VERANTWOORDINGSONDERZOEK

Ministerie van Economische Zaken en Klimaat (XIII)

Rapport bij het Jaarverslag 2020

2021

Erratum

In de figuur op de pagina's 6 en 20 stond dat de onvolkomenheden voor subsidiebeheer bestonden sinds 2017. Dit was echter het geval sinds 2018. Wij hebben de figuur op deze pagina's aangepast.

Algemene Rekenkamer

Vooraf

Verantwoordingsonderzoek 2020
De Algemene Rekenkamer doet ieder jaar onderzoek naar de verantwoording die ministers in hun jaarverslagen afleggen over hun bestedingen, hun bedrijfsvoering en hun beleid. Dit noemen we het verantwoordingsonderzoek. Onze centrale vragen in dit jaarlijkse verantwoordingsonderzoek zijn:

- Is het geld in het afgelopen jaar besteed en verantwoord 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. Zoals onze wettelijke taak voorschrijft, geven wij daarbij ook oordelen over de financiële informatie, de kwaliteit van de bedrijfsvoering en de totstandkoming van de bedrijfsvoerings- en beleidsinformatie in de jaarverslagen van de ministers. Pas nadat de verklaring van goedkeuring van de Algemene Rekenkamer bij de rijksrekening en rijkssaldibalans is ontvangen, kunnen de Staten-Generaal per begrotingshoofdstuk decharge verlenen aan de minister. Bijlage 2 bevat een uitgebreidere toelichting over ons verantwoordingsonderzoek.

Door de coronapandemie heeft het kabinet vanaf het voorjaar van 2020 veel steunmaatregelen getroffen voor de economie en de arbeidsmarkt. De financiële consequenties hiervan hebben een grote invloed gehad op de departementale jaarverslagen over 2020 en daarmee ook op ons verantwoordingsonderzoek. De normen voor onze oordeelsvorming over de financiële rechtmatigheid en het financieel beheer zijn ongewijzigd.

In ons verantwoordingsonderzoek hebben wij vanwege coronamaatregelen noodgedwongen meer werkzaamheden op afstand uitgevoerd. Deze manier van werken heeft het moeilijker voor ons gemaakt om bepaalde controles te doen, in het bijzonder onderzoeken ter plaatse. Bij het plannen van onze werkzaamheden hebben wij aandacht besteed aan de risico's hiervan. We hebben waar nodig aanvullende werkzaamheden gepland en uitgevoerd. Wij zijn dan ook van mening dat de verkregen informatie voldoende en geschikt is als basis voor onze oordelen in het kader van ons verantwoordingsonderzoek.

Dit rapport heeft betrekking op het *Jaarverslag 2020* van het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat. Onze overige publicaties in het kader van het verantwoordingsonderzoek 2020 vindt u op www.rekenkamer.nl/verantwoordingsonderzoek2020. Hier vindt u ook ons rapport *Staat van de rijksverantwoording 2020*. Hierin nemen wij de goedkeuring van de rijksrekening op. Ook bevat deze publicatie een overkoepelende uiteenzetting over het verantwoordingsonderzoek 2020.

Inhoud

1. Onze conclusies | 5

2. Feiten en cijfers | 7

3. Financiële informatie | 11

3.1 Oordeel over de financiële verantwoordingsinformatie op totaalniveau | 13

3.2 Oordeel over de financiële verantwoordingsinformatie op artikelniveau | 15

3.3 Vergoeding NAM | 16

3.3.1 Afspraken gewijzigde inzet van gasopslag Norg | 16

3.3.2 Opvolging aanbevelingen verantwoordingsonderzoek 2019 | 17

4. Bedrijfsvoering | 19

4.1 Ontwikkelingen in de bedrijfsvoering | 19

4.2 Ondanks de druk ook vorderingen gemaakt in de bedrijfsvoering | 20

4.3 Onvolkomenheden | 20

4.3.1 Subsidiebeheer kerndepartement EZK verbeterd, maar vergt nog de nodige aandacht | 20

4.3.2 Resultaten verbeteracties rondom subsidiebeheer RVO nog beperkt zichtbaar | 23

4.3.3 Onvolkomenheid autorisatiebeheer Oracle EBS | 26

4.4 Belangrijke risico's en aandachtspunten in de bedrijfsvoering | 27

4.4.1 Rechtmatigheid van de uitgaven en verplichtingen TOGS | 27

4.4.2 Rechtmatigheid van de uitgaven en verplichtingen TVL | 28

4.4.3 Uitvoerbaarheid coronasteunmaatregelen (IT) | 29

4.4.4 Aandachtspunt back-up en recovery | 30

4.4.5 Aandachtspunt totstandkoming bedrijfsvoeringsinformatie | 31

4.4.6 Corona Overbruggingslening (COL) | 31

4.4.7 Informatiebeveiliging | 34

4.5 Oordeel over totstandkoming bedrijfsvoeringsinformatie | 36

5. Beleidsresultaten | 38

5.1 Kleinschaligheidsinvesteringsaftrek (KIA) | 38

5.1.1 De KIA in het kort | 39

5.1.2 Inzicht in financiële gevolgen van de KIA | 40

5.1.3 De keuze voor een fiscale regeling | 40

5.1.4 Gebruikers van de KIA | 41
5.1.5 Onvoldoende inzicht in doeltreffendheid KIA | 43
5.1.6 Onderzoeken en aanpassingen KIA | 46
5.2 Geldstromen TOGS | 48
5.2.1 Beschrijving TOGS-ontvangers | 48
5.3 Aanvullende maatregelen klimaat- en energiedoelstellingen | 52
5.4 Raming SDE-uitgaven | 58
5.5 Schadeherstel in Groningen | 61
5.5.1 Beleid in 2020: 3 pijlers | 61
5.5.2 Kosten en resultaten | 63
5.6 Oordeel over totstandkoming beleidsinformatie | 66

6. Reactie minister en nawoord Algemene Rekenkamer | 67
6.1 Reactie minister van EZK | 67
6.2 Nawoord Algemene Rekenkamer | 70

Bijlagen | 72
Bijlage 1 Overzicht fouten en onzekerheden Ministerie van EZK 2020 | 72
Bijlage 2 Over het verantwoordingsonderzoek | 75
Bijlage 3 Literatuur | 82
Bijlage 4 Eindnoten | 84

1. Onze conclusies

De minister van EZK heeft in 2020 veel publiek geld besteed aan coronamaatregelen om bedrijven te steunen. Die steunmaatregelen moesten onder hoge druk tot stand komen. De minister kon goed inspelen op de actualiteit door coronasteunmaatregelen te baseren op de uitvoering van bestaande regelingen.
Voor de langere termijn vragen we aandacht voor het klimaatbeleid van de minister. Uitblijvende resultaten dwingen hem maatregelen te nemen die mogelijk minder effectief en doelmatig zijn.
Ook vragen we meer duidelijkheid over de beschikbare budgetten voor nieuw klimaatbeleid.
Uit ons onderzoek blijkt ook dat na 30 jaar de effectiviteit van de fiscale investeringsaftrekregeling niet duidelijk is.

Snel handelen in coronacrisis

De coronasteunmaatregelen moesten snel tot stand komen. We constateren dat het agentschap RVO gelukt is om in een korte tijd zeer veel aanvragen te verwerken door gebruik te maken van bestaande IT-processen. Ook lukte het om een gedegen systeem van risicobeheersing op te zetten. Verder zien we dat bedrijven die aan het begin van de crisis € 4.000 steun ontvingen doorgaans een financieel slechtere uitgangspositie hadden dan de bedrijven die deze steun niet hebben aangevraagd. Een derde van de bedrijven die deze steun kregen voldeed niet aan de voorwaarden, en moet mogelijk geld terugbetalen.

Klimaatmaatregelen mogelijk te duur

Onder druk heeft de minister plannen uitgewerkt die moesten voorkomen dat Nederland niet aan verplichte klimaat- en energiedoelstellingen voor 2020 zou voldoen. We constateren dat deze plannen door die druk risico's kennen voor de uiteindelijke effectiviteit en doelmatigheid. We vinden verder dat het parlement betere informatie moet krijgen over het beschikbare budget voor toekomstige, nieuwe plannen waarmee komende kabinetten de klimaatdoelstellingen moeten halen.

Effectiviteit investeringsaftrekregeling onduidelijk

Met de Kleinschaligheidsinvesteringsaftrek (KIA) wil de minister bedrijven stimuleren om kleinschalige investeringen te doen en daardoor verder te groeien. Maar na 30 jaar is nog steeds niet duidelijk of dat ook zo werkt. Volgens het toetsingskader voor fiscale regelingen zou de minister van EZK de KIA moeten afschaffen. Daarmee kan hij ook een bijdrage leveren aan de vereenvoudiging van het fiscale stelsel.

Financieel oordeel bij het Jaarverslag 2020 van het Ministerie van EZK

De financiële verantwoordingsinformatie in het Jaarverslag 2020 van het Ministerie van EZK voldoet op totaalniveau aan de daaraan te stellen eisen, zoals opgenomen in de Comptabiliteitswet 2016 en de Rijksbegrotingsvoorschriften, met uitzondering van de rechtmatigheid van de verplichtingen, de rechtmatigheid van de uitgaven en ontvangsten en de rechtmatigheid van de samenvattende verantwoordingsstaat baten en lasten agentschappen.

Onvolkomenheden bij Ministerie van EZK

Bestaande onvolkomenheden	2017	2018	2019	2020	
1. Subsidiebeheer kerndepartement		✗	✗	✗	▶
2. Subsidiebeheer RVO		✗	✗	✗	▶
Nieuwe onvolkomenheden					
3. Autorisatiebeheer Oracle EBS				✗	

✗ Onvolkomenheid
⊗ Ernstige onvolkomenheid
✓ Opgelost: de maatregelen die zijn uitgevoerd om de onvolkomenheid op te lossen, werken
▶ Er is in het afgelopen jaar ontwikkeling aangetoond in het oplossen van de onvolkomenheid
‖ Er is in het afgelopen jaar weinig/geen ontwikkeling aangetoond in het oplossen van de onvolkomenheid

Verder in het rapport

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

2. Feiten en cijfers

De minister van Economische Zaken en Klimaat (EZK) is verantwoordelijk voor het beleid voor energie en klimaat, de afhandeling van de mijnbouwschade door gaswinning in Groningen, innovatie en ondernemerschap. Daarbij hoort ook de verantwoordelijkheid voor de uitvoering van veel coronasteunmaatregelen voor bedrijven.

Het Ministerie van EZK heeft in 2020 € 8.937 miljoen uitgegeven. Dit is 3,1% van de totale rijksuitgaven over 2020. Daarnaast is het verplichtingen aangegaan voor € 17.783 miljoen. De ontvangsten bedroegen € 5.238 miljoen.

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

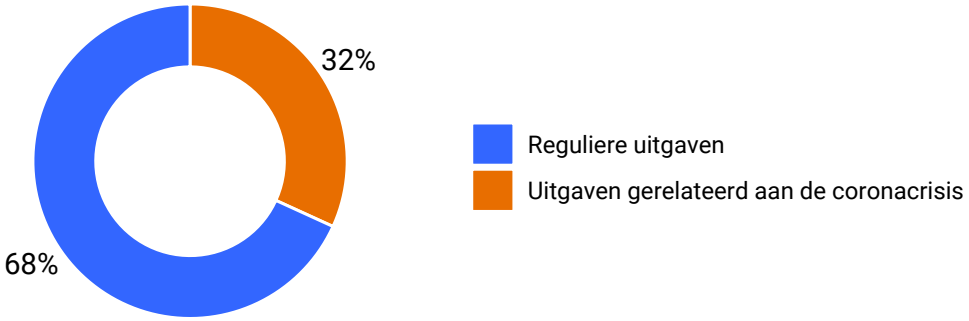
	2018	2019	2020
Verplichtingen	14.043	14.028	17.783
Uitgaven	4.456	5.337	8.937
Ontvangsten	3.432	3.455	5.238
Fte's	9.678*	7.366	7.712

* EZK en LNV gezamenlijk

In vergelijking met 2019 zijn de uitgaven in 2020 met 67% toegenomen, vooral doordat bedrijven gebruik maakten van verschillende coronasteunmaatregelen.

Figuur 1 *Uitgaven aan coronasteunmaatregelen*

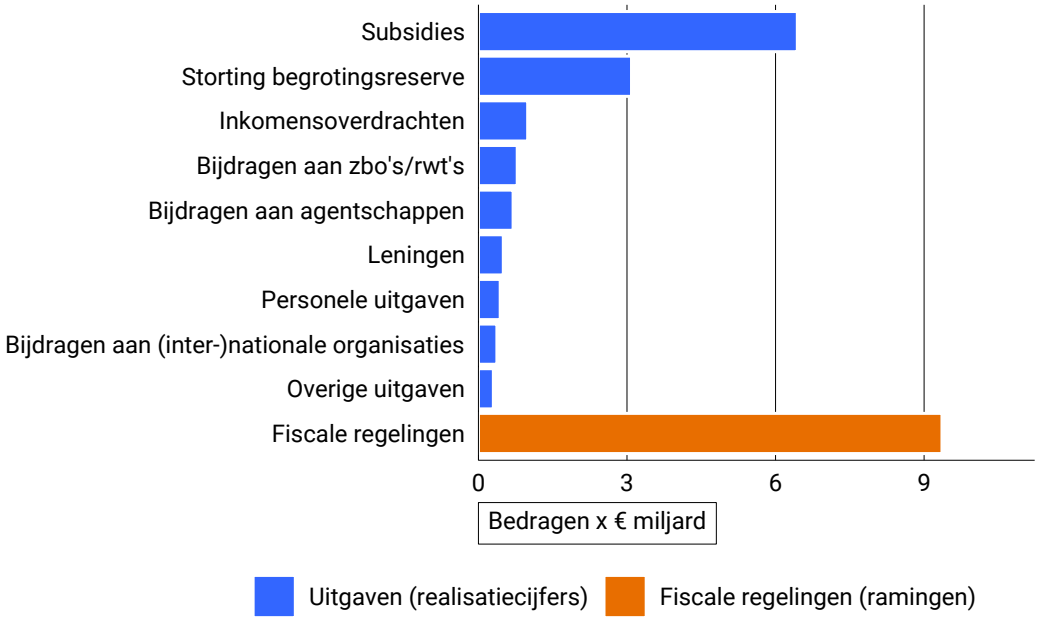
Van de uitgaven van de minister van EZK was € 2,8 miljard (32%) gerelateerd aan de coronacrisis



Meer financiële informatie over coronasteunmaatregelen van het Rijk staat vermeld in onze overzichten op www.rekenkamer.nl/coronarekening.

Figuur 2 *Uitgaven minister van EZK in 2020*

De minister van EZK is verantwoordelijk voor veel fiscale regelingen en geeft veel geld uit aan subsidies



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

Als we de totale uitgaven (€ 8,9 miljard) in ogenschouw nemen dan blijkt de minister in 2020 een groot deel heeft besteed aan subsidies (€ 6,4 miljard). Ruim € 1,9 miljard van die subsidies ging als gevolg van de coronacrisis, in de vorm van tegemoetkoming

in de vaste lasten naar bedrijven (TOGS en TVL). Bijna € 2,2 miljard besteedde de minister aan subsidies voor een doelmatige energievoorziening en beperking van de klimaatverandering, vooral de Stimuleringsregeling Duurzame Energieproductie (SDE) en SDE+ (gezamenlijk een kleine € 1,8 miljard). Een aanzienlijk deel van de overige uitgaven, bijna € 500 miljoen, besteedde de minister aan schadevergoedingen voor inwoners van Groningen die schade hebben geleden door de gaswinning.
In hoofdstuk 4 gaan we nader in op onvolkomenheden in het subsidiebeheer bij het Ministerie van EZK en het agentschap RVO (zie hierna). We besteden in ons onderzoek ook aandacht aan de hiervoor genoemde doelen van uitgaven.

Agentschappen

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

Tabel 2 *Agentschappen in cijfers*

Agentschap	Heeft tot taak:	Omzet (x € 1000)	Fte's*
AT	Werken aan de beschikbaarheid en betrouwbaarheid van de IT- en telecommunicatienetwerken	53.588	311
DICTU	ICT-dienstverlening binnen de rijksoverheid	319.344	828
NEa	toezicht op de CO_2-emissiehandel	10.439	69
RVO	voorlichting, advies, financiering, uitvoering van regelingen op het gebied van duurzaam, agrarisch, innovatief en internationaal ondernemen	828.594	4.084

* Exclusief externe inhuur

In hoofdstuk 4 gaan we nader in op de onvolkomenheid in het subsidiebeheer bij RVO. RVO is ook van belang bij de uitvoering van de coronamaatregelen, waarover we in § 4.4.3 rapporteren.

Instellingen op afstand

Een deel van het rijksbeleid laat de minister uitvoeren door instellingen die op afstand van het Rijk staan. In 2020 besteedde de minister van EZK € 623 miljoen aan deze rechtspersonen met een wettelijke taak (rwt's) en/of zelfstandige bestuursorganen (zbo's).

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

Organisatie	Heeft tot taak:	Bijdrage EZK
Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS)	aanleveren van statistische informatie en data voor inzicht in maatschappelijke vraagstukken	153.283
Kamer van Koophandel (KvK)	registreren, informeren en adviseren van ondernemers	120.648
Stichting Centraal Orgaan Voorraadvorming Aardolie-producten (COVA)	aanhouden van strategische olievoor-raden voor Nederland	94.845
Nederlandse Organisatie voor toegepast natuurweten-schappelijk onderzoek (TNO)	toepasbaar maken van kennis voor bedrijven en overheden	241.244
Overig*		12.556
Totaal		**622.576**

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

3. Financiële informatie

In dit hoofdstuk bespreken we de resultaten van ons onderzoek naar de financiële verantwoordingsinformatie in het *Jaarverslag 2020* van het Ministerie van EZK.

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

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

We geven oordelen over de rechtmatigheid, betrouwbaarheid en ordelijkheid van de financiële verantwoordingsinformatie. Dat doen we in § 3.1 op totaalniveau en in § 3.2 op artikelniveau. In onderstaande figuur zijn onze oordelen weergegeven.

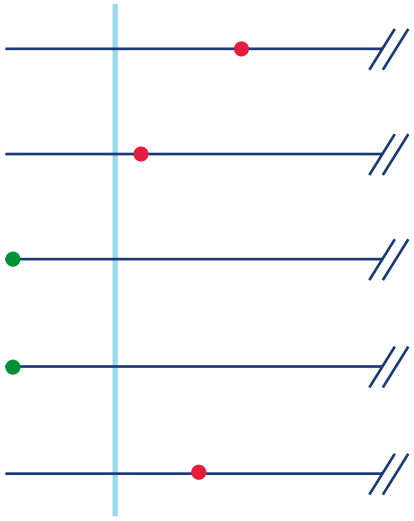
Figuur 3 *Financieel oordeel jaarverslag 2020*

Financieel oordeel bij het Jaarverslag 2020 van het Ministerie van EZK

De financiële verantwoordingsinformatie in het Jaarverslag 2020 van het Ministerie van EZK voldoet op totaalniveau aan de daaraan te stellen eisen, zoals opgenomen in de Comptabiliteitswet 2016 en de Rijksbegrotingsvoorschriften, met uitzondering van de rechtmatigheid van de verplichtingen, de rechtmatigheid van de uitgaven en ontvangsten en de rechtmatigheid van de samenvattende verantwoordingsstaat baten en lasten agentschappen.

Op totaalniveau

- ✗ Rechtmatigheid van de verplichtingen
- ✗ Rechtmatigheid van de uitgaven en ontvangsten
- ✓ Betrouwbaarheid en ordelijkheid van de verplichtingen
- ✓ Betrouwbaarheid en ordelijkheid van de uitgaven en ontvangsten
- ✗ Rechtmatigheid van de samenvattende verantwoordingsstaat baten en lasten agentschappen



Tolerantiegrens

Op artikelniveau

- ✗ Artikel 2: fouten en onzekerheden in de rechtmatigheid van de verplichtingen (€ 647,9 miljoen).
- ✗ Artik Artikel 2: fouten en onzekerheden in de rechtmatigheid van de uitgaven en ontvangsten (312,7 miljoen).
- ✗ Artikel 3: fouten en onzekerheden in de rechtmatigheid van de verplichtingen (€ 100 miljoen).

Gedetailleerde informatie over de geconstateerde fouten en onzekerheden in de verplichtingen en in de uitgaven en ontvangsten staat in afzonderlijke overzichten in bijlage 1.

3.1 Oordeel over de financiële verantwoordings-informatie op totaalniveau

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

De financiële verantwoordingsinformatie in het *Jaarverslag 2020* van het Ministerie van EZK:

- is op totaalniveau rechtmatig, met uitzondering van:
  - fouten en onzekerheden in de rechtmatigheid van de verplichtingen;
  - fouten en onzekerheden in de rechtmatigheid van de uitgaven en ontvangsten;
  - fouten en onzekerheden in de rechtmatigheid van de samenvattende verantwoordingsstaat baten en lasten agentschappen.
- is op totaalniveau betrouwbaar en ordelijk en voldoet aan de regels voor het inrichten van de jaarverslagen.

Fouten en onzekerheden in de rechtmatigheid op totaalniveau van de verplichtingen als gevolg van het niet naleven van artikel 2.27 CW bij diverse coronaregelingen

De tolerantiegrens voor fouten en onzekerheden voor de rechtmatigheid op totaal-niveau van de verplichtingen is overschreden. Het gaat om een bedrag van € 762,1 miljoen aan fouten en onzekerheden, die grotendeels veroorzaakt worden door het niet naleven van artikel 2.27 van de Comptabiliteitswet (CW). De hoofdregel in dit artikel is dat een minister niet mag beginnen met het uitvoeren van nieuw beleid voordat het parlement de bijbehorende begroting heeft goedgekeurd. Alleen als er sprake is van spoedeisend belang mag daarvan worden afgeweken. Voorwaarde daarbij is dat het parlement vooraf (voor de start van de uitvoering van de regeling) wordt geïnformeerd. Voor een aantal coronaregelingen was er sprake van spoedeisend belang, maar zijn de Eerste en Tweede Kamer niet tijdig (vooraf) geïnformeerd door de minister. Dit heeft wel achteraf plaatsgevonden. Formeel is hiermee sprake van een overtreding van de CW 2016. Het gaat om de volgende regelingen:

- Garantie Ondernemingsfinanciering Corona (GO-C) circa € 612 miljoen;
- Corona Overbruggingslening (COL-faciliteit) € 100 miljoen;
- Regeling Tegemoetkoming Ondernemers Getroffen Sectoren (TOGS) Caribisch Nederland circa € 3,3 miljoen.

De minister van EZK heeft deze comptabele onrechtmatigheid toegelicht in de bedrijfsvoeringsparagraaf van zijn jaarverslag.

Fouten en onzekerheden in de rechtmatigheid op totaalniveau van de uitgaven en ontvangsten als gevolg van onzekerheden in coronaregelingen

De tolerantiegrens voor fouten en onzekerheden voor de rechtmatigheid op totaalniveau van de uitgaven en ontvangsten is overschreden. Het gaat om fouten en onzekerheden met een totaalbedrag van € 333,4 miljoen voor de uitgaven en ontvangsten. Deze worden grotendeels veroorzaakt door onzekerheden in de coronaregelingen TOGS en TVL.

Onzekerheden TOGS

Bij de TOGS-regeling zijn tegemoetkomingen van € 4.000 uitgekeerd op basis van verklaringen van aanvragers die aangaven een omzetverlies van minimaal € 4.000 en ten minste € 4.000 aan vaste lasten te verwachten. Om het risico te minimaliseren zijn aanvragen vooraf geautomatiseerd getoetst en achteraf risicogericht en at random getoetst op rechtmatigheid. De risicogerichte controles waren gebaseerd op drie specifieke risico-criteria, namelijk op verwacht omzetverlies, verwachte vaste lasten en de vestigingseis. Hieruit blijkt dat een bedrag van circa € 312 miljoen (36%) van het in 2020 uitbetaalde bedrag van circa € 867 miljoen als onzeker moet worden aangemerkt. De minister van EZK heeft dit toegelicht in de bedrijfsvoeringsparagraaf van zijn jaarverslag. We hebben de onzekerheid van € 312 miljoen toegerekend aan de uitgaven aangezien de afrekeningen voor de TOGS al hebben plaatsgevonden in 2020.

Onzekerheden TVL

Voor TVL 1.0 en TVL Q4 zijn ter controle diverse data-analyses uitgevoerd.
De uitgevoerde data-analyses hebben geleid tot een bedrag van € 26,3 miljoen aan onzekerheden over de rechtmatigheid. Hiervan heeft € 25,6 miljoen betrekking op de verplichtingen. Voor deze aanvragen kon achteraf niet met zekerheid worden vastgesteld dat zij voldoen aan alle voorwaarden in de regeling. Het restant van € 0,7 miljoen heeft betrekking op de uitgaven. De oorzaak hiervan ligt in onzekerheid ten aanzien van de juistheid van het voorschotbedrag.

Fouten en onzekerheden in de rechtmatigheid van de samenvattende verantwoordingsstaat baten en lasten agentschappen als gevolg van onrechtmatige overbruggingscontracten

De tolerantiegrens van € 25 miljoen voor fouten en onzekerheden bij de rechtmatigheid van de samenvattende verantwoordingsstaat baten en lasten agentschappen is overschreden. Deze overschrijding wordt voornamelijk veroorzaakt doordat in 2020

diverse rijksbrede overbruggingscontracten onrechtmatig zijn gebleken. Het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (IenW) is categoriemanager voor een aantal rijksbrede raamovereenkomsten. Het Ministerie van IenW heeft departementen in het 2e halfjaar 2020 geïnformeerd dat de ADR een viertal overbruggings-overeenkomsten (Interim Management & Organisatieadvies, Inkoopadvies, Auditdiensten en Financiële Adviesdiensten) als onrechtmatig heeft beoordeeld. Als gevolg daarvan worden de verplichtingen die op deze nadere overeenkomsten onder deze overbruggingsovereenkomsten worden aangegaan als onrechtmatig bestempeld. Het Ministerie van IenW verwacht in het derde kwartaal van 2021 te kunnen voorzien in rechtmatige rijksbrede raamovereenkomsten. De minister van IenW licht dit toe in de bedrijfsvoeringsparagraaf van haar jaarverslag. Bij het Ministerie van EZK gaat het om circa € 33,9 miljoen, waarvan het grootste deel (circa € 30 miljoen) betrekking heeft op de agentschappen (waarvan € 26,8 miljoen op RVO). De minister van EZK heeft dit toegelicht in de bedrijfsvoeringsparagraaf van zijn jaarverslag.

3.2 Oordeel over de financiële verantwoordingsinformatie op artikelniveau

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

De financiële verantwoordingsinformatie in het *Jaarverslag 2020* van het Ministerie van EZK:

- is op artikelniveau rechtmatig, met uitzondering van de artikelen 2 en 3.
  In artikel 2 hebben we fouten en onzekerheden geconstateerd in de rechtmatigheid van de verantwoording van verplichtingen en in de rechtmatigheid van uitgaven en ontvangsten, die de artikelgrens overschrijden.
  In artikel 3 hebben we fouten en onzekerheden geconstateerd in de rechtmatigheid van de verplichtingen, die de artikelgrens overschrijden;
- is op artikelniveau betrouwbaar en ordelijk en voldoet aan de regels voor het inrichten van de jaarverslagen.

Fouten en onzekerheden in de rechtmatigheid van begrotingsartikel 2 Bedrijvenbeleid: innovatie en ondernemerschap voor duurzame welvaartsgroei

De tolerantiegrens voor fouten en onzekerheden voor de rechtmatigheid van de verantwoording van de verplichtingen én de uitgaven en ontvangsten op artikel 2 is overschreden. De fout bedraagt € 622,4 miljoen en de onzekerheid € 25,6 miljoen in de verplichtingen, hetgeen wordt veroorzaakt door het niet naleven van CW artikel 2.27. In de uitgaven en ontvangsten bedraagt de onzekerheid € 312,7 miljoen.

Dit wordt grotendeels veroorzaakt door onzekerheden in de coronaregelingen TOGS en TVL. Voor een verdere uiteenzetting verwijzen wij naar § 3.1.

Fouten en onzekerheden in de rechtmatigheid van begrotingsartikel 3 Toekomstfonds
De tolerantiegrens voor fouten en onzekerheden voor de rechtmatigheid van de verantwoording van de verplichtingen op artikel 3 is overschreden. De fout bedraagt € 100 miljoen. Deze wordt veroorzaakt door het niet naleven van CW artikel 2.27. Voor een verdere uiteenzetting verwijzen wij naar § 3.1.

3.3 Vergoeding NAM

De minister van EZK is verantwoordelijk voor het herstel van de aardbevingsschade die is ontstaan door de gaswinning in Groningen. In 2019 stond hij onder grote druk om de gaswinning uit het Groningenveld versneld te beëindigen. Om dit te realiseren was de minister op grond van het Akkoord op Hoofdlijnen uit 2018 verplicht om met Shell en ExxonMobil te heronderhandelen en binnen enkele maanden overeenstemming te bereiken. Shell en ExxonMobil zijn de aandeelhouders van de Nederlandse Aardolie Maatschappij (NAM), die het Groningengas wint. De onderhandelingen waren in 2019 nog niet afgerond, maar de minister heeft in 2019 in het *Interim Akkoord* al wel een voorschot van netto € 90 miljoen voor de NAM afgesproken en betaald.

Het *Interim Akkoord* was onder tijdsdruk tot stand gekomen, en liet veel ruimte voor de bepaling en de wijze van betaling van het voorschot. Als gevolg van de onduidelijkheden rond het voorschot hebben wij vorig jaar niet kunnen vaststellen waarvoor de minister van EZK precies heeft betaald. We hebben daarom de verplichtingen, uitgaven en ontvangsten rond het voorschot als onzeker aangemerkt in ons financiële oordeel over het begrotingsjaar 2019.

3.3.1 Afspraken gewijzigde inzet van gasopslag Norg

In 2020 heeft de minister van EZK de onderhandelingen met Shell en ExxonMobil over de vergoeding voor de versnelde afbouw van de gaswinning voortgezet. Uiteindelijk hebben de partijen geen overeenstemming kunnen bereiken over de vergoeding voor de versnelde beëindiging van de gaswinning in Groningen. Daarom is gezamenlijk besloten om over te gaan op een gecontroleerde arbitrage. Dit betekent dat alle partijen overeenstemming bereiken over de vorm van de arbitrage, gezamenlijk een arbitragevraag afspreken en hierover een arbitrageovereenkomst sluiten.

De minister van EZK heeft alleen een overeenkomst gesloten over de gewijzigde inzet van de gasopslag Norg (het *Norg Akkoord*), die is bedoeld om de gaswinning versneld af te bouwen. Wij kunnen dit jaar geen oordeel geven over de rechtmatigheid van de vergoeding voor de gewijzigde inzet van Norg doordat de minister in 2020 geen betalingen heeft verricht. De vaststelling en verrekening van de vergoeding voor de gewijzigde inzet van Norg moet nog plaatsvinden.

Er is geen overeenkomst gesloten over het andere onderwerp van onderhandeling: het 'herstel van de balans' aan afspraken uit het *Akkoord op Hoofdlijnen* (2018).

3.3.2 Opvolging aanbevelingen verantwoordingsonderzoek 2019

In ons verantwoordingsonderzoek 2019 hebben wij ook aanbevelingen aan de minister van EZK gedaan over de vergoeding voor de NAM (Algemene Rekenkamer, 2020):

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

We constateren dat de minister van EZK deels opvolging heeft gegeven aan deze aanbevelingen. Allereerst is de minister nagegaan of de huidige Mijnbouwwet mogelijkheden biedt om de gewijzigde inzet van Norg publiekrechtelijk af te dwingen.

Ook zien wij dat het *Norg Akkoord* duidelijke en afdwingbare afspraken bevat over de gewijzigde inzet van Norg en de vergoeding die de NAM hiervoor krijgt. GasTerra, het verkoopkantoor van het Groningengas, moet deze berekeningswijze opstellen en laten vaststellen door het arbitragepanel. Hoe GasTerra de hoogte van de vergoeding voor de gewijzigde inzet van Norg zal berekenen is nu nog niet duidelijk.

Daarnaast hebben we nog niet kunnen vaststellen of de minister van EZK duidelijke en afdwingbare afspraken heeft gemaakt over een vergoeding voor het herstel van de balans aan afspraken uit het *Akkoord op Hoofdlijnen*. De minister heeft nog geen overeenkomst gesloten over een arbitrageprocedure voor het herstel van de balans.

Ten slotte moet het Ministerie van EZK nog overleggen met de Belastingdienst over de btw-berekening voor de vergoeding voor de gewijzigde inzet van Norg. De hoogte van de vergoeding voor de gewijzigde inzet van Norg voor het gasjaar 2019/2020 is nog niet bekend. Het Ministerie van EZK wil nagaan of er sprake is van btw-plichtigheid, als het ministerie het uiteindelijke bedrag met het voorschot verrekent. Overleg met de Belastingdienst over de afdrachtensystematiek, die van toepassing is op de vergoeding voor de gewijzigde inzet van Norg, is niet nodig. Het draait bij de vergoeding niet om een gebruikstarief voor Norg, waarvoor een andere afdrachten-systematiek geldt.

4. Bedrijfsvoering

In dit hoofdstuk bespreken we de resultaten van ons onderzoek naar de bedrijfsvoering van het Ministerie van EZK. We beschrijven kort in hoeverre de situatie is veranderd vergeleken met 2019 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 § 4.3 en § 4.4 beschrijven we de onvolkomenheden meer in detail en bespreken we belangrijke risico's en aandachtspunten. We sluiten dit hoofdstuk af met ons oordeel over de totstandkoming van de informatie over de bedrijfsvoering die de minister van EZK in zijn jaarverslag verstrekt (§ 4.5).

4.1 Ontwikkelingen in de bedrijfsvoering

De bedrijfsvoering in 2020 heeft onder druk gestaan door het met spoed optuigen en uitvoeren van de verschillende coronasteunmaatregelen. Dat dit is gelukt terwijl ook de eigen medewerkers vanwege het coronavirus thuis aan het werk waren, is een compliment waard. Bij ons onderzoek hebben wij geconstateerd dat de coronasteun-maatregelen beheerst zijn uitgevoerd en dat afgewogen risico's zijn genomen tussen spoed van uitbetaling en controle op het voldoen aan de voorwaarden. Wij hebben geen grote tekortkomingen geconstateerd, maar doen wel een aantal aanbevelingen. De afrekening van de subsidies vindt voor een groot deel in 2021 plaats, terwijl in 2021 er ook nog regelingen doorlopen en nieuwe regelingen bij komen. De druk in 2021 zal dan ook groot zijn. Automatisering van het verleningsproces van de subsidies heeft een grote rol gespeeld bij de ontvangst en afhandeling van de aan-vragen. Dit is een goede zaak, maar de afhankelijkheid van IT is daarmee nog groter

geworden en daarmee ook de noodzaak om de beheersmaatregelen rond de IT-systemen, zoals het gebruikersbeheer en het wijzigingenbeheer goed op orde te brengen. Dit vereist nog de nodige aandacht in 2021.

Wij handhaven de onvolkomenheid bij het subsidiebeheer bij het kerndepartement en bij RVO. Er zijn vorderingen gemaakt, maar de effecten van de getroffen maatregelen moeten nog blijken in 2021.

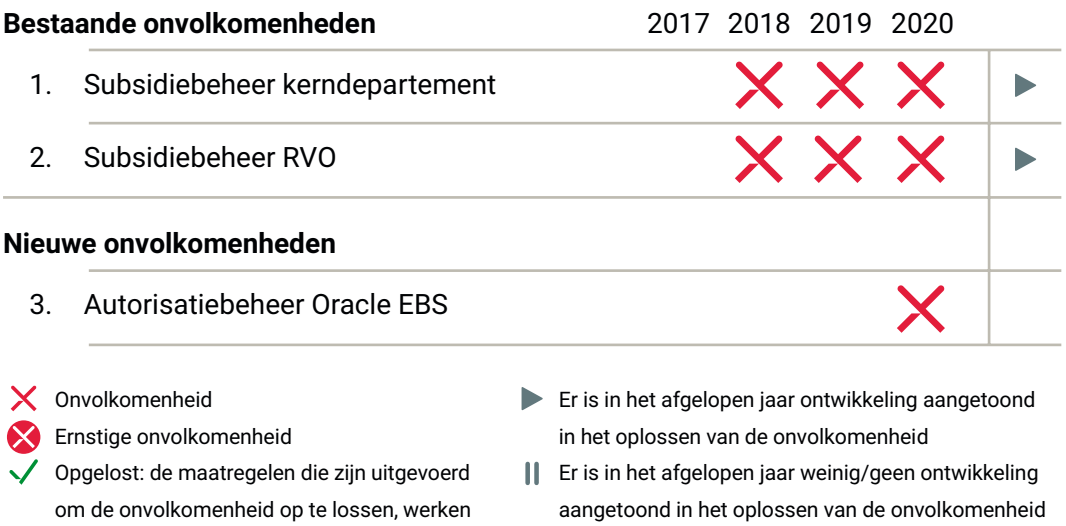
4.2 Ondanks de druk ook vorderingen gemaakt in de bedrijfsvoering

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

De onderdelen van de bedrijfsvoering van het Ministerie van EZK die wij hebben onderzocht, voldeden in 2020 aan de gestelde eisen, met uitzondering van 3 onvolkomenheden.

Figuur 4 *Onvolkomenheden bij Ministerie van EZK (XIII)*

Onvolkomenheden bij Ministerie van EZK



4.3 Onvolkomenheden

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

We constateren dat de minister van EZK naar aanleiding van onze aanbevelingen uit het verantwoordingsonderzoek 2018 en 2019 diverse maatregelen heeft genomen

om het subsidiebeheer verder te verbeteren. Zo zien we verbeteringen in de registratie van projectsubsidies bij langdurige subsidierelaties en het maken van afspraken over het doorschuiven van financiële middelen bij langlopende subsidies zoals bij de regeling voor Toegepast Onderzoek (TO2-regeling).

Ook bij het reviewbeleid en de dossiervorming zijn maatregelen genomen, maar de effecten daarvan zijn nog onvoldoende terug te zien in de praktijk. Wij handhaven daarom de onvolkomenheid in het subsidiebeheer van het kerndepartement EZK. Hierna lichten wij onze belangrijkste bevindingen toe.

Reviewbeleid

In een subsidieregeling is vastgelegd of een subsidieontvanger een verantwoording moet inleveren over de besteding van de subsidie en of deze verantwoording moet worden gecontroleerd door een accountant. Het ministerie moet vaststellen of de ingeschakelde accountants hun werk goed doen. Dat heet review. Review wordt gedaan op een selectie van controles. Hoe het ministerie de review precies doet, wordt beschreven in het reviewbeleid. Wij hebben de minister in het verantwoordings-onderzoek 2019 aanbevolen om de uitkomsten van de reviews te verzamelen, te evalueren en om de uitkomsten te gebruiken bij de selectie van de risicogerichte reviews in 2020.
We constateren dat het ministerie in 2020 de uitkomsten uit de reviews over 2019 heeft geëvalueerd, maar dat deze uitkomsten niet zichtbaar zijn betrokken bij de selectie van de risicogerichte reviews over 2020.

Als uit de review blijkt dat de accountant zijn werk niet goed genoeg heeft gedaan, is conform het reviewbeleid actie nodig ter verbetering van het werk en soms ook van sancties richting de accountant. Er blijkt niet altijd uit de dossiers welke acties en eventuele sancties zijn genomen. Het is belangrijk om dit wel goed vast te leggen uit het oogpunt van verantwoording, maar ook om de geconstateerde tekortkomingen, genomen acties en getroffen sancties achteraf te kunnen verzamelen en evalueren. Een totaaloverzicht van de ontvangen controleverklaringen bij subsidieverantwoor-dingen is nog niet beschikbaar. Onze aanbevelingen uit het verantwoordingsonderzoek 2019 blijven daarom van kracht.

Dossiervorming

Een goed subsidiedossier is onmisbaar om te garanderen dat de juiste subsidie-bedragen worden verstrekt aan alleen diegenen die daar recht op hebben. Zoals we in het verantwoordingsonderzoek 2019 hebben aangegeven moeten alle documenten in het dossier zitten en makkelijk vindbaar zijn door gestructureerde archivering.

De onderbouwing van genomen beslissingen moet hierdoor inzichtelijk zijn. De minister heeft in 2020 wel stappen gezet om de archivering te verbeteren, zoals een leidraad opstellen die medewerkers bij archiveringswerkzaamheden moeten volgen. Maar in de praktijk zien we nog te weinig terug van de effecten van die maatregelen. Ook in 2020 constateren we dat relatief vaak dossierstukken ontbreken die aantonen dat bij eindafrekening de subsidieregels goed zijn gevolgd. De leidraad zelf biedt ook nog te veel vrijheden die tot onjuiste archivering kunnen leiden.
Daarom bevelen we de minister aan om afspraken te maken met de beleidsdirecties over de stukken die minimaal in het dossier aanwezig moeten zijn, de wijze van archivering, het gebruik van standaardmodellen en de vastlegging van de reden waarom wordt afgeweken van de afspraken als dit zich voordoet. Daarnaast bevelen wij aan om de naleving van de afspraken (aantoonbaar) te controleren.

Doorschuiven resterende middelen naar volgende periode

Enkele grote subsidierelaties, zoals de KvK en TNO, ontvangen van het ministerie naast de jaarlijkse bijdragen aanvullende projectsubsidies. In het verantwoordingsonderzoek 2019 hebben wij de minister aanbevolen deze projectsubsidies apart te administreren om te voorkomen dat deze subsidies tegelijk worden afgerekend met de jaarlijkse subsidiebijdragen. Dit zou niet terecht zijn, omdat deze projectsubsidies vaak langer doorlopen dan een jaar. Vanaf 2020 worden projectsubsidies apart geadministreerd bij instituten met een gering aantal projecten. In alle andere gevallen zijn afspraken gemaakt over jaarlijkse afrekening van projecten. Wij constateren nog enkele onzekerheden in de rechtmatigheid op dit vlak in 2020. Het is dus belangrijk dat het ministerie aandacht blijft houden voor de juiste administratie en verantwoording van projectsubsidies.

Vorig jaar constateerden wij ook risico's met betrekking tot het doorschuiven van financiële middelen bij de Subsidieregeling instituten voor toegepast onderzoek (TO2-regeling) naar volgende jaren. In 2020 hebben de eerste eindafrekeningen plaatsgevonden. We hebben in ons onderzoek onzekerheden in de eindafrekeningen geconstateerd, omdat meer was doorgeschoven dan conform de regeling was toegestaan. Inmiddels is een verantwoordingsformat opgesteld dat gebruikt kan worden voor de rapportage van overschotten die verrekend mogen worden in volgende jaren. Dit verantwoordingsformat is nog niet geformaliseerd omdat op dit moment het ministerie aan het bezien is in hoeverre de TO2-regeling kan worden aangepast.

Wij hebben de volgende aanbevelingen voor de minister van EZK:

- Formaliseer het verantwoordingsformat voor de rapportage van overschotten die verrekend mogen worden in volgende jaren.
- Besluit op korte termijn over de mogelijke aanpassing van de TO2-regeling.

4.3.2 Resultaten verbeteracties rondom subsidiebeheer RVO nog beperkt zichtbaar

In het verantwoordingsonderzoek 2018 en 2019 hebben wij het subsidiebeheer van RVO aangemerkt als onvolkomenheid. Onze bevindingen zagen toe op het gebruik van controleverklaringen en dossiervorming, Stimuleringsregeling Duurzame Energieproductie (SDE) en het gebruik van de integrale kostensystematiek. RVO heeft diverse belangrijke maatregelen doorgevoerd om het subsidiebeheer te verbeteren, maar de werking van de maatregelen en de effecten zijn nog onvoldoende zichtbaar. Wij handhaven daarom de onvolkomenheid voor 2020. Hierna lichten wij onze belangrijkste aandachtspunten toe.

Gebruik van controleverklaringen en dossiervorming

Om misbruik en oneigenlijk gebruik (M&O) van subsidies tegen te gaan, kunnen aanvragen voor subsidievaststelling vanaf € 125.000 vergezeld gaan van een controleverklaring van een onafhankelijk accountant. Over 2018 constateerden wij dat niet duidelijk was hoe bij de vaststelling gebruik was gemaakt van de eventuele opmerkingen in de controleverklaring. RVO heeft in 2019 diverse maatregelen genomen om de vastlegging van de overwegingen bij de beoordeling van de controleverklaring in het dossier te verbeteren. In 2019 konden wij nog niet vaststellen dat deze maatregelen leiden tot verbeteringen.

Uit onderzoek in 2020 is gebleken dat nog niet uniform conform de nieuwe werkwijze wordt gewerkt. De wijze van beoordeling van de controleverklaringen verschilt en overwegingen zijn niet expliciet vastgelegd en onderbouwd. Bovendien zijn essentiële documenten niet in alle gevallen aanwezig in de (digitale) dossiers en ontbreekt een goede toelichting en onderbouwing van gemaakte keuzes. De ingezette verbetermaatregelen hebben dus in 2020 nog niet voldoende geleid tot een betere werking van de dossiervorming en het gebruik van controleverklaringen. RVO heeft aangegeven in 2021 verdere verbeteracties uit te zetten, zoals het starten van een nieuw trainingsprogramma ‘dossiergericht schrijven’ voor de financieel-economische medewerkers.

Wij hebben de volgende aanbevelingen voor de minister van EZK:

- Voer binnen RVO een onderzoek uit naar de oorzaak van het niet of onvoldoende naleven door medewerkers van de nieuwe werkwijze inzake dossiervorming en het gebruik van controleverklaringen, zodat gericht vervolgacties genomen kunnen worden.
- Stel een uniforme basischecklist op met minimale eisen voor de inhoud van vaststellingsdossiers en de uit te voeren toetsingen op controleverklaringen, die per regeling uitgebreid kan worden met specifieke maatwerkvragen waar nodig.

Vaststellingen SDE+ in de toekomst mogelijk onrechtmatig door onzekerheden in de naleving regeling Garanties van Oorsprong

SDE+ is een subsidieregeling voor het opwekken van hernieuwbare energie. Producenten krijgen een voorschot als zij aan de subsidievoorwaarden voldoen. De subsidie wordt afgerekend op basis van de daadwerkelijk opgewekte hoeveelheid energie, die vastgesteld wordt op basis van meetgegevens. Hiervoor is een meetprotocol opgesteld. De bedrijven CertiQ en Vertogas geven garanties van oorsprong (GVO's) af bij deze meetgegevens. Zij bevestigen hiermee dat de energie uit een duurzame bron komt. In eerdere jaren is gebleken dat door CertiQ GVO's zijn verstrekt aan producenten met installaties zonder een geldig meetprotocol. Het is hierdoor onzeker of de GVO's rechtmatig zijn afgegeven. Om dit vast te stellen is onderbouwing nodig. In 2020 hebben het ministerie, RVO en CertiQ afgesproken om de onderbouwing van de dossiers gezamenlijk op te pakken en volledig te maken. In 2021 hopen EZK, RVO en CertiQ dit afgerond te hebben.

Omdat de onderbouwingen nog niet volledig beschikbaar zijn gesteld, is het nog onzeker of de GVO's rechtmatig zijn afgegeven. Voor de dossiers uit 2017, 2018 en een deel van 2019 dient deze analyse nog te worden uitgevoerd, waarmee de rechtmatigheid van de GVO-verstrekkingen alsnog kan worden bepaald. Hierbij zal prioriteit worden gegeven aan de projecten waarvan de onzekerheden over de verstrekte subsidiebedragen het grootst zijn. Deze projecten dienen vanaf 2024 vastgesteld te worden.
In 2020 heeft er slechts 1 eindafrekening plaatsgevonden op dossiers met verlopen meetprotocollen. De impact op het verantwoordingsonderzoek 2020 is dus beperkt, maar dit betekent niet dat het probleem niet opgelost hoeft te worden. Voor de komende jaren zijn er geen vaststellingen, maar de grote afrekeningen worden verwacht in 2024. Als de bevinding dan nog niet is opgelost, kan dat leiden tot (omvangrijke) onrechtmatigheden.

Wij hebben de volgende aanbeveling voor de minister van EZK:

- Zorg voor voldoende onderbouwing van de subsidievaststelling voor de SDE+-subsidies om (toekomstige) onzekerheden op te heffen. Hierbij dient vastgesteld te worden dat de geproduceerde hoeveelheid hernieuwbare energie overeenstemt met de hoeveelheid geleverde groene energie op basis van de afgegeven GVO's.

Toepassing van de Integrale kostensystematiek

Grotere bedrijven en kennisinstellingen maken veelal gebruik van Integrale kostensystematiek (IKS) bij het declareren van subsidiabele kosten. In 2019 zijn in opdracht van EZK 3 reviews uitgevoerd door de ADR op controleverklaringen bij subsidieverantwoordingen waarbij gebruik is gemaakt van IKS. Uit de review bleek dat het controleprotocol mogelijk onvoldoende handvatten bood voor de controle van de IKS-tarieven, waardoor het risico bestaat dat de juistheid van het IKS-tarief en de subsidie door RVO ten onrechte wordt vastgesteld.

Naar aanleiding van deze bevinding heeft RVO diverse verbetermaatregelen in gang gezet, waaronder het maken van richtlijnen voor accountants. Begin 2021 zijn de richtlijnen gepubliceerd op de website van RVO. Momenteel worden de richtlijnen verder aangescherpt zodanig dat ze goed werkbaar zijn. Per 1 mei 2021 zullen de aangescherpte richtlijnen in gebruik worden genomen. Acties om de richtlijnen onder de aandacht te brengen en duidelijk te communiceren naar de accountants moeten nog plaats vinden.
In de dossiers die in 2020 onderzocht zijn, is onvoldoende zichtbaar dat RVO heeft vastgesteld dat IKS op de juiste wijze is toegepast en dat de tarieven gebruikt bij de eindafrekeningen juist zijn.

Wij hebben de volgende aanbevelingen voor de minister van EZK:

- Pas de richtlijnen voor de accountant zodanig aan dat het voor instellingsaccountants duidelijk is wat van hen verwacht wordt bij de controle op IKS en zorg voor duidelijke communicatie hierover.
- Waarborg dat in de subsidiedossiers zichtbaar wordt vastgelegd dat en hoe is vastgesteld dat IKS op de juiste wijze is toegepast en dat de tarieven gebruikt bij de eindafrekeningen juist zijn.
- Voer periodiek een analyse uit op de relatieve omvang van de subsidies waar IKS als methodiek wordt toegepast om inzicht te krijgen in het totale gebruik van IKS bij nationale subsidies (zoals het totale IKS aandeel in het vastgestelde subsidiebedrag van het betreffende jaar). Op deze manier kunnen de omvang van de problematiek en de eventuele onzekerheid gekwantificeerd worden.

4.3.3 Onvolkomenheid autorisatiebeheer Oracle EBS

Het autorisatiebeheer van het financiële systeem dat het ministerie gebruikt, Oracle EBS, is onvoldoende op orde. Het autorisatiebeheer regelt de rechten (autorisaties) in het IT-systeem. Dat wil zeggen: welke medewerkers welke activiteiten mogen verrichten, in welke delen van het systeem. Dit is belangrijk vanuit het oogpunt van informatiebeveiliging, integriteit van gegevens, maar ook vanuit de zorg voor de betrouwbaarheid van de financiële informatie in het jaarverslag. Voor dat laatste is functiescheiding van belang. Bijvoorbeeld: een medewerker die betalingen mag verrichten, mag deze niet zelf ook registreren om te voorkomen dat gesjoemeld wordt met geld en dit niet zichtbaar is in de cijfers. Dit is een functiescheidingsconflict.

De minister van EZK laat al sinds 2015 het autorisatiebeheer van Oracle EBS op orde brengen. Het ministerie heeft in 2020 een handboek gemaakt met een nieuwe aanpak voor het gebruikersbeheer van Oracle EBS. In dit handboek is onder andere beschreven wie op welke manier beheersmaatregelen moet uitvoeren. Onderdeel van de nieuwe aanpak is ook een verbeterde inrichting van de standaardautorisaties. Maar deze verbeteringen zijn niet toereikend om de tekortkomingen in het autorisatiebeheer op te lossen.

Belangrijke tekortkomingen die wij in 2020 geconstateerd hebben zijn:

- Rollen in Oracle EBS zijn niet gekoppeld aan de functie van een medewerker, waardoor niet is gewaarborgd dat aan medewerkers met dezelfde functie ook dezelfde rollen worden toegekend.
- Functiescheidingsconflicten en het intrekken van rechten zijn onvoldoende gecontroleerd. Zo zijn rechten na vertrek niet tijdig ingetrokken.
- Groepsaccounts zijn nog toegestaan. Voor de accounts worden wachtwoorden gedeeld, en het is niet controleerbaar wie welke handelingen heeft uitgevoerd.
- Het is mogelijk autorisaties bij afwezigheid te delegeren, waardoor functie-scheidingsconflicten kunnen ontstaan.

Aanbeveling

We bevelen de minister van EZK aan om het autorisatiebeheer op orde te brengen door de in de onderzoeken gesignaleerde tekortkomingen in het autorisatiebeheer op te lossen en ervoor te zorgen dat de beheersmaatregelen – ook bij de diensten – aantoonbaar en controleerbaar worden uitgevoerd.
De ministeries van EZK en LNV delen de bedrijfsvoering met elkaar, waaronder ook Oracle EBS. Daarom is deze aanbeveling ook relevant voor de minister van LNV.

4.4 Belangrijke risico's en aandachtspunten in de bedrijfsvoering

4.4.1 Rechtmatigheid van de uitgaven en verplichtingen TOGS

Wij hebben in het verantwoordingsonderzoek 2020 ook een onderzoek uitgevoerd naar de rechtmatigheid van de verplichtingen en uitgaven van de TOGS. Om de getroffen ondernemers zo snel mogelijk financieel te ondersteunen, heeft het kabinet ervoor gekozen de beleidsregel zo in te richten dat de ondernemers snel de tegemoetkoming konden aanvragen en ontvangen. Hierdoor zijn aanvragen zoveel mogelijk geautomatiseerd gecontroleerd en is voor de voorwaarden voor het verwachte omzetverlies en de vaste lasten volstaan met verklaringen van de ondernemers. Ook is volledige controle uitgevoerd op de vestigingseis. We constateren dat RVO hierdoor in een kort tijdbestek ongeveer 216.000 aanvragen snel heeft kunnen verwerken, waardoor ondernemers financieel konden worden ondersteund. Dit is positief.

Er is hierdoor bij de subsidieverstrekkingen een bewust M&O-risico geaccepteerd dat er mogelijk ondernemers TOGS zouden ontvangen bij wie achteraf bij controle zou blijken dat ze minder omzetverlies en vaste lasten hadden kunnen verwachten dan vooraf ingeschat. RVO heeft achteraf steekproefsgewijze controles uitgevoerd. We constateren dat uit deze controles blijkt dat voor 36% van de gecontroleerde aanvragen niet kon worden vastgesteld dat deze voldoen aan tenminste 1 van de 3 voorwaarden (omzetverlies, vaste lasten, vestigingseis). Een bedrag van € 312 miljoen is door ons als gevolg hiervan als onzeker aangemerkt (zie § 3.2). De onzekerheid is toegerekend aan de uitgaven aangezien de afrekeningen voor de TOGS al hebben plaatsgevonden in 2020. Het is voor ons nog onduidelijk in hoeverre het ministerie aanvullende werkzaamheden gaat uitvoeren als gevolg van deze uitkomsten. We verwachten dat het ministerie de uitkomsten analyseert en motiveert waarom het wel of geen aanvullende controles gaat uitvoeren op de niet in de steekproef betrokken posten. In deze analyse kan uiteraard rekening worden gehouden met de vraag of de administratieve lasten opwegen tegen de aanvullende zekerheid die de steekproef oplevert.

In artikel 6 van de beleidsregel is opgenomen dat controle kan plaatsvinden tot 5 jaar na toekenning van de tegemoetkoming. We constateren dat artikel 6 van de beleidsregel een 'kan-bepaling' betreft. De minister dient gemotiveerd vast te leggen hoe hij invulling geeft aan dit artikel rekening houdend met onder andere het evenredigheidsbeginsel en een kosten- batenanalyse (administratieve last ondernemer versus lasten ministerie voor uitvoering). Wij hebben de motivatie opgevraagd, maar hierover geen aanvullende informatie ontvangen. Ook hebben wij niet kunnen

vaststellen wanneer en op welke wijze terugvordering plaatsvindt (volledig of evenredig deel) als uit de steekproefcontrole materiële bevindingen blijken.

Aanbevelingen

Wij hebben de volgende aanbevelingen voor de minister van EZK:

- Ga na in hoeverre nog aanvullende werkzaamheden voor de TOGS benodigd zijn en motiveer de keuze.
- Motiveer en documenteer hoe invulling wordt gegeven aan het sanctiebeleid en wanneer tot terugvordering wordt overgegaan.

4.4.2 Rechtmatigheid van de uitgaven en verplichtingen TVL

Op 20 mei 2020 kondigde het kabinet het noodpakket 2.0 aan. In dit pakket maakte de TOGS plaats voor de Regeling subsidie financiering vaste lasten MKB COVID-19 (TVL), die is bedoeld voor de hardst geraakte ondernemers in het midden- en kleinbedrijf. Ook deze regeling moest het ministerie onder grote tijdsdruk uitvoeren om het grote aantal ondernemers dat hiervoor in aanmerking komt, zo tijdig mogelijk van financiële ondersteuning te voorzien. De uitvoering is belegd bij RVO. De ondernemers kunnen TVL aanvragen als zij een bepaald omzetverlies hebben en een bepaald percentage aan vaste lasten. De TVL is inmiddels voor de derde keer opengesteld voor ondernemers en was op 18 maart 2021 al meer dan 216.000 keer aangevraagd. Enkele ondernemers zijn hierin wel dubbel meegeteld, omdat per periode een aparte aanvraag wordt ingediend.

We constateren dat het RVO gelukt is om in een korte tijd zeer veel aanvragen te verwerken door het opzetten van een uitgebreid en gedegen systeem van risicobeheersing. Zowel in de aanvraag- als in de vaststellingsfase worden bewuste keuzes gemaakt om aanvragen nagenoeg volledig geautomatiseerd dan wel handmatig te controleren. Ondernemers met een laag risicoprofiel worden op deze manier snel financieel ondersteund, waardoor de effecten van de steun direct in de samenleving voelbaar zijn. Voorts constateren we dat RVO snel acteert op ontvangen interne en externe M&O-signalen, maar ook op aanpassingen in de regeling.
In ons onderzoek constateren we dan ook een relatief klein bedrag aan onzekerheden in de rechtmatigheid van verplichtingen en uitgaven ten opzichte van het totaal van € 1,7 miljard, namelijk € 26,3 miljoen.

Terugvordering vindt plaats in overeenstemming met artikel 11 van de regeling. Eind december 2020 heeft RVO de minister geïnformeerd over de wijze waarop invulling wordt gegeven aan het sanctiebeleid. Het handhavingsplan wordt op dit moment nog verder uitgewerkt.

Aanbevelingen

Wij hebben de volgende aanbevelingen voor de minister van EZK:

- Bepaal op welke wijze voldoende zekerheid kan worden verkregen over voorwaarden die niet controleerbaar zijn door RVO, bijvoorbeeld door gegevensuitwisseling met andere departementen of het uitvragen van aanvullende informatie bij de ondernemer.
- Zorg ervoor dat het handhavingsplan op korte termijn wordt voltooid en vastgesteld.

4.4.3 Uitvoerbaarheid coronasteunmaatregelen (IT)

In het verantwoordingsonderzoek 2020 hebben wij rijksbreed onderzocht of de kwaliteit van het IT-beheer op orde is voor de uitvoering van de coronasteunmaatregelen die van belang zijn voor de financiële verantwoording in de jaarverslagen. Wij concluderen dat de ministeries van EZK en LNV en met name RVO in korte tijd een adequate IT–ondersteuning hebben kunnen opzetten en uitvoeren.

Uit ons onderzoek blijkt dat de coronasteunmaatregelen in goed overleg met de minister, de beleidsdirectie en de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO) tot stand zijn gekomen. Daardoor was het relatief eenvoudig de regelingen te automatiseren met de bestaande IT-systemen. Ook konden de systemen snel worden aangepast om de maatregelen te ondersteunen. Grote wijzigingen in de IT-systemen waren niet nodig, met uitzondering van de applicatie UPNL die ingezet is voor de Tegemoetkoming Ondernemers Getroffen Sectoren (TOGS) en Tegemoetkoming Vaste Lasten (TVL). Ook is voor de TOGS en TVL de IT-verwerkingscapaciteit vergroot om de verwachte aanvragen aan te kunnen.

De geautomatiseerde controles die voor de afhandeling benodigd zijn, bestonden voor de coronasteunmaatregelen uit eenduidig te automatiseren regels. Er is voor de invoering van de coronasteunmaatregelen geen gebruik gemaakt van complexe algoritmes of Artificial Intelligence. Alleen voor de TOGS en TVL zijn in UPNL nieuwe controles ontwikkeld. RVO heeft zelf tussentijds de juiste werking van de geautomatiseerde controles beoordeeld. Achteraf heeft de ADR via data-analyse vastgesteld in hoeverre de controles toereikend waren. Er zijn testen uitgevoerd op de juiste werking van geautomatiseerde controles voor de andere systemen (BCB, Allsolutions, FINDOS), als onderdeel van het wijzigingenbeheer. Hieruit zijn geen grote tekortkomingen naar voren gekomen.

Aanbeveling

Na de hectiek in 2020 van het opzetten van de IT-ondersteuning voor de coronacrisis-maatregelen, vragen wij de minister in 2021 aandacht te geven aan het structureel waarborgen van de goede werking van de betrokken IT-systemen. IT-beheerprocessen zoals autorisatiebeheer (wie mag wat doen in welke systemen) en het wijzigingen-beheer (aanpassingen in bijvoorbeeld de geautomatiseerde controles) zijn nodig om in continuïteit de goede werking van de systemen, de betrouwbaarheid van de data die ze generen en de juistheid van de beslissingen op subsidieaanvragen en afrekeningen te garanderen. Wij bevelen dan ook aan om in 2021 de belangrijke IT-beheerprocessen waaronder autorisatiebeheer, wijzigingenbeheer en beveiliging van componenten te laten toetsen op opzet, bestaan en werking en indien nodig verbetermaatregelen te treffen.

4.4.4 Aandachtspunt back-up en recovery

Bedrijfsprocessen en -informatiedragers zijn in hoge mate gedigitaliseerd. Dit brengt kwetsbaarheden met zich mee. Door fouten of incidenten, zoals diefstal (hacken) of toepassing van gijzelsoftware, kunnen digitale systemen niet meer werken en kunnen gegevens worden gestolen, verminkt of verloren gaan. Om de bedrijfsvoering zo snel mogelijk weer operationeel te hebben en de continuïteit van de bedrijfsvoering te garanderen is het nodig om back-ups (actuele reserve kopieën) te hebben van digitale systemen en bestanden, maar ook om regelmatig te testen of deze back-ups daad-werkelijk succesvol kunnen worden teruggezet (restore-testen).

DICTU is een van de grotere ICT-dienstverleners bij de Rijksoverheid. DICTU onder-steunt de primaire processen van de ministeries van EZK en LNV, inclusief die van hun uitvoeringsorganisaties. In 2019 bleek dat zowel het back-up-proces en het recoveryproces als het continuïteitsbeheer tekortkomingen had. In 2020 hebben wij geconstateerd dat deze tekortkomingen zich nog steeds voordoen vooral het niet uitvoeren van periodieke restore-testen.

DICTU heeft het probleem zelf onderkend. Er is een adviseur crisisbeheersing aan-gesteld die tevens verantwoordelijk is voor het proces back-up en recovery. Er is echter nog geen concreet plan over hoe de restore-testen kunnen worden vormgegeven. Dit komt ook omdat DICTU dit probleem niet alleen kan oplossen. De juistheid en volledigheid van gegevens en functionaliteit van een systeem moeten na de restore door de systeemeigenaar (vaak de beleidsdirecties en RVO) zelf worden getest. Ook is het van belang om een test te organiseren voor de hele keten in plaats van voor 1 applicatie. DICTU moet deze testen inregelen samen met de systeemeigenaren.

Het bewustzijn en de ambitie voor wat er nog moet worden gedaan zijn hoog, alleen ontbreekt het nog aan een plan van aanpak (en financiering) om dit ook daadwerkelijk in praktijk te brengen.

Aanbevelingen

Wij bevelen de minister van EZK aan om te bewerkstelligen dat DICTU samen met zijn opdrachtgevers periodiek restore-testen uit gaat voeren en verder invulling geeft aan het continuïteitsbeheer volgens het jaarplan crisisbeheersing.

4.4.5 Aandachtspunt totstandkoming bedrijfsvoerings-informatie

In de bedrijfsvoeringsparagraaf was aanvankelijk opgenomen dat de Eerste Kamer niet tijdig was geïnformeerd over het in uitvoering nemen van coronasteunmaatregelen, vooruitlopend op een wet tot wijziging van een begrotingsstaat. Dit is in strijd met artikel 2.27, tweede lid, van de CW 2016. Op 19 maart 2021 bleek echter dat de Eerste Kamer over een aantal van de regelingen wel tijdