevelingen van vorig jaar en de getoonde beheersing van de informatiebeveiliging op de 4 aandachtsgebieden komt de onvolkomenheid op de informatiebeveiliging te vervallen.

Aanbeveling

Wij doen de volgende aanbeveling aan de ministers van EZK en LNV:

- Zorg voor voldoende waarborgen, waarmee centraal inzicht ontstaat, om te sturen op incidenten. Doe dit onder andere door conform de BIR afspraken tussen centraal en decentraal niveau vast te leggen en toe te zien op de uitvoering daarvan.

4.5 Belangrijke risico's en aandachtspunten bedrijfsvoering

Versterken financieel bewustzijn beleidsdirecties

Vorig jaar hebben wij aandacht gevraagd voor het financieel bewustzijn bij de beleidsdirecties van EZK en LNV. Interne procedures werden onvoldoende nageleefd wat leidde tot onrechtmatige inkopen en onjuistheden in de verantwoording. Wij deden de aanbeveling erop toe te zien dat het financieel bewustzijn bij de beleidsdirecties wordt versterkt. Daaraan is langs verschillende sporen gewerkt. Wij hebben daar waardering voor, maar we constateren ook dat de aandacht voor het versterken van het financieel bewustzijn moet worden voortgezet. Zo was er in 2018 sprake van vermijdbare fouten bij het subsidiebeheer van de kerndepartementen van EZK en LNV.

Toepassing instrument decentralisatie-uitkeringen bij regiodeals

De minister van LNV is verantwoordelijk voor de regie op de aanpak van regionale knelpunten en regionale deals (meervoudige opgaven die bijdragen aan brede welvaart in Nederland). De coalitiepartijen stelden in het regeerakkoord een budget ter beschikking voor regionale opgaven. Bij de startnota is dit budget vastgesteld op € 950 miljoen voor de jaren 2018 tot en met 2022: de Regio Envelop. In onze brief met aandachtspunten bij de ontwerp-begroting 2019 (hoofdstuk XIV) van het Ministerie van LNV hebben wij kanttekeningen geplaatst bij de verstrekking van middelen uit de Regio Envelop via een decentralisatie-uitkering (Algemene Rekenkamer, 2018c).

In ons *Verantwoordingsonderzoek 2018* hebben we nader onderzoek gedaan naar de toepassing van het instrument decentralisatie-uitkering. We constateren dat dit instrument meerdere malen verkeerd is toegepast. Voor de uitkomsten van dit onderzoek verwijzen we naar ons verantwoordingsonderzoek bij het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (Algemene Rekenkamer, 2019).

4.6 Oordeel over de totstandkoming bedrijfsvoeringsinformatie

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

De bedrijfsvoeringsinformatie in het *Jaarverslag 2018* van de ministeries van EZK en LNV is betrouwbaar tot stand gekomen en is niet strijdig met de financiële verantwoordingsinformatie.



 1 Conclusies	 2 Feiten & cijfers	 3 Financieel	 4 Bedrijfsvoering	 5 Beleid	 6 Reactie	 Bijlage
---	---	---	--	---	--	--

Wij hebben een kwalitatief onderzoek uitgevoerd naar de informatiewaarde van de bedrijfsvoeringsparagrafen zoals opgenomen in de departementale jaarverslagen. Daarbij hebben wij de focus gelegd op de teksten en paragrafen die een positieve bijdrage leveren aan de informatiewaarde en daarmee als ‘good practice’ kunnen worden beschouwd. In de *Staat van de rijksverantwoording 2018* gaan wij nader in op de uitkomsten van het onderzoek naar de informatiewaarde van de bedrijfsvoeringsparagrafen.

5 Beleidsresultaten

In dit hoofdstuk bespreken we de uitkomsten van ons onderzoek naar de resultaten van het beleid van de ministers van EZK en LNV. Dit jaar hebben we gekeken naar de kosten van duurzame energie (§ 5.1) en naar de zekerheidstelling voor de ontmanteling van olie-, gas- en windinstallaties op zee (§ 5.2). Ook bespreken we in dit hoofdstuk de voortgang van de veranderopgave van het agentschap DICTU (§ 5.3). We ronden dit hoofdstuk af met een oordeel over de totstandkoming van de beleidsinformatie in het *Jaarverslag 2018* van de ministeries van EZK en LNV in § 5.4.

5.1 Ontvangsten en uitgaven voor duurzame energie

In ons onderzoek hebben we gekeken naar uitgaven aan de stimulering van de productie van duurzame energie en hebben we bekeken hoe de minister van EZK deze uitgaven dekt.⁵ Zowel de uitgaven zelf als de heffing waarmee de minister de uitgaven dekt, nemen tot en met het jaar 2032 met vele miljarden toe. Gezien de toegenomen omvang van de geldstromen voor duurzame energie, vinden wij het belangrijk dat de verantwoording door de minister van EZK hieraan recht doet. Wij constateren echter dat de minister in zijn verantwoording niet altijd consistent en volledig is, waardoor onduidelijkheid kan ontstaan over de geldstromen rond duurzame energie en hun onderlinge relatie.

5.1.1 Rijksoverheid stimuleert de productie van duurzame energie

De rijksoverheid heeft in het Energieakkoord (SER, 2013) afgesproken dat in 2020 14% en in 2023 16% van het Nederlandse energieverbruik komt uit duurzame bronnen. Daarnaast is in het regeerakkoord (Tweede Kamer, 2017b) de ambitie uitgesproken om de uitstoot van broeikasgassen in 2030 met ten minste 49% te beperken ten opzichte van 1990. Deze ambitie werkt het kabinet samen met maatschappelijke partijen uit in het Klimaatakkoord. De doelen van het Energieakkoord en het Klimaatakkoord wil het kabinet behalen door intensief in te zetten op verschillende bronnen van duurzame opwekking, zoals biomassa, windenergie en zonne-energie.

Het huidige beleid voor duurzame opwekking kent diverse subsidieregelingen. De belangrijkste is de Stimuleringsregeling Duurzame Energieproductie (SDE+). De rijksoverheid dekt de uitgaven aan de regeling SDE+ met een heffing op het energieverbruik van huishoudens en bedrijven: de Opslag Duurzame Energie (ODE). Verder doet de rijksoverheid uitgaven aan de 2 voorgangers van de regeling SDE+: de regelingen SDE en Milieukwaliteit

van de Elektriciteitsproductie (MEP). Beide regelingen zijn inmiddels gesloten en kennen alleen uitgaven aan lopende projecten. Deze 3 regelingen beogen de productie van duurzame energie te stimuleren.

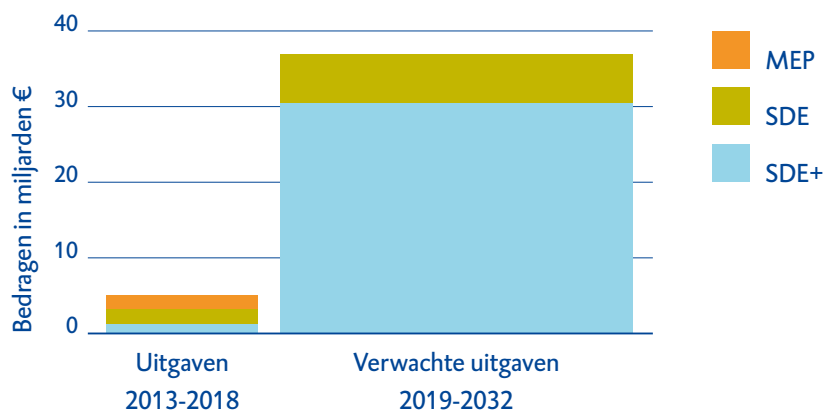
De rijksoverheid doet ook andere uitgaven aan de stimulering van de productie van duurzame energie, zoals uitgaven voor de uitvoering van de 3 subsidieregelingen en een subsidie voor landelijk netbeheerder TenneT voor de bouw en het onderhoud van het elektriciteitsnetwerk voor windparken op zee (Algemene Rekenkamer, 2018a). Ook investeert de rijksoverheid in innovatie voor de productie van duurzame energie. De belangrijkste innovatiesubsidies zijn de subsidie Demonstratieregeling Energie-innovatie (DEI), de subsidie Hernieuwbare Energie (HER) en de Topsector Energie-regelingen (TSE). Verder zullen in de komende jaren de investeringen voor de netinfrastructuur voor duurzame elektriciteit toenemen. Met uitzondering van de genoemde subsidie voor TenneT is er nog niet besloten of de rijksoverheid hieraan gaat bijdragen.

5.1.2 Grootste uitgaven aan duurzame energie liggen in het verschiet

Van 2013 tot en met 2018 bedroegen de totale uitgaven aan de regelingen MEP, SDE en SDE+ € 5,1 miljard, waar in totaal € 7,7 miljard was begroot. De grootste uitgaven liggen echter nog in het verschiet. In de periode 2019 - 2032 wil het kabinet een bedrag van € 47,8 miljard beschikbaar stellen voor MEP-, SDE- en SDE+-uitgaven, inclusief het extra SDE+-budget dat de coalitiepartijen in het regeerakkoord hebben afgesproken. Daarnaast is er via de begrotingsreserve duurzame energie MEP-, SDE- en SDE+-budget beschikbaar dat in de periode 2013-2018 niet is uitgegeven. Eind 2018 zat er voor € 2,5 miljard in de begrotingsreserve. Door de onderuitputting van het MEP-, SDE- en SDE+-budget in de afgelopen jaren is de begrotingsreserve elk jaar toegenomen. Hoewel we in verschillende onderzoeken hebben gewezen op het structurele karakter van de onderuitputting (Algemene Rekenkamer, 2015a; 2015b), is de minister van EZK er nog niet in geslaagd deze trend te keren.

Een groot deel van het beschikbare budget zal nodig zijn om aangegane subsidieverplichtingen uit eerdere jaren na te komen. In 2018 verwachtte de minister van EZK op basis van een interne raming van RVO.nl tot en met 2032 € 36,9 miljard aan de regelingen MEP, SDE en SDE+ uit te zullen geven, inclusief de verwachte uitgaven die volgen uit de allerlaatste 2 subsidierondes voor SDE+ in 2019 (zie figuur 5).

€ 36,9 miljard aan uitgaven verwacht op basis van subsidieverplichtingen



Figuur 5 Gerealiseerde en verwachte uitgaven regelingen MEP, SDE en SDE+

5.1.3 Duurzame elektriciteit

Van de totale uitgaven aan de regelingen MEP, SDE en SDE+ tussen 2013 en 2018 is ongeveer 79% besteed aan de opwekking van duurzame elektriciteit. Bijna twee derde hiervan komt voor rekening van windenergie. Richting 2032 zien we een verschuiving in de verdeling tussen biomassa, windenergie en zonne-energie. De minister van EZK verwachtte in 2018 op basis van een raming van RVO.nl dat het aandeel zonne-energie binnen de uitgaven aan opwekking van duurzame elektriciteit zal toenemen (zie figuur 6).

Vooral meer subsidie naar zonne-energie



Figuur 6 Gerealiseerde en verwachte uitgaven regelingen MEP, SDE en SDE+ naar elektriciteitsbron

5.1.4 Innovatie en netinfrastructuur

De uitgaven van de rijksoverheid aan de innovatieregelingen DEI, HER en TSE bedroegen tussen 2013 en 2018 € 434 miljoen en de uitgaven aan landelijk netbeheerder TenneT voor het elektriciteitsnetwerk voor windparken op zee € 56 miljoen. TenneT ontvangt nu alleen een subsidie voor de bouw en het onderhoud van het elektriciteitsnetwerk voor windparken op zee. De overige kosten voor de landelijke netinfrastructuur berekent TenneT door in de nettarieven voor energieverbruikers. TenneT heeft in zijn jaarverslag over 2018 aangegeven tot en met 2028 € 12,5 miljard te zullen investeren in verdere uitbreiding en verzwaring van het elektriciteitsnetwerk in Nederland. Een groot deel van de investeringen is nodig om het elektriciteitsnetwerk klaar te maken voor de groei van duurzame elektriciteit. Er is nog niet besloten of en zo ja, hoe de rijksoverheid hieraan verder gaat bijdragen.

5.1.5 Relatie Opslag Duurzame Energie en SDE+-uitgaven

Voor de SDE+-uitgaven is besloten om deze te dekken met een heffing op het energieverbruik van huishoudens en bedrijven: de Opslag Duurzame Energie (ODE) (Tweede Kamer, 2011). Van 2019 tot en met 2032 was een bedrag van € 28,6 miljard aan ODE-belastingontvangsten geraamd, maar in het regeerakkoord is afgesproken om deze raming meerjarig te verhogen naar € 40,7 miljard. Het kabinet wil deze extra belastingontvangsten inzetten voor een verbreding van de regeling SDE+ in 2020, zodat naast de productie van duurzame energie ook CO₂-reducerende technieken in aanmerking kunnen komen voor subsidie.

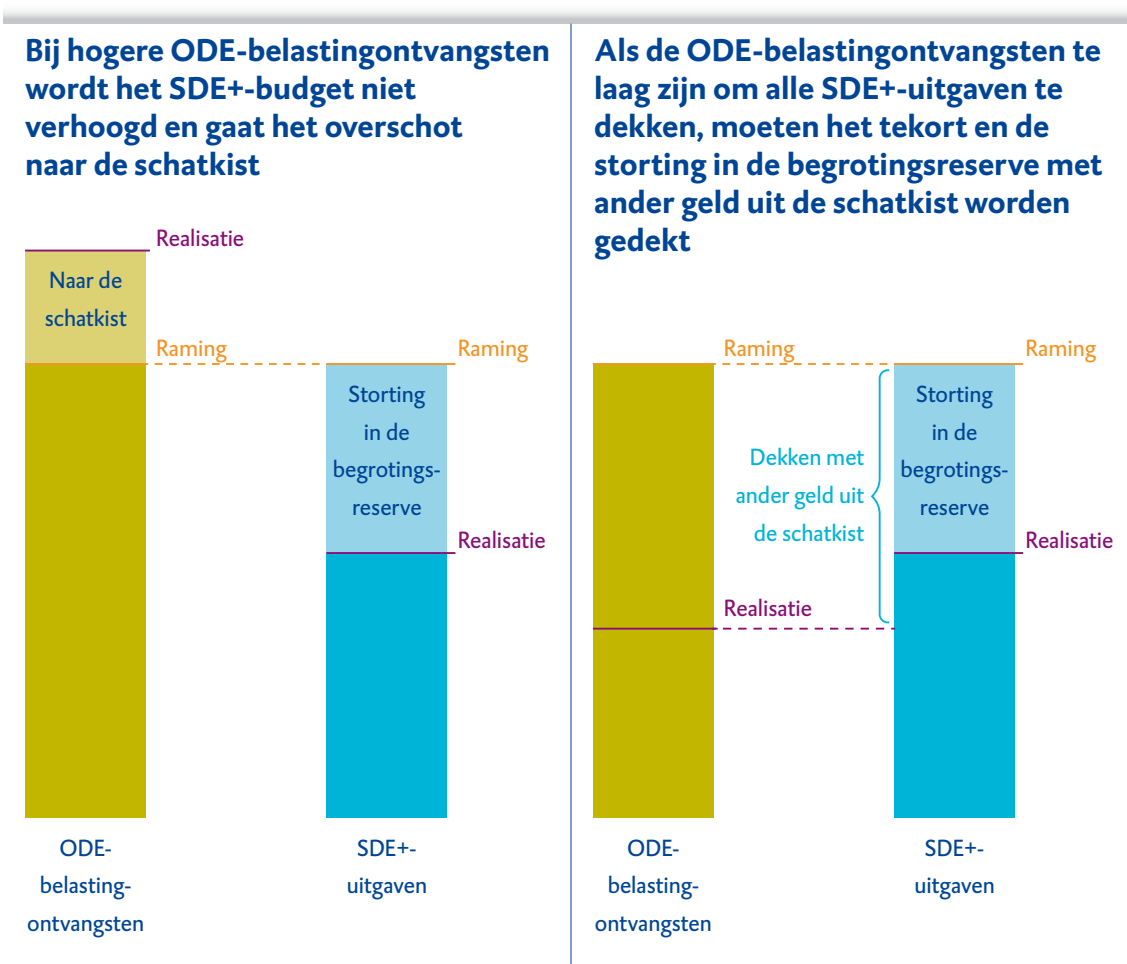
Tegelijk met de invoering van de ODE en de regeling SDE+ in 2013 heeft de minister van Financiën ingestemd met de instelling van een begrotingsreserve duurzame energie. De begrotingsreserve is bedoeld om niet uitgegeven MEP-, SDE- en SDE+-budget beschikbaar te houden, zodat dit in latere jaren alsnog kan worden uitgegeven.

5.1.6 Samenhang ODE, SDE+-uitgaven en begrotingsreserve

Het systeem rond de dekking van en de uitgaven aan SDE+ kent een aantal bepalende kenmerken. Wij vinden dat de minister van EZK de wijze waarop dit systeem werkt en hoe de verschillende onderdelen op elkaar inwerken goed moet verantwoorden aan het parlement.

Elk kabinet bepaalt bij de start van de kabinetsperiode hoeveel de ODE-belastingontvangsten jaarlijks moeten opbrengen. De ontvangstenreeks voor ODE stelt het kabinet gelijk aan de SDE+-uitgavenreeks op de EZK-begroting. Het jaarlijkse SDE+-budget is dus bij de start van het kabinet *gelijk* aan de verwachte jaarlijkse ODE-belastingontvangsten.

Bij de realisatie kunnen de jaarlijkse ODE-belastingontvangsten en SDE+-uitgaven echter uiteenlopen, omdat zij juridisch gezien niet aan elkaar gekoppeld zijn: de ODE is geen bestemmingsheffing. De ODE is een belasting die door de Belastingdienst bij energieleveranciers wordt geïnd. Het uitgangspunt van het begrotingsbeleid dat uitgaven en ontvangsten gescheiden zijn, is hier van toepassing. Als de ODE-belastingontvangsten meevallen of tegenvallen, heeft dit geen invloed op de hoogte van het SDE+-budget (zie figuur 7). De omvang van de gerealiseerde ODE-belastingontvangsten heeft ook geen invloed op het bedrag dat de minister jaarlijks in de begrotingsreserve stort of hieraan onttrekt. In de reserve stort de minister het niet-uitgegeven SDE+-budget. Als de uitgaven het SDE+-budget overschrijden, onttrekt de minister geld aan de reserve.



Figuur 7 Samenhang ODE-belastingontvangsten en SDE+-uitgaven

De minister van EZK is in zijn toelichting op de relatie tussen ODE, SDE+-uitgaven en begrotingsreserve niet altijd consistent en volledig, waardoor onduidelijkheid ontstaat over de begrotingssystematiek rond duurzame energie. Zo stelde de minister bij de invoering van de ODE dat 'iedere euro die met de opslag wordt opgehaald aan duurzame energie wordt besteed' (Tweede Kamer, 2012). Zoals figuur 7 laat zien, hoeft dit niet altijd het geval te zijn. Bij hogere ODE-belastingontvangsten gaat het overschot naar de schatkist. Tot nu toe zijn de ODE-belastingontvangsten echter elk jaar lager uitgevallen dan geraamd.

In de toelichting bij de Wet ODE 2019 stelde de minister dat de begrotingsreserve duurzame energie garandeert 'dat alle inkomsten die via de Wet ODE worden gerealiseerd beschikbaar blijven voor de uitgaven aan duurzame energieproductie' (Tweede Kamer, 2018b). Maar de minister van EZK heeft met de minister van Financiën afgesproken om niet-uitgegeven SDE+-subsidie door een hoge energieprijs niet in de begrotingsreserve te storten, waardoor deze subsidie niet beschikbaar blijft voor SDE+-uitgaven. Tot eind 2018 is er bij de regeling SDE+ nog geen sprake geweest van dergelijke energieprijsmeevallers.

5.1.7 Bijdrage ODE aan inzicht in uitgaven duurzame energie beperkt

Een van de doelen van de ODE is om voor burgers en bedrijven inzichtelijk te maken welke bijdrage zij aan de stimulering van de productie van duurzame energie leveren. We zien dat dit inzicht in de praktijk door een aantal factoren wordt beperkt.

Allereerst is als uitgangspunt genomen dat de lasten voor de ODE voor 50% bij huishoudens en voor 50% bij bedrijven moeten neerslaan. De minister stelt echter achteraf niet vast of deze beoogde lastenverdeling is gerealiseerd. Zo kan niet worden vastgesteld welk deel huishoudens en welk deel bedrijven aan de ODE bijdragen. Overigens heeft het kabinet in zijn reactie op de doorrekening van het ontwerp-Klimaatakkoord aangekondigd dat de lastenverdeling zal verschuiven naar een derde voor huishoudens en twee derde voor bedrijven.

De ODE-belastingontvangsten dekken niet alle uitgaven aan de productie van duurzame energie. Het kabinet betreft bijvoorbeeld niet de uitgaven aan de voorgangers van de regeling SDE+, de regelingen MEP en SDE, bij het bepalen van de hoogte van de ODE-belastingontvangsten.

Daarnaast dekt de minister van EZK andere uitgaven, die volgens de minister aan het *doel* van de regeling SDE+ bijdragen, met ODE-belastingontvangsten. Zo heeft de minister vanaf 2013 in totaal € 386 miljoen ingezet voor andere uitgaven op de EZK-begroting (zie tabel 6).

Tabel 6 *Andere door ODE gedekte uitgaven*

(x € 1 miljoen)	Gerealiseerde uitgaven 2013-2018
Flankerend beleid EZK	€ 12
Flankerend beleid RVO.nl	€ 38
TenneT subsidie net op zee	€ 56
Subsidie Hernieuwbare Energie (HER)	€ 141
Investeringssubsidie duurzame energie (ISDE)	€ 139

Niet al deze met ODE gedekte uitgaven zijn direct zichtbaar in de begrotingsstukken en het jaarverslag van het Ministerie van EZK. Het ontbreekt bovendien aan een overzicht in de begrotingsstukken en het jaarverslag dat alle met ODE gedekte uitgaven laat zien. Hierdoor is voor het parlement lastig navolgbaar welke uitgaven met ODE-belastingontvangsten worden gedekt. Naast deze uitgaven op de EZK-begroting hevelt de minister van EZK ook een deel van het SDE+-budget over naar de begrotingen van andere ministeries. Ook deze overhevelingen dragen volgens de minister van EZK bij aan het doel van de regeling SDE+, hoewel de minister dit in de meeste gevallen niet duidelijk toelicht in de begrotingsstukken.

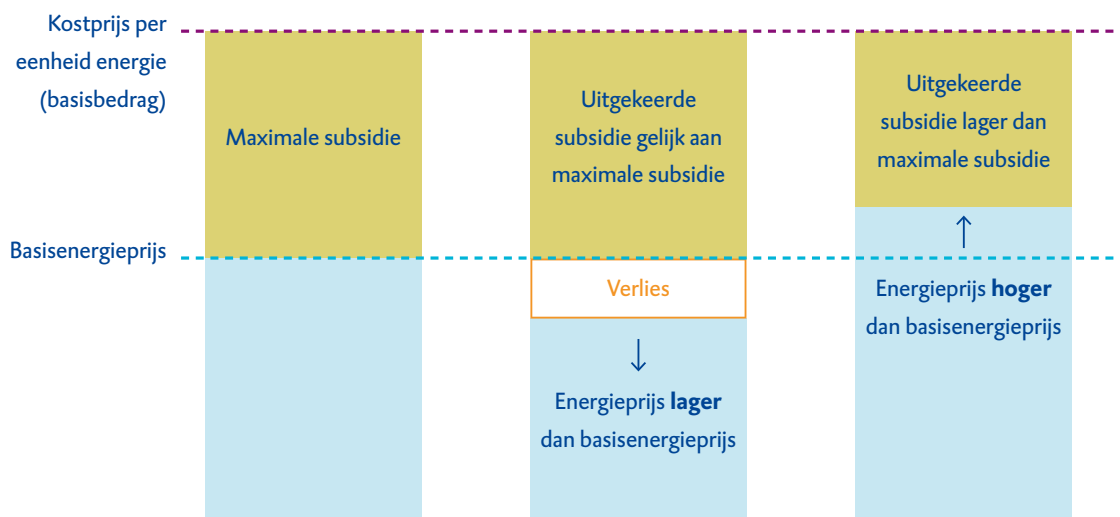
5.1.8 Verplichtingenbudget, uitgavenverloop regeling SDE+ en financiële ruimte

Zo werkt de regeling SDE+

Het kost nu vaak meer geld om energie uit duurzame bronnen te produceren dan de producent via de energieprijis op de markt terugkrijgt. Met de regeling SDE+ subsidieert de rijksoverheid dit verschil tussen de prijs om met een bepaalde techniek duurzame energie te produceren (het basisbedrag) en de prijs die de producent op de markt krijgt voor de geleverde energie (energieprijs). Er zit wel een grens aan de subsidie: als de marktprijs onder een bepaalde grens zakt, neemt de subsidie niet meer toe. Dit risico is voor de producenten. Deze grens heet de basisenergieprijs (zie figuur 8).

Bij de halfjaarlijkse verdeling van het verplichtingenbudget gaat de minister van EZK uit van het maximale subsidiebedrag dat een project kan ontvangen. Dit bedrag is gebaseerd op het verschil tussen het basisbedrag en de basisenergieprijs. Door uitval, vertraging en onderproductie bij projecten en door een energieprijis die hoger is dan de basisenergieprijs, kan het zijn dat het uitbetaalde bedrag aanzienlijk lager uitvalt dan het maximale subsidiebedrag. Deze onvoorspelbaarheid maakt het inschatten van de hoogte van uiteindelijke uitgaven en het moment van uitbetaling lastig.

De rijksoverheid subsidieert alleen het verschil tussen het basisbedrag en de energieprijis, tot aan de basisenergieprijs



Figuur 8 Verschil in subsidie bij energieprijzen

Hoogte van verplichtingenbudget

De minister van EZK bepaalt jaarlijks hoeveel SDE+-subsidie hij voor het daaropvolgende jaar via halfjaarlijkse subsidierondes beschikbaar wil stellen. De minister doet hiervoor een voorstel aan het parlement. Voor zijn voorstel maakt de minister een afweging tussen het tijdig bereiken van de doelstellingen uit het Energieakkoord, het potentieel aan nieuwe projecten en de meerjarige ruimte op de begroting voor nieuwe subsidieverplichtingen.

Het voorgestelde verplichtingenbudget is altijd lager dan de verwachte vraag naar subsidie om concurrentie tussen aanvragers aan te wakkeren. Wel is het verschil tussen de verwachte vraag naar subsidie en het voorgestelde verplichtingenbudget vanaf 2016 kleiner geworden. Dit laat zien dat de minister het tijdig bereiken van de doelen uit het Energieakkoord zwaarder is gaan wegen in zijn voorstel voor een verplichtingenbudget.

De minister van EZK is bij zijn voorstel niet gebonden aan een maximum. De uitbetaling van de subsidie begint in latere jaren. De coalitiepartijen hebben in het regeerakkoord afgesproken dat de ODE-belastingontvangsten vanaf 2033 structureel niet meer dan € 3,3 miljard per jaar mogen zijn. Op basis van deze afspraak houdt de minister er rekening mee dat de SDE+-uitgaven vanaf 2033 maximaal € 3,3 miljard per jaar mogen bedragen.

Vóór 2033 kunnen de ODE-belastingontvangsten en de SDE+-uitgaven wél nog boven dit maximum uitkomen, maar de ODE-reeks is voor de jaren 2019 tot en met 2032 wel al vastgelegd bij het Ministerie van Financiën. De minister van EZK mag hier niet zomaar van afwijken.

Deel toegekende subsidie komt niet tot uitbetaling

De ervaring leert dat een deel van de toegekende subsidie niet tot uitbetaling zal komen door uitval, vertraging en onderproductie van projecten of door een hoge energieprijs (Algemene Rekenkamer, 2015a; 2015b). Voor de subsidierondes van 2017 en 2018 verwachtte de minister van EZK dat ongeveer de helft van de toegekende subsidie tot uitbetaling zal komen.

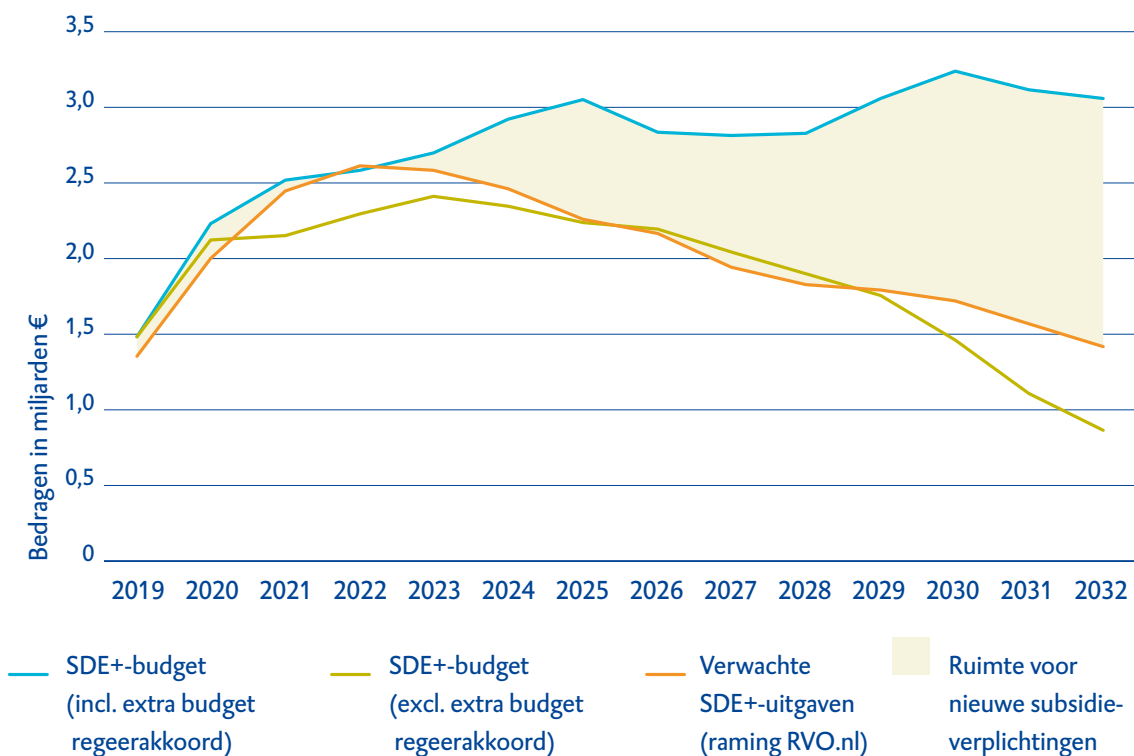
De minister kent daarom meer subsidie toe dan er meerjarig aan SDE+-budget op de begroting beschikbaar is en neemt hierbij het risico dat de uiteindelijke uitgaven hoger uitvallen dan vooraf ingeschat. De minister van EZK houdt zicht op de ontwikkeling van de verwachte uitgaven door RVO.nl halfjaarlijks een realistische uitgavenraming te laten opstellen. In deze interne raming houdt RVO.nl rekening met de ontwikkeling van de energieprijs en met uitval, vertraging en onderproductie van projecten. Zo sluit de raming van RVO.nl beter aan op de realisatie dan de meerjarige SDE+-uitgavenreeks op de begroting.

Financiële ruimte voor nieuwe subsidieverplichtingen

De minister van EZK bepaalt de financiële ruimte voor nieuwe subsidieverplichtingen aan de hand van het verschil tussen het budget voor de regeling SDE+ en de uitgavenraming van RVO.nl.

Hoewel de coalitiepartijen in het regeerakkoord hebben afgesproken om vanaf 2020 extra SDE+-budget in te boeken, verwachtte de minister in 2018 op basis van de uitgavenraming van RVO.nl dat de financiële ruimte voor de komende jaren al grotendeels is ingevuld (zie figuur 9).⁶ Zonder dit extra SDE+-budget zou de minister op basis van deze raming het verwachte tekort moeten dekken met geld uit de begrotingsreserve.

Het meerjarig beschikbare budget voor regeling SDE+ is naar verwachting voor een groot deel ingevuld



Figuur 9 Financiële ruimte regeling SDE+

Onderbouwing kan nog altijd beter

In ons onderzoek naar de regeling SDE+ (Algemene Rekenkamer, 2015b) deden we de aanbeveling om meer subsidie toe te kennen dan er meerjarig aan SDE+-budget op de begroting beschikbaar is. De minister van EZK heeft deze aanbeveling opgevolgd. Ook deden we de aanbeveling om de informatievoorziening van de minister van EZK aan het parlement te verbeteren. Hoewel we al verbeterstappen hebben geconstateerd (Algemene Rekenkamer, 2017b), kan de minister nog beter toelichten:

- welk risico op hogere of lagere uitgaven hij hierbij bereid is te nemen in zijn voorstel voor een verplichtingenbudget voor de regeling SDE+;
- welk beslag het verplichtingenbudget legt op de verwachte jaarlijkse uitgaven aan de regeling SDE+ en de verwachte jaarlijkse financiële ruimte voor de regeling SDE+;
- hoe de uitbetaling van de subsidie verloopt in de jaren nadat de subsidie is toegekend. Wij missen op deze punten nog altijd een inzichtelijke, meerjarige financiële onderbouwing in de informatievoorziening.



Aanbevelingen

Wij hechten aan een goede verantwoording van de ODE-belastingontvangsten en de SDE+-uitgaven vanwege de onderlinge samenhang, de relatie met de begrotingsreserve duurzame energie, de meerjarige subsidieverplichtingen en de onzekerheid over de uiteindelijke uitgaven. Om deze redenen hebben wij de volgende aanbevelingen:

- Geef de precieze samenhang tussen ODE-belastingontvangsten, SDE+-uitgaven en begrotingsreserve duurzame energie duidelijk weer in begrotings- en Kamerstukken, zodat duidelijkheid wordt geschapen over de geldstromen rond duurzame energie en hun onderlinge relatie.
- Maak alle uitgaven die worden gedaan vanuit het SDE+-budget, duidelijk zichtbaar met een overzicht in de begrotingsstukken en het jaarverslag. Zo is voor het parlement navolgbaar welke uitgaven uit het SDE+-budget komen.
- Kom met een concrete, beleidsmatige afbakening voor uitgaven die met ODE-belastingontvangsten worden gedekt. Het belang van een dergelijke afbakening neemt met het oog op de aangekondigde verbreding van de regeling SDE+ alleen maar toe.
- Stel achteraf vast of de beoogde lastenverdeling tussen huishoudens en bedrijven voor de ODE is gerealiseerd en informeer het parlement hierover. Zo kan het parlement vaststellen of de lasten zijn verdeeld zoals beoogd.
- Bied het parlement inzicht in de verwachte jaarlijkse uitgaven aan de regeling SDE+, die volgen uit het voorgestelde verplichtingenbudget. Blijf dit periodiek ook doen, als de subsidie is toegekend en wordt uitbetaald. Bied ook inzicht in het beslag van het voorgestelde verplichtingenbudget op de jaarlijkse financiële ruimte voor de regeling SDE+. Dit inzicht is voor het parlement noodzakelijk om de hoogte van het verplichtingenbudget en het moment van de subsidieverstrekking te beoordelen, en hoe andere uitgaven hierbij mogelijk worden verdrongen.

5.2 Zekerheidstelling verwijdering olie-, gas- en windinstallaties

Vorig jaar hebben wij onderzocht hoe de zekerheidstelling voor ontmanteling bij nucleaire installaties is geregeld (Algemene Rekenkamer, 2018b). Dit jaar hebben wij onderzocht hoe dit is geregeld bij olie-, gas- en windinstallaties (op zee). Wij constateren dat de minister van EZK hier niet consistent mee omgaat. Bij windinstallaties worden vergunninghouders bij het begin van de productie verplicht om zekerheid te stellen. Bij olie- en gasinstallaties heeft de nog minister geen zekerheden gevraagd en neemt hij een afwachtende positie in. De minister wil de Mijnbouwwet aanpassen om zekerheidstelling bij olie- en gasinstallaties beter te regelen.

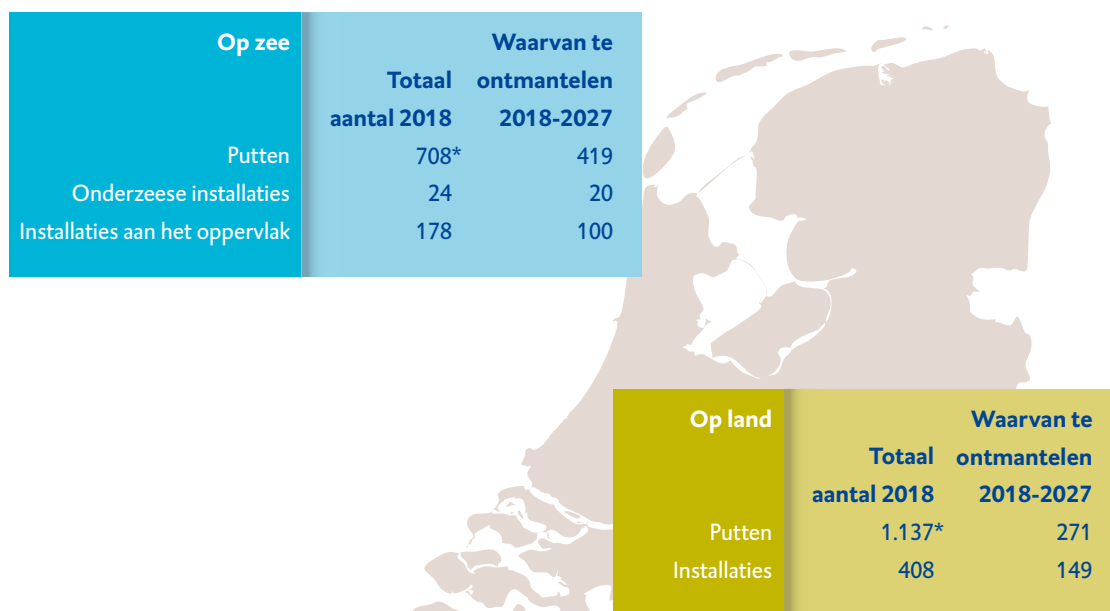
5.2.1 Publiek belang

Er is een moment dat een energie-installatie stopt met produceren en in beginsel moet worden verwijderd. Het veilig buiten gebruik stellen en verwijderen van zo'n installatie is een publiek belang. De verantwoordelijkheid voor het buiten gebruik stellen en verwijderen ligt bij de laatste vergunninghouder van de installatie. Hiermee kunnen hoge kosten zijn gemoeid. Insolventie van de vergunninghouder is in dit stelsel een risico, omdat de verantwoordelijkheid en de kosten dan kunnen overgaan op de Staat. Daarom is het van belang om hiervoor oplossingen te zoeken. Het eisen van zekerheden is zo'n oplossing omdat hiermee het financiële risico voor de Staat kan worden beperkt.

5.2.2 Aantallen en kosten

Energie-installaties bevinden zich zowel op het land als in de Noordzee. In ons onderzoek hebben wij gekeken naar windparken en olie- en gasinstallaties op de Noordzee. Figuur 10 toont de bestaande olie- en gasinstallaties op land en op zee. Voor de olie- en gasinstallaties is ook aangegeven wanneer wordt verwacht dat de productie zal stoppen en de installatie kan worden verwijderd.

Het aantal installaties en putten op land en op zee die de komende 10 jaar beschikbaar komen voor ontmanteling



* Status putten per 1 januari 2018. Per 2018 waren er verder 742 putten op zee en 1.163 putten op land definitief verlaten.

Figuur 10 Ontmanteling op land en op zee (bron: Opgave SodM en Nexstep, beeld zomer 2018)

De winning van aardgas en aardolie op de Noordzee bevindt zich voor veel installaties in de eindfase. De verwachting is dat de komende jaren veel olie- en gasinstallaties verwijderd zullen worden. Er bestaat echter onzekerheid over de precieze timing, bijvoorbeeld door de ontwikkeling van de olie- en gasprijzen, het winningsniveau en het investeringsklimaat. Sinds 2010 zijn volgens Staatstoezicht op de Mijnen (SodM) 7 installaties op zee verwijderd en vindt bij 26 installaties op zee eind 2018 geen productie meer plaats.

Energie Beheer Nederland (EBN) raamt periodiek de totale kosten voor buitengebruikstelling of ontmanteling van olie- en gasinstallaties op land en op zee. De omvang van de kosten is zeer onzeker. Eind 2018 was dit volgens EBN circa € 6,5 miljard, exclusief de kosten voor de verwijdering van pijpleidingen. EBN schat dat de kosten op zee ongeveer 70% van het totaal bedragen.

De Staat deelt in de kosten voor buitengebruikstelling of verwijdering. EBN schat dat maximaal 73% van de kosten voor rekening van de Staat komt, door deelname van EBN en lagere vpb-ontvangsten (zie ook § 3.3). Op het moment dat vergunninghouders failliet gaan en de kosten voor verwijdering geheel bij de Staat komen te liggen kan dit percentage stijgen. Gelet op de bijdrage van de Staat in de kosten is informatie over kostenbeheersing bij buitengebruikstelling en verwijdering relevant voor het parlement.

Buiten gebruik stellen en verwijderen van gasinstallaties op zee

Vaak kent een vergunning meerdere vergunninghouders. Elke vergunning heeft 1 operator. De operator is de mijnbouwonderneming die technisch en financieel de leiding heeft in een opsporings- of winningsvergunning. Op het moment dat de gasinstallatie definitief stopt met produceren moet de installatie in beginsel worden verwijderd. Het is aan de operator zelf om te bepalen wanneer wordt gestart met de verwijdering. De minister heeft de wettelijke mogelijkheid om hier een termijn aan te koppelen, maar maakt van deze mogelijkheid in de praktijk geen gebruik. Voordat een installatie mag worden verwijderd moet de minister van EZK goedkeuring geven aan een verwijderingsplan. Na verwijdering van de gasinstallatie moet de operator de minister opnieuw informeren en stelt de minister vast of verwijdering volgens het plan is uitgevoerd.

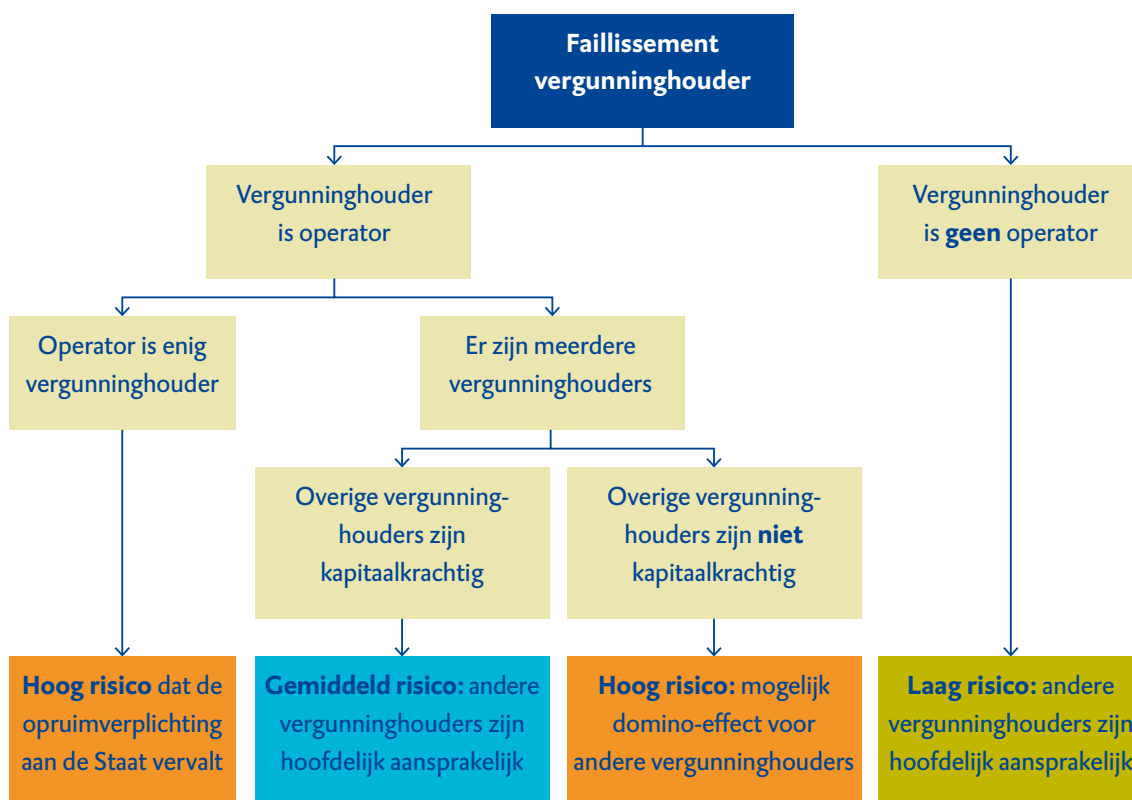
5.2.3 Zekerheden

Om het risico op insolventie te beperken, is voor windparken op zee en olie- en gasinstallaties op zee een systeem van optionele zekerheidstelling in de wet- en regelgeving opgenomen. Een systeem van optionele zekerheidsstelling zorgt ervoor dat de minister van EZK een afweging moet maken of, en zo ja op welk moment hij kiest voor zekerheidstelling. Een door de vergunninghouder gestelde zekerheid dient als dekking of onderpand voor de Staat in het geval dat de vergunninghouder niet meer aan zijn opruimverplichtingen kan

voldoen. In het geval van insolventie van de vergunninghouder, zijn deze middelen beschikbaar voor de Staat en worden de risico's voor de Staat beperkt. Zekerheidstelling legt beslag op de financiële middelen van een vergunninghouder.

De minister van EZK gaat verschillend om met zijn bevoegdheid voor windparken op zee en bij olie- en gasinstallaties op zee. Wij gaan hier in § 5.2.4 verder op in.

De Nederlandse staat loopt risico's bij opruimverplichtingen van olie- en gasinstallaties op zee



Figuur 11 Risico's zekerstellingen olie- en gasinstallaties op zee. bron: Opgave SodM en Nexstep (beeld zomer 2018)

In figuur 11 is schematisch weergegeven hoe groot het risico is voor de Staat bij olie- en gasinstallaties op zee op het moment dat een vergunninghouder failliet gaat en er geen zekerheden zijn afgegeven. De Staat loopt meer risico bij vergunningen met niet kapitaal-krachtige vergunninghouders of met 1 vergunninghouder. In het Nederlandse deel van de Noordzee zijn 42 vergunningen met 1 vergunninghouder. Het risico voor de Staat is

volgens de minister beperkt op het moment dat er nog voldoende winbare reserves beschikbaar zijn omdat hij verwacht dat dan andere partijen bereid zullen zijn de vergunning over te nemen.

5.2.4 Zekerheidstelling in de praktijk

Wind

Zekerheidstelling voor windparken op zee is gedurende de jaren steeds beter geregeld. Het huidige beleid rond zekerheidstelling zorgt ervoor dat zekerheidstelling op diverse momenten door de minister kan worden herzien. Hiermee kan ingespeeld worden op risico's en onzekerheden in de toekomst. Bij windparken op zee wordt bij de start van de exploitatie een bankgarantie verplicht gesteld, waardoor het risico voor de Staat in een vroeg stadium wordt afgedekt. Het in een vroeg stadium verplichten van een bankgarantie zorgt voor zekerheid, maar ook voor hogere kosten voor de onderneming in de vorm van een premie die betaald moeten worden voor de garantie.

Bij windparken op zee is de minister van EZK verantwoordelijk voor het verplichten van zekerheidstelling op basis van de Wet windenergie op zee (2019). De verwijdering van windparken op zee is geregeld in de Waterwet. De minister van Infrastructuur en Waterstaat (IenW) is verantwoordelijk voor de handhaving van de Waterwet. Bij insolventie van de vergunninghouders draagt deze minister de verantwoordelijkheid voor de verwijdering van de windparken.

Olie en gas

Het beleid voor zekerheidstelling voor olie- en gasinstallaties is in beweging. In zijn brief van 30 mei 2018 (EZK, 2018b) heeft de minister van EZK aangekondigd dat hij aanvullend op zijn bestaande bevoegdheden rond zekerheidstelling de Mijnbouwwet wil aanpassen. Met deze aanpassing komen nadere verplichtingen rond zekerheidstelling door operators en medevergunninghouders wettelijk vast te liggen.

Wij hebben onderzocht hoe de minister van EZK zijn bestaande bevoegdheden rond zekerheidstelling invult. Daarnaast hebben wij gekeken naar de veranderingen die de minister in de Mijnbouwwet wil doorvoeren. Wij gaan hieronder op beide punten nader in.

De huidige Mijnbouwwet kent een systeem van optionele zekerheidsstelling. Op basis van artikel 47 kan de minister zekerheidstelling eisen voor het buiten gebruik stellen of verwijderen van olie- en gasinstallaties op zee en op basis van artikel 48 voor pijpleidingen en kabels. Eind 2018 had de minister van EZK nog geen gebruikgemaakt van deze bevoegdheden.

Wij zijn nagegaan of de minister van EZK beschikt over een afwegingskader waarin hij beschrijft in welk geval hij overgaat tot het eisen van zekerheden. Uit ons onderzoek blijkt dat hij niet over een dergelijk afwegingskader beschikt. Daarnaast zijn wij nagegaan of de minister periodiek op basis van relevante informatie van EBN en SodM beoordeelt of hij zekerheidstelling moet eisen. Dat is niet het geval.

De minister van EZK is afhankelijk van EBN om te signaleren wanneer de financiële positie van een operator naar het oordeel van EBN zodanig is dat de minister zou moeten overwegen om zekerheden te stellen. Hierover zijn geen schriftelijke afspraken gemaakt tussen de minister van EZK en EBN.

Er worden voor het beleid rond de verwijdering van pijpleidingen en kabels uit de Noordzee verschillende uitgangspunten gehanteerd. Op basis van de Mijnbouwwet is het uitgangspunt van kracht dat pijpleidingen en kabels (veilig en schoon) mogen blijven liggen, tenzij de minister van EZK anders beslist. In de beleidsnota *Noordzee 2016-2020* (IenM, 2015) is het uitgangspunt opgenomen dat kabels en pijpleidingen moeten worden verwijderd, tenzij de minister van IenW anders beslist. Welk uitgangspunt wordt toegepast, kan financiële gevolgen hebben voor de eigenaren en de overweging van de minister om financiële zekerheidstelling te eisen. Met het oog op een steeds intensiever gebruik van de Noordzee vinden wij het van belang dat duidelijk is hoe met pijpleidingen en kabels moet worden omgegaan en op welke wijze de minister omgaat met zekerheidstelling.

Toekomstige aanpassing Mijnbouwwet

De aangekondigde aanpassing van de Mijnbouwwet heeft betrekking op het wettelijk verankeren van een nieuwe garantiesystematiek die EBN en de Nederlandse Olie en Gas Exploratie en Productie Associatie (NOGEPa), de belangenorganisatie van operators in Nederland, samen hebben ontwikkeld. Er zijn verschillende redenen voor het ontwikkelen van een nieuwe systematiek. In 2015 en 2016 daalde de gasprijs, waardoor installaties sneller onrendabel werden en hierdoor eerder in aanmerking zouden komen voor verwijdering. Verder veranderde de samenstelling van de groep vergunninghouders, waarbij minder kapitaalcrachtige partijen deel gingen nemen. Ook waren er vaak geen afspraken tussen vergunninghouders over onderlinge zekerheidsstelling. Bij faillissement van een vergunninghouder bestaat dan het risico dat, zonder zekerheidstelling, de andere vergunninghouders de opruimverplichtingen van de failliete onderneming moeten overnemen. De nieuwe garantiesystematiek, die vooralsnog alleen betrekking heeft op olie- en gasinstallaties op zee, moet ervoor zorgen dat de vergunninghouders elkaar per vergunning onderling garanties verstrekken voor de opruimverplichtingen. Daarbij zal worden



afgesproken dat de Staat de begunstigde van de garanties zal zijn, op het moment dat geen van de vergunninghouders meer aan zijn opruimverplichtingen kan voldoen. Bij vergunningen met 1 vergunninghouder zal de Staat direct de begunstigde van de garantie worden. EBN krijgt in de nieuwe systematiek een monitoringsrol. EBN zal jaarlijks beoordelen of de afspraken op basis van de systematiek voldoende worden nageleefd. Op het moment dat EBN oordeelt dat vergunninghouders zich onvoldoende aan de afspraken houden, zal EBN de minister van EZK hierover adviseren. Op basis van het advies kan de minister van EZK overgaan tot zekerheidstelling op basis van zijn bevoegdheid in de Mijnbouwwet.

In de nieuwe systematiek zullen vergunninghouders zekerheden moeten stellen op het moment dat de winbare reserves, na aftrek van de operationele kosten, in de vergunning kleiner zijn dan de verwachte kosten voor het verwijderen van de olie- of gasinstallatie. Daar waar de minister van EZK bij windparken op zee heeft besloten om bij het *begin* van de exploitatie zekerheden te stellen, zorgt de nieuwe systematiek ervoor dat wordt overgegaan tot zekerheidstelling in de *eindfase* van de productie. Hiermee worden de risico's voor het Rijk beperkt omdat verwacht wordt dat andere operators een vergunning zullen overnemen, als de winbare reserve, na aftrek van de operationele kosten, hoger is dan de opruimkosten en dus ook de opruimverplichtingen. Wij zien in deze verwachting een risico, omdat het onzeker is dat altijd een andere onderneming een vergunning zal willen overnemen.

De nieuwe systematiek wordt in 2019 door EBN en NOGEPa, voordat deze wordt vastgelegd in de Mijnbouwwet, geïmplementeerd op basis van vrijwilligheid. De minister is van plan om de nieuwe systematiek in de Mijnbouwwet verplicht te stellen. Daarnaast wil hij de monitoringsrol van EBN wettelijk vastleggen en regelen dat hij de modelovereenkomsten, waarin de nieuwe systematiek wordt vastgelegd, moet goedkeuren. Door de modelovereenkomsten goed te keuren, gaat de minister ook akkoord met het afwegingskader voor zekerheidstelling dat hierin is opgenomen. Of de minister ook op basis van andere criteria zekerheden wil kunnen stellen, bijvoorbeeld op basis van de financiële positie van een operator, heeft hij nog niet uitgewerkt.

Wij vinden het belangrijk dat de minister van EZK duidelijke afspraken maakt over de uitvoering van nieuwe taken door EBN, zoals de monitoringstaak, en hoe EBN de minister hierover informeert. Het ministerie geeft aan dat het inmiddels mondelinge afspraken heeft gemaakt, en dat de afspraken schriftelijk worden vastgelegd.

5.2.5 Zekerheidstelling voor energie-installaties op land

Voor olie- en gasinstallaties op land en windmolens op land is zekerheidstelling voor verwijderingsverplichtingen anders geregeld. Zekerheidstelling op land kan via de omgevingsvergunning worden geregeld of via het opstalcontract tussen de vergunninghouder en de landeigenaar. Omdat ook op land het risico bestaat dat de vergunninghouder of landeigenaar niet per se voldoende middelen heeft om verwijdering te financieren, heeft de minister van EZK aangegeven om ook voor vergunninghouders op land zekerheidstelling in de Mijnbouwwet te regelen.

5.2.6 Aanbevelingen

We bevelen de minister aan om het beleid rond buitengebruikstelling en verwijdering van olie- en gasinstallaties nader uit te werken:

- Stel een afwegingskader op voor het toepassen van de bevoegdheden rond zekerheidstelling bij olie- en gasinstallaties, pijpleidingen en kabels. Overweeg hierbij ruimte te behouden om op basis van andere criteria zekerheden te eisen dan die zijn opgenomen in de nieuwe garantiesystematiek.
- Verduidelijk het beleid rond wel of niet verwijderen van pijpleidingen en kabels op de Noordzee en de hieraan gekoppelde zekerheidstelling.
- Verbeter en formaliseer de periodieke informatievoorziening door EBN en SodM aan de minister van EZK over de ontmanteling van de olie- en gasinfrastructuur en de hieraan gekoppelde zekerheidstelling.
- Overweeg om criteria op te stellen voor het moment dat olie- en gasinfrastructuur die niet meer in productie zijn moeten worden verwijderd. Zo kan worden voorkomen dat infrastructuur onnodig lang blijft staan.

5.3 Governance bij DICTU

5.3.1 Achtergrond

De Dienst ICT Uitvoering (DICTU) is een baten-lastenagentschap van het Ministerie van EZK en is een van de grotere ICT-dienstverleners binnen de rijksoverheid. DICTU beheert ruim 13.000 werkplekken, waarvan het grootste deel bij de ministeries van EZK en LNV. Daarnaast beheert DICTU ongeveer 1.500 applicaties, die van belang zijn voor de uitvoering van subsidieregelingen door RVO.nl en voor inspectiediensten, zoals de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit, de Inspectie voor Leefomgeving en Transport en de Inspectie voor Gezondheidszorg en Jeugd.

Het is niet alleen van belang dat deze applicaties goed functioneren, het is voor de opdrachtgevers van DICTU ook van belang dat de tarieven voor deze diensten transparant, concurrerend en tijdig bekend zijn. Immers, in veel gevallen worden de tarieven van DICTU doorberekend in de tarieven van de opdrachtgevers van DICTU.

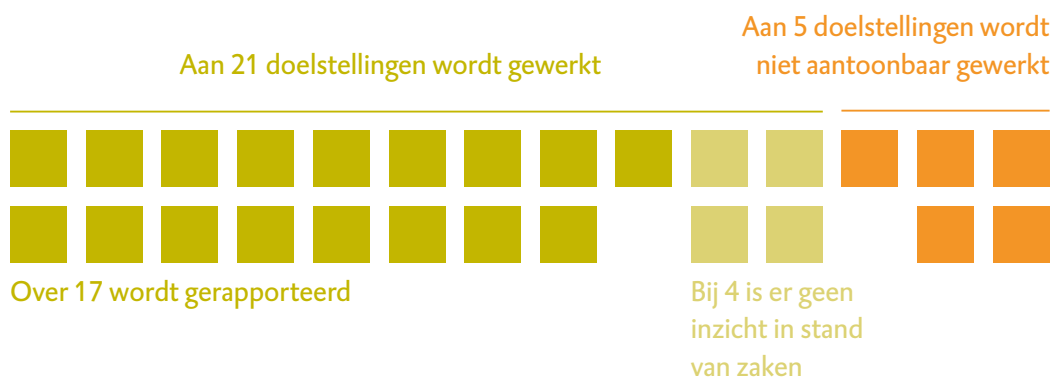
In 2017 heeft DICTU de veranderopgave *Programma-aanpak Op weg naar DICTU 2021* (DICTU, 2017; verder: DICTU 2021) in gang gezet. Aanleidingen voor DICTU 2021 waren: de financiële exploitatie was niet dekkend, klanttevredenheid bleef achter, DICTU wilde wendbaarder zijn en blijven met de snelle ontwikkelen op ICT-gebied.

We hebben in kaart gebracht welke veranderingen en verbeteringen DICTU beoogt en hoe hierop wordt gestuurd. Van de beoogde verbeteringen zijn we dieper ingegaan op de ontwikkeling van kritische prestatie-indicatoren (KPI's), het kostprijsmodel en het dienstenportfolio van DICTU. Voor het vertalen van de wensen van de eindgebruiker hebben we een applicatie van RVO.nl, 'Mijn percelen', beschreven.

5.3.2 DICTU 2021

In september 2017 is DICTU 2021 gestart, en zijn onder andere de kwalitatieve en kwantitatieve doelen beschreven. DICTU houdt geen actueel totaaloverzicht bij van de voortgang van de realisatie van de doelstellingen. Om dit overzicht wel te krijgen hebben wij voor alle kwantitatieve doelstellingen uit DICTU 2021 geïnventariseerd wat de stand van zaken is (zie bijlage 4). Aan 5 van de 26 kwantitatieve doelstellingen wordt niet aantoonbaar gewerkt. Van 21 van de 26 doelstellingen hebben we kunnen vaststellen dat eraan gewerkt wordt. Over 17 van deze 21 doelen wordt er gerapporteerd (zie figuur 12).

Aan 5 van de 26 kwantitatieve doelstellingen wordt niet aantoonbaar gewerkt, en bij 4 is er geen inzicht in de stand van zaken



Figuur 12 Stand van zaken doelstellingen DICTU 2021

Als er gewerkt wordt aan een doelstelling en/of als er over een doelstelling wordt gerapporteerd, wil dit overigens niet meteen zeggen dat er ook op wordt gestuurd. Dat blijkt ook uit deze voorbeelden van doelstellingen uit DICTU 2021:

- DICTU zou 70% van de nieuwe wensen van klanten moeten kunnen bedienen met het portfolio van al bestaande diensten bij DICTU. Om aan deze doelstelling te werken, heeft DICTU een zogeheten ‘Afwegingskader’ opgesteld. Dit kader wordt sinds september 2018 gebruikt om te bepalen of DICTU bepaalde diensten wel of niet zou moeten leveren. Op deze doelstelling wordt echter nog niet gestuurd en er zijn nog geen nulmetingen gedaan. Het is dus lastig om te bepalen wat het effect is van het gebruik van het Afwegingskader.
- Als onderdeel van DICTU 2021 wil DICTU een reductie in indirecte kosten bereiken. Het is nog niet duidelijk hoe DICTU de voorgestelde reductie in indirecte kosten wil realiseren en hoeveel DICTU wil besparen.
- Doelstelling uit DICTU 2021 is om het aantal verstoringen door gepland onderhoud terug te brengen, en het aantal (niet-geplande) grote verstoringen met 50% terug te brengen. Het aantal verstoringen is bekend bij de DICTU Service Desk. Er wordt echter niet aangegeven hoeveel minder storingen door gepland onderhoud gewenst is en hoe het terugbrengen van storingen moet worden bereikt.

Om een actueel overzicht van de voortgang te krijgen, bevelen we de minister van EZK als eigenaar aan om met DICTU afspraken te maken over een actueel en eenduidig overzicht van de (voortgang op de) doelstellingen van DICTU 2021.

5.3.3 Kritische prestatie indicatoren (KPI's)

DICTU (2017) benadrukt zelf het belang van KPI's, maar geeft in december 2018 aan de KPI's 'nog niet scherp genoeg' te hebben. Door sommige afdelingen en teams van DICTU worden al wel dashboards bijgehouden met variabelen, zoals betaalpercentage, openstaande voorschotten, verstoringen in de IT en opdrachtgeverstevredenheid. Aan een totaaloverzicht van KPI's voor DICTU wordt in maart 2019 echter nog gewerkt. Het valt ons verder op dat andere ICT-dienstverleners bij het Rijk (SSC-ICT en Logius) aanzienlijk meer doelmatigheidsindicatoren in de departementale begrotingen opnemen. Het gaat dan bijvoorbeeld om klanttevredenheid, medewerkerstevredenheid, doorlooptijd en kwaliteit van het beantwoorden van vragen, en de omzet voor de verschillende productgroepen. We zien het risico dat de ontwikkeling en vaststelling van KPI's stopt, en dat (te) lang onduidelijk blijft welke KPI's voor de interne sturing van DICTU en voor de eigenaar nood-

zakelijk zijn. We bevelen de minister van EZK als eigenaar aan om met DICTU afspraken te maken over welke KPI's voor de invulling van de eigenaarsrol van belang zijn, en welke doelmatigheidsindicatoren in het departementale jaarverslag worden opgenomen.

5.3.4 Kostprijsmodel

Momenteel werkt DICTU nog met verouderde tariefstructuren en berekent het agentschap boven op de tarieven een vast opslagpercentage voor indirecte kosten. Al in 2014 ontstond er kritiek op het kostprijsmodel van DICTU en sindsdien zijn er al verschillende veranderingen doorgevoerd. Begin 2018 is door DICTU een nieuw integraal kostprijsmodel vastgesteld, waarna de implementatie hiervan is gestart. DICTU heeft in 2018 ervaring opgedaan met het model en de eigenaar heeft het model eind januari 2019 vastgesteld. DICTU geeft aan dat de tarievennota 2020 op het nieuwe kostprijsmodel wordt gebaseerd. Een belangrijke voorwaarde voor DICTU is dat het nieuwe kostprijsmodel kostendekkend is. Of het nieuwe kostprijsmodel in de realisatie kostendekkend is zal in de praktijk moeten blijken uit het exploitatieresultaat van DICTU over 2020.

Het nieuwe kostprijsmodel moet zowel DICTU als zijn afnemers inzicht geven in de opbouw van de tarieven, en kan op termijn betere mogelijkheden bieden om de tarieven te vergelijken met andere aanbieders. DICTU is in gesprek met andere ICT-aanbieders binnen de rijksoverheid over hun kostprijsmodel. Er wordt bijvoorbeeld gekeken of er meer samengewerkt kan worden en of er een gezamenlijk tarievenmodel kan worden ontwikkeld. Op dit moment zijn de verschillende producten, zoals een werkplek, niet goed vergelijkbaar. Achter een werkplek zit een grote, niet altijd even zichtbare, wereld van servers, verschillende applicaties, ondersteuning, beveiliging et cetera. Het basistarief van een werkplek bij DICTU was in 2017 bijvoorbeeld € 2.531 (EZ, 2018) en het werkplektarief bij SSC-ICT was in 2017 € 1.570 (WenR, 2018) maar het is niet duidelijk waar dit verschil in zit. Er is een rijksbrede benchmark naar werkplekdienstverlening in voorbereiding. Dit kan zowel de klanten van DICTU als DICTU zelf meer inzicht geven in hun positie ten opzichte van andere ICT-aanbieders.

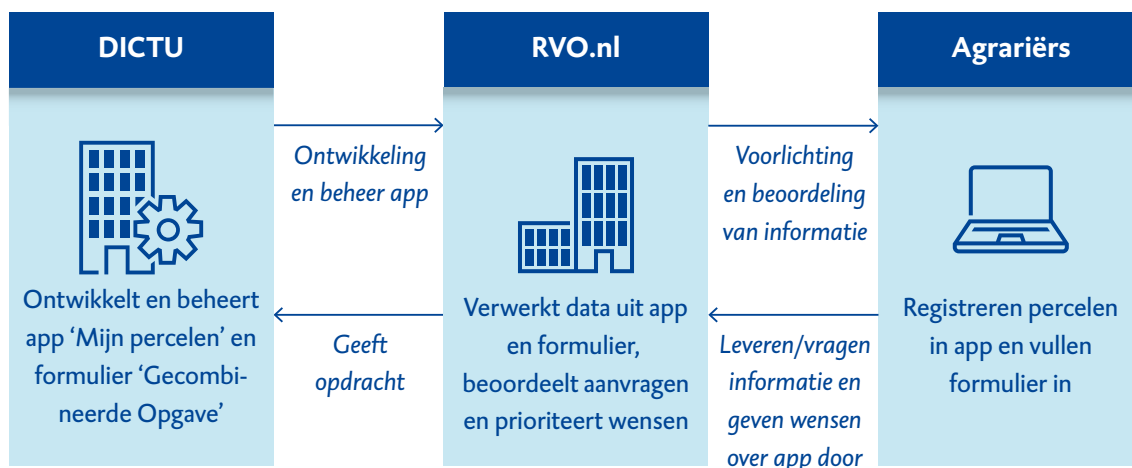
5.3.5 Casus 'Mijn percelen'

We hebben aan de hand van een applicatie onderzocht hoe gebruikers worden betrokken bij de verbetering en vernieuwing van applicaties. We hebben ons gericht op de applicatie 'Mijn percelen'.

In Nederland zijn agrarische ondernemers (akkerbouwers, veehouders en glastuinders) voor het aanvragen van landbouwsubsidie en het voldoen aan de mestwetgeving verplicht om hun percelen die feitelijk in gebruik zijn te registreren. Deze percelen moeten zij via de applicatie Mijn percelen op basis van de topografie registreren. Door het invullen van het

formulier voor de zogenoemde ‘Gecombineerde Opgave’ (GO) geeft de ondernemer aan in aanmerking te willen komen voor subsidie. In de GO worden onder andere de bedrijfsgegevens vermeld, hoe de verschillende percelen worden gebruikt en voor welke regelingen de ondernemer in aanmerking wil komen. DICTU heeft voor RVO.nl de applicatie Mijn percelen ontworpen en beheert deze. We hebben in dit onderzoek gekeken hoe voor de applicatie Mijn percelen en de GO de wensen van eindgebruikers (agrariërs) worden verwerkt (zie figuur 13).

DICTU faciliteert een deel van de RVO-dienstverlening aan agrariërs op het gebied van de administratie van percelen en de Gecombineerde Opgave



Figuur 13 Communicatie en samenwerking bij Mijn percelen

De ervaringen en wensen van de eindgebruiker met Mijn percelen en met de GO worden door RVO.nl op 3 manieren bijgehouden, namelijk via klanttevredenheidsonderzoeken, een klantenpanel en vragen van klanten. De resultaten van de *klanttevredenheidsonderzoeken* laten een stijgende lijn zien. Op 20 juni 2018 publiceerde RVO.nl op de website (op basis van 3 metingen) dat de waardering voor GO en Mijn percelen een 7 als resultaat geeft. In 2017 was de score een 6,7, in 2016 een 6,1 en in 2015 een 5,6. Wensen die uit het *klantenpanel* naar voren komen en een verbetering opleveren van de applicatie, worden door RVO.nl verwerkt. Voorafgaand aan de indienperiode worden de te realiseren aanpassingen in een testomgeving voorgelegd aan deelnemers uit het klantenpanel. Blijkt uit de test dat de gebruikers tevreden zijn over de aanpassingen, dan worden de aanpassingen doorgevoerd in de applicatie. De inkomende *vragen van klanten* via telefoon, e-mail en sociale media worden door RVO.nl geanalyseerd. Als er veel vragen over een specifiek onderdeel komen, kan dit

aanleiding zijn voor aanpassingen aan het systeem, wordt dit (met oplossing) bij de telefonische helpdesk gemeld en/of er wordt een mededeling aan de gebruikers gedaan (bijvoorbeeld via een nieuwsbrief of extra uitleg op de website).

RVO.nl stelt de prioriteiten vast voor het implementeren van de aanpassingen aan de applicatie door DICTU. De samenwerking tussen RVO.nl en DICTU verloopt hierbij volgens het principe van 'Devops' (development and operations), waarbij in een kort tijdsbestek 3 fases worden doorlopen, namelijk de bouw – test - ingebruiknamefase, om een aanpassing in de applicatie te realiseren. Het overleg tussen DICTU en RVO.nl over Mijn percelen is intensief en verloopt volgens beide partijen naar tevredenheid. RVO.nl evalueert jaarlijks de verschillende aspecten van het proces.

We zien de samenwerking tussen RVO.nl en DICTU als een goed voorbeeld van een manier van werken bij software-ontwikkeling, waarbij de functionaliteit en de stabiliteit van een systeem gewaarborgd worden binnen één team.

5.4 Oordeel over de totstandkoming beleidsinformatie

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

De beleidsinformatie in het *Jaarverslag 2018* van de ministeries van EZK en LNV is betrouwbaar tot stand gekomen en is niet strijdig met de financiële verantwoordingsinformatie.

6 Reactie minister en nawoord Algemene Rekenkamer

De minister van EZK heeft, mede namens de staatssecretaris van EZK en de minister van LNV, op 25 april 2019 gereageerd op ons conceptrapport. Hieronder geven we zijn reactie samengevat weer. De volledige reactie staat op www.rekenkamer.nl. We sluiten dit hoofdstuk af met ons nawoord.

6.1 Reactie minister van EZK

Hoofdpijnen van de reactie

De minister van EZK onderschrijft in grote lijnen onze bevindingen en neemt vrijwel al onze aanbevelingen over. Op een aantal punten geeft de minister een nadere toelichting op de wijze waarop hij invulling geeft en gaat geven aan onze aanbevelingen. We geven hierna per onderwerp de hoofdpunten van zijn reactie weer.

Subsidiebeheer kerndepartement

De minister schrijft dat hij de reviews op accountantsorganisaties zal intensiveren en de opvolging van eventuele herstelacties inzichtelijk zal maken. Hij gaat bij de beleidsdirecties aandacht vragen voor de formulering van subsidiebeschikkingen, en de directie Financieel-Economische Zaken zal strikter gaan sturen op de naleving hiervan. Ook vraagt de minister bij de beleidsdirecties extra aandacht voor beleidsmatige informatie in de dossiers, en zal FEZ nog strikter gaan sturen op de vorming van de financiële dossiers.

Subsidiebeheer Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO.nl)

De minister zal in overleg met RVO.nl opvolging geven aan onze aanbeveling om beter en zichtbaar te documenteren hoe wordt omgegaan met controleverklaringen. Ten behoeve van de SDE/MEP-subsidies zal hij gesprekken voeren met de ketenpartners om er voor te zorgen dat toereikend opvolging wordt gegeven aan beperkingen in controleverklaringen. Eventuele onduidelijkheid over de Integrale Kostprijsystematiek zal hij meenemen in het overleg met de Nederlandse Beroepsorganisatie van Accountants (NBA) over het aanscherpen van het controleprotocol.

Informatiebeveiliging

Het doet de minister genoeg dat de onvolkomenheid in de informatiebeveiliging is opgeheven. De minister neemt onze aanbevelingen over het waarborgen van centraal inzicht in incidenten over. Verder is zijn voornemen om het volwassenheidsmodel van de NBA te blijven hanteren bij de sturing op informatiebeveiliging.



Ontvangsten en uitgaven voor duurzame energie

De minister neemt onze aanbevelingen over om aanvullende informatie te verstrekken over de ODE-belastingontvangsten, de SDE+-uitgaven en de samenhang tussen beide. Ook zal hij met een beleidsmatige afbakening komen voor uitgaven die met ODE-belastingontvangsten worden gedekt. Bij zijn toezegging om het parlement beter te informeren over de gerealiseerde lastenverdeling tussen huishoudens en bedrijven merkt hij op dat er geen gegevens beschikbaar zijn over de gerealiseerde ODE-ontvangsten uitgesplitst tussen beide groepen of tussen verbruikerstarieven. Bij onze aanbeveling om meer inzicht te bieden in de verwachte jaarlijkse uitgaven en de bijbehorende financiële risico's wijst hij er op dat deze verwachtingen volatiel kunnen zijn en dat de wens om concurrentie in de SDE+ te behouden hem kan beperken om bepaalde informatie te verstrekken.

Zekerheidstelling verwijdering olie-, gas- en windinstallaties

In reactie op onze aanbeveling om het beleid rond buitengebruikstelling en verwijdering van olie- en gasinstallaties nader uit te werken verwijst de minister naar zijn brief van 30 mei 2018 (EZK, 2018b). Daarin heeft hij aangegeven te werken aan een voorstel voor wijziging van de Mijnbouwwet, waarin een systeem van financiële waarborgen en monitoring wordt vastgelegd. Bij de wijziging van de Mijnbouwwet wil de minister ook de verschillende regimes, termijnen en procedures zoveel mogelijk verduidelijken en uniformeren. De minister geeft aan dat hij weliswaar nog geen zekerheden heeft gevraagd, maar dat dit niet betekent dat ondernemingen niet zijn getoetst op hun mogelijkheden om hun verplichtingen uit hoofde van de Mijnbouwwet na te komen. Dit ondanks het ontbreken van een beschreven afwegingskader en vastgelegde afspraken met EBN.

De minister benadrukt sinds 2016 overleg te voeren met EBN en de olie- en gasector over het afdekken van financiële risico's voor de verwijdering van niet meer gebruikte olie- en gasinfrastructuur. EBN krijgt daarbij de taak de uitvoering van overeenkomsten te monitoren en hem daarover te informeren en te adviseren. Naar aanleiding van onze aanbeveling om de informatievoorziening door EBN en SodM te verbeteren en te formaliseren merkt de minister op dat dit al in belangrijke mate wordt uitgevoerd. De betrokken partijen voorzien hem desgevraagd van informatie.

Governance bij DICTU

De minister geeft aan dat er mogelijkheden zijn om het totaaloverzicht van (de voortgang van) de realisatie van de doelstellingen van DICTU 2021 te verbeteren. Hij schrijft dat DICTU vanaf half april 2019 periodiek de doelstellingen actualiseert, nader uitwerkt en de realisatie ervan bewaakt. Over de ontwikkeling en vaststelling van de KPI's merkt de

minister op dat DICTU momenteel aanvullende rapportages ontwikkelt om op meer KPI's te kunnen sturen en dat daarbij wordt bezien welke KPI's in het departementale jaarverslag kunnen worden toegevoegd.

6.2 Nawoord Algemene Rekenkamer

De minister van EZK geeft aan dat hij zal onderzoeken hoe het parlement beter kan worden geïnformeerd over de verdeling van ODE-lasten tussen huishoudens en bedrijven, maar dat er geen gegevens beschikbaar zijn over de gerealiseerde ODE-ontvangsten uitgesplitst tussen beide groepen of tussen gebruikerstarieven. Wij constateren evenwel dat het kabinet zich wel in staat acht een lastenverschuiving van huishoudens naar bedrijven aan te kondigen. Het is goed als het parlement wordt geïnformeerd over de berekening van de doelstellingen en de realisatie van deze lastenverschuiving.

De minister geeft verder aan zich om verschillende redenen te willen beperken in het verstrekken van bepaalde financiële informatie over de regeling SDE+. We willen benadrukken dat we de minister in de laatste 5 jaar verschillende malen hebben opgeroepen om het inzicht in de beschikbare financiële informatie voor de regeling SDE+, met name op de lange termijn, te verbeteren (Algemene Rekenkamer, 2013, 2015a, 2015b, 2016 en 2017b). De minister heeft hierop al in 2016 toegezegd het parlement periodiek inzicht te verschaffen in de verwachte jaarlijkse uitgaven en de beschikbare financiële ruimte (EZ, 2016). Wij verwachten dat de minister deze toezegging gaat nakomen. Verder merken wij op dat de minister marktgevoelige informatie eventueel vertrouwelijk aan het parlement kan verstrekken.

De minister schrijft dat hij desgevraagd door EBN, SodM en andere partijen wordt voorzien van informatie over de ontmanteling van de olie- en gasinfrastructuur. Onze aanbeveling wordt volgens de minister al in belangrijke mate uitgevoerd. Wij merken hierbij op dat de informatievoorziening zoals die nu in de praktijk plaatsvindt niet is geborgd door schriftelijke afspraken tussen de betrokken partijen. Wij vinden het belangrijk dat dit wel gebeurt en dat niet wordt volstaan met een informeel arrangement.

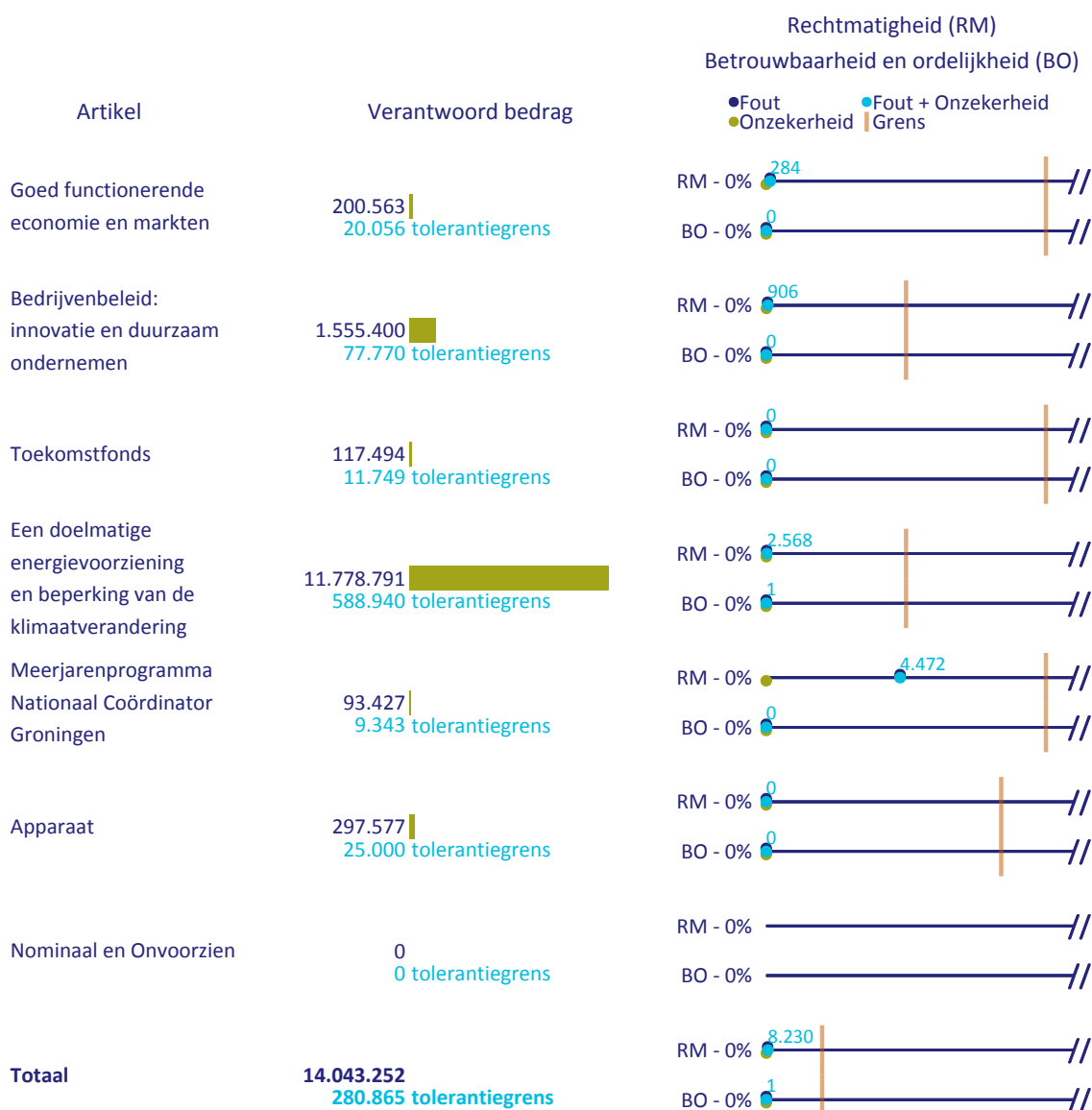
Bijlage 1

Overzicht fouten en onzekerheden ministeries van EZK en LNV 2018

In het overzicht 'fouten en onzekerheden' vermelden wij onze bevindingen op artikelniveau ten behoeve van ons oordeel over de financiële informatie in het *Jaarverslag 2018* van het ministeries van EZK en LNV.

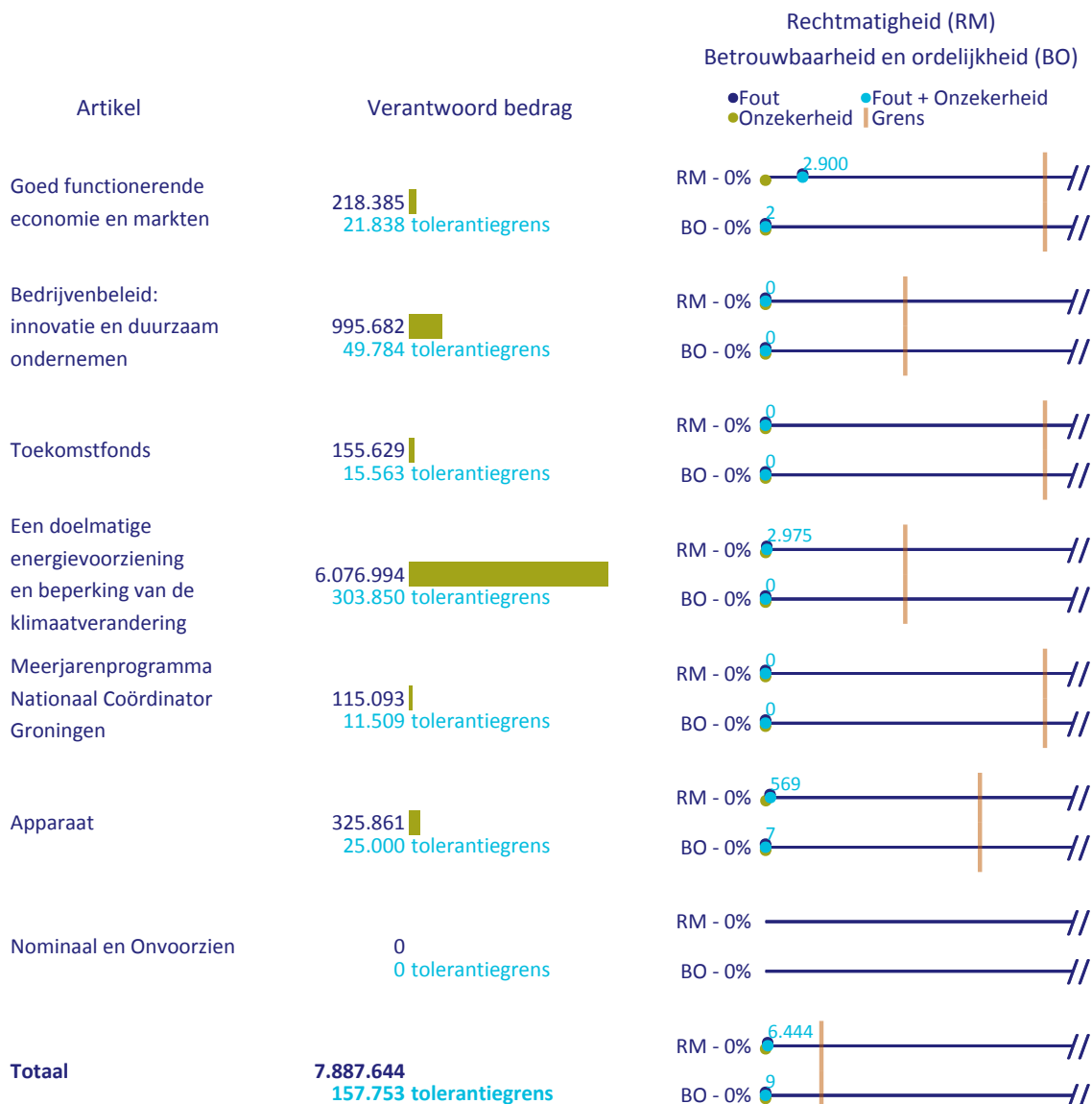
Economische Zaken en Klimaat (XIII)

Verplichtingen (bedragen x € 1.000)



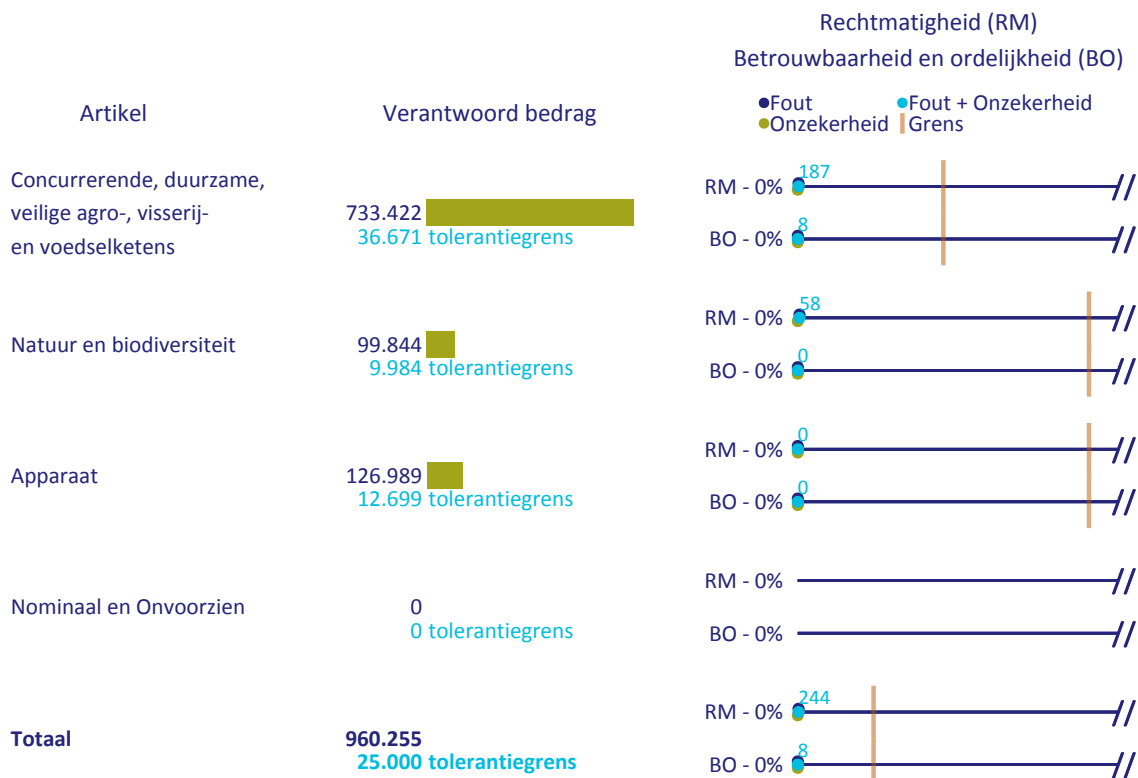
Economische Zaken en Klimaat (XIII)

Uitgaven en ontvangsten (bedragen x € 1.000)



Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (XIV)

Verplichtingen (bedragen x € 1.000)



Bijlage 2

Over het verantwoordingsonderzoek

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

Onderzoek naar de jaarverslagen

Ons onderzoek naar de jaarverslagen is gericht op het vaststellen:

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

Bij het onderzoek naar de financiële informatie maken we gebruik van de internationale controlestandaarden voor rekenkamers (International Standards of Supreme Audit Institutions, 'ISSAIs'). Onze werkwijze is gebaseerd op risicoanalyse en we onderzoeken daarom niet iedere geldstroom tot in detail.

Wij verrichten zelf controlewerkzaamheden en maken waar mogelijk gebruik van de werkzaamheden van de Auditdienst Rijk die controleert ten behoeve van de minister. Met het oog op het budgetrecht van het parlement richten wij ons controlewerk zo in dat we over belangrijke fouten en onzekerheden niet alleen op jaarverslagniveau in totaal, maar ook per begrotingsartikel kunnen rapporteren. Om te kunnen bepalen wat wel en niet belangrijk is gebruiken we kwantitatieve en kwalitatieve tolerantiegrenzen. Voor de in het jaarverslag opgenomen informatie over het gevoerde beleid en de bedrijfsvoering beoordelen wij of deze ordelijk en controleerbaar tot stand is gekomen.

Onderzoek naar de bedrijfsvoering

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

Omdat het niet mogelijk is alle relevante elementen van de bedrijfsvoering jaarlijks te toetsen, hebben we een meerjarige aanpak ontwikkeld. We richten ons daarbij vooral op de elementen die een rechtstreekse relatie hebben met de financiële informatie in de jaarverslagen. Minstens eens in de 3 jaar onderzoeken we alle belangrijke beheersmaatregelen ('key controls') van het financieel beheer. Als we vinden dat een onderdeel van de bedrijfsvoering onvoldoende beheerst verloopt, noemen wij dat een 'onvolkomenheid' of een 'ernstige onvolkomenheid'. In onze rapporten geven we niet alleen informatie over de onvolkomenheden, maar ook over belangrijke risico's en aandachtspunten.

Onderzoek naar beleidsinformatie

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

Wij onderzoeken:

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

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

Bijlage 3

Literatuur

Algemene Rekenkamer (2013). *Aandachtspunten bij de ontwerpbegroting 2014 (hoofdstuk XIII) van het Ministerie van Economische Zaken*. 2 oktober 2013. Den Haag, eigen beheer. Kamerstuk 33 750 XIII, nr. 5. Tweede Kamer, vergaderjaar 2013-2014.

Algemene Rekenkamer (2014). *Besteding van aardgasbaten: feiten, cijfers en scenario's*. Bijlage bij Kamerstuk 34 000 XIII, nr. 10. Tweede Kamer, vergaderjaar 2014-2015.

Algemene Rekenkamer (2015a). *Resultaten verantwoordingsonderzoek 2014 Ministerie van Economische Zaken (XIII)*. Bijlage bij Kamerstuk 34 200 XIII, nr. 2. Tweede Kamer, vergaderjaar 2014-2015.

Algemene Rekenkamer (2015b). *Stimulering van duurzame energieproductie (SDE+)*. 16 april 2015. Den Haag, eigen beheer. Bijlage bij Kamerstuk 31 239 nr. 18. Tweede Kamer, vergaderjaar 2014-2015.

Algemene Rekenkamer (2016). *Beantwoording vragen Tweede Kamer over de Resultaten verantwoordingsonderzoek 2015 bij het Ministerie van EZ en het Diergezondheidsfonds*. 6 juni 2016. Den Haag, eigen beheer. Kamerstuk 34 475 XIII, nr.8. Tweede Kamer, vergaderjaar 2015-2016.

Algemene Rekenkamer (2017a). *Resultaten verantwoordingsonderzoek 2016: Ministerie van Economische Zaken (XIII) en Diergezondheidsfonds (F)*. 17 mei 2019. Den Haag, eigen beheer. Bijlage bij Kamerstuk 34 725-XIII nr. 2. Tweede Kamer, vergaderjaar 2017-2018.

Algemene Rekenkamer (2017b). *Aandachtspunten bij de ontwerpbegroting 2017 (hoofdstuk XIII) van het Ministerie van Economische Zaken*. 7 oktober 2016. Den Haag. Eigen beheer. Kamerstuk 34 550 XIII, nr. 5. Tweede Kamer, vergaderjaar 2016-2017.

Algemene Rekenkamer (2018a). *Focus op kosten windenergie op zee*. Den Haag: eigen beheer. Bijlage bij Kamerstuk 33 561 nr. 34. Tweede Kamer, vergaderjaar 2018-2019.

Algemene Rekenkamer (2018b). *Resultaten verantwoordingsonderzoek 2017: Ministerie van Infrastructuur en Milieu (XII)*. 16 mei 2018. Den Haag, eigen beheer. Bijlage bij Kamerstuk 34 950-XII nr. 2. Tweede Kamer, vergaderjaar 2017-2018.

Algemene Rekenkamer (2018c). *Aandachtspunten bij de ontwerpbegroting 2019 (hoofdstuk XIV) van het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit*. 4 oktober 2018. Den Haag. Eigen beheer. Kamerstuk 35000-XIV, nr. 4. Tweede Kamer, vergaderjaar 2018-2019.

Algemene Rekenkamer (2019). *Resultaten verantwoordingsonderzoek 2018: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (VII)*. 15 mei 2019. Den Haag, eigen beheer. Bijlage bij Kamerstuk 34 950-VII nr. 2. Tweede Kamer, vergaderjaar 2017-2018.

Auditdienst Rijk (2018). *Rapport van feitelijke bevindingen Onderzoek naar de financiële aspecten van de departementale herschikkingen*. 31 oktober 2018. Den Haag, eigen beheer.

DICTU (2017). *Programma-aanpak Op weg naar DICTU 2021*. 29 september 2017. Den Haag, eigen beheer.

EZ (2016). *Brief aan de Tweede Kamer van minister van Economische Zaken d.d. 1 juli 2016 over de uitvoering van de motie van het lid Van Tongeren (Kamerstuk 30 196, nr. 373) en de motie van de leden Ronnes, Van Veldhoven en Van Gerven inzake de begrotingsreserve duurzame energie (Kamerstuk 34 475-XIII, nr. 20)*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2015-2016, 31 239, nr. 218. Den Haag, Sdu.

EZ (2018). *Jaarverslag Ministerie van EZ (XIII) en Diergezondheidsfonds (F) 2017*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2017-2018, 34 950-XIII, nr. 18. Den Haag, Sdu.

EZK (2018a). *Akkoord op hoofdlijnen tussen de Staat der Nederlanden, Shell Nederland B.V. en ExxonMobil Holding Company Holland LLC*. Bijlage bij Kamerstuk. 33 529, nr. 493. Tweede Kamer, vergaderjaar 2017-2018, Den Haag, Sdu.

EZK (2018b). *Brief aan de Tweede Kamer van minister van Economische Zaken en Klimaat d.d. 30 mei 2018 over gaswinning uit kleine velden*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2017-2018, 33 529, nr. 469. Den Haag, Sdu.

EZK (2018c). *Brief aan de Tweede Kamer van minister van Economische Zaken en Klimaat d.d. 3 juli 2018 over financiële effecten Akkoord op Hoofdlijnen gaswinning Groningen*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2017-2018, 33 529, nr. 499. Den Haag, Sdu.

EZK (2018d). *Brief aan de Tweede Kamer van minister van Economische Zaken en Klimaat d.d. 18 september 2018 over de Gaswinning*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2018-2019, 33 529, nr. 524. Den Haag, Sdu.

EZK (2019a). *Bestuursovereenkomst Nationaal Programma Groningen*. Bijlage bij Kamerstuk 33 529, nr. 581. Tweede Kamer, vergaderjaar 2018-2019.

EZK (2019b). *Jaarverslag Ministerie van EZK (XIII), Ministerie van LNV en Diergezondheidsfonds (F) 2018*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2018-2019, 15 maart 2019. Den Haag, eigen beheer.

lenM (2015). *Beleidsnota Noordzee 2016-2021*, Tweede Kamer, vergaderjaar 2015–2016, bijlage bij 31710, nr. B. Den Haag, Sdu.

Mijnbouwwet 2019. *Wet van 31 oktober 2002, houdende regels met betrekking tot het onderzoek naar en het winnen van delfstoffen en met betrekking tot met de mijnbouw verwante activiteiten*.

NBA (2016). *Handreiking bij Volwassenheidsmodel Informatiebeveiliging*. www.nba.nl.

NCG (2019). *Halfjaarrapportage juli – december 2018*. 5 maart 2019. Groningen, eigen beheer.

SER (2013). *Energieakkoord voor duurzame groei*. Den Haag, eigen beheer.

Staatsbosbeheer (2019). *Jaarverslag 2018*. 12 maart 2019. Amersfoort, eigen beheer.

Tweede Kamer (2011). *Regels voor de opslag van duurzame energie (Wet opslag duurzame energie), memorie van toelichting*. 14 december 2011. Tweede Kamer, vergaderjaar 2011-2012, 33 115, nr. 3.

Tweede Kamer (2012). *Regels voor de opslag van duurzame energie, nota naar aanleiding van het verslag*. 22 mei 2012. Tweede Kamer, vergaderjaar 2011-2012, 33 115, nr. 6.

Tweede Kamer (2017a). *Nota over de toestand van 's rijks financiën*. 19 september 2017. Tweede Kamer, vergaderjaar 2017-2018, 34 775, nr. 2.



Tweede Kamer (2017b). *Regeerakkoord 2017-2021*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2017-2018, 34 700, nr. 34.

Tweede Kamer (2018a). *Gaswinning*. 1 oktober 2018. Tweede Kamer, vergaderjaar 2018-2019, 33 529, nr. 525.

Tweede Kamer (2018b). *Wijziging in de Wet Opslag duurzame energie*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2017-2018, 35 004, nr. 3.

WenR (2018). *Jaarverslag Ministerie van Wonen en Rijksdienst 2017*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2017-2018, 34 950-XVIII, nr. 1. Den Haag, Sdu.

Wet verzelfstandiging Staatsbosbeheer. Wet van 11 september 1997 tot verzelfstandiging van Staatsbosbeheer.

Wet Windenergie op zee 2019. Wet van 24 juni 2015 houdende regels omtrent windenergie op zee.



Bijlage 4

Overzicht kwantitatieve doelstellingen DICTU 2021

Nr.	Doel	Wordt aan gewerkt	Wordt over gerapporteerd
1	DICTU heeft grip op zijn financiën door goed maandelijks inzicht in betrouwbare realisatie en prognosecijfers (zonder handmatige bewerkingen).	V	V
2	Vanaf 2019 heeft DICTU een sluitende exploitatie (zonder 'hulp' van het kerndepartement EZ).	V	V
3	Het Eigen Vermogen is structureel 4-5% van de gemiddelde omzet van de afgelopen drie jaar.	V	V
4	Vanaf 2021 heeft DICTU een gezonde balans (waarbij de activa kunnen worden terugverdiend in tarieven).	V	V
5	DICTU heeft continu een positief saldo op zijn rekening courant.	V	V
6	Reductie op indirecte kosten in 2021 (op korte termijn percentage nader in te vullen).	X	X
7	Minder kosten in de operatie als gevolg van efficiency en automatisering in (op korte termijn percentage nader in te vullen).	V	V
8	DICTU heeft geen disputen meer met opdrachtgevers. Daarom kan de voorziening dubieuze debiteuren in 2021 worden gehalveerd ten opzichte van 2017.	V	V
9	Opdrachtgevers komen voor 100% uit de Rijksoverheid.	V	V
10	Passende portfolio: 70% van de nieuwe klantwensen kunnen via advies en business consultancy d.m.v. portfolio bewezen diensten bediend worden (passendheid en meetbaarheid van deze KPI wordt nog nader ingevuld).	V	X
11	Snelle aanbieding/offerte (2 weken na stabiele klantvraag) of free demo (binnen 2 weken op basis van bewezen diensten).	V	V
12	Aantal grote verstoringen (niet gepland) terugdringen met 50% per jaar.	V	V
13	Aantal 'verstoringen' (d.w.z. gepland onderhoud) terugdringen.	V	V
14	Projecten: 80% van de projecten voldoet aan gemaakte afspraken op de 'projectvierkant' (tijd, geld, scope, kwaliteit).	V	V

Nr.	Doel	Wordt aan gewerkt	Wordt over gerapporteerd
15	Eindgebruikerstevredenheid cijfer ligt tussen 7 en 7,5.	V	V
16	Opdrachtgevertevredenheid cijfer ligt tussen 7 en 7,5 (meetbaar via methodiek Service Excellence Programma, afgekort SEP).	V	V
17	Gebuurkte versies van ICT-items zijn niet 'ouder' dan versie N-1 (op basis van meerjarige roadmaps): 100% voor generieke infra en generieke 'bouwblokken'; > 90% voor de overige items (passendheid en meetbaarheid van deze KPI wordt nog nader ingevuld).	X	X
18	De DICTU dienstverlening voldoet aan rijksbrede normen en kaders op gebied van privacy en beveiliging – (passendheid en meetbaarheid van deze KPI wordt nog nader ingevuld).	V	V
19	DICTU groeit in organisatie volwassenheid uitgesplitst naar breed organisatieniveau en specifiek niveau van teams (selectie van modellen en normstelling wordt nader ingevuld).	X	X
20	Voor alle opdrachtgevers werkt DICTU regulier met 'SEP trajecten'.	V	V
21	De dienstportfolio, scope, werkwijze, beschikbaarheid, service levels ten aanzien van de volledige ICT dienstverlening van DICTU (maatwerk en diensten) is volledig, duidelijk en juist weergegeven in PDC, LVO en/of DAP rapportages en facturen (meetbaar via SEP).	V	X
22	Er is een meerjarige ontwikkel- en vernieuwingsagenda die aansluit op de behoeftes van de opdrachtgevers (meetbaar via SEP).	V	X
23	Medewerkerstevredenheid cijfer ligt tussen 7 en 7,5.	V	V
24	Mobiliteit interne medewerkers: 5%.	V	X
25	Diversiteit personeelsbestand (passendheid en meetbaarheid van deze KPI wordt nog nader ingevuld. NB: er is een rijksnorm op diversiteit).	X	X
26	Kennis en kunde van medewerkers (incl. management). Het gaat om kennis, vaardigheden en competenties van medewerkers getoetst aan wensprofiel (passendheid en meetbaarheid van deze KPI wordt nog nader ingevuld).	X	X

Bijlage 5

Eindnoten

1. Voor zowel schadeafhandeling als de versterkingsoperatie is nieuwe wetgeving in voorbereiding. De wetgeving voor het op te richten instituut mijnbouwschade Groningen ligt bij Raad van State. Hierbij zou TCMG een ZBO moeten worden.
2. In de op 22 november 2018 gesloten overeenkomst tussen de Staat en NAM is vastgelegd dat NAM de kosten draagt die nodig zijn voor de veiligheid. Daarnaast herbevestigt de overeenkomst de afspraken over de versterking van panden die onderdeel zijn van de batches 1.467 en 1.588.
3. Deze passage is aangepast nadat het conceptrapport is aangeboden aan de minister van EZK voor bestuurlijk hoor en wederhoor. Het gaat hier om een feitelijke verbetering van de tekst.
4. Pianoo is het expertisecentrum voor inkoop en aanbesteding van de overheid.
5. Vanwege het meerjarige karakter van de uitgaven gaan wij in op de gerealiseerde uitgaven vanaf 2013 en de verwachte uitgaven tot en met 2032.
6. Inclusief de laatste 2 subsidierondes in 2019. In de raming van 2018 ging de minister nog uit van een verplichtingenbudget van € 12 miljard voor 2019. Inmiddels is besloten om € 10 miljard beschikbaar te stellen. Hierdoor zou de financiële ruimte voor nieuwe SDE+-uitgaven op de middellange termijn toenemen.

Voorlichting

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

Omslag

Ontwerp: Corps Ontwerpers
Foto: Corbis/Hollandse Hoogte

Den Haag, mei 2019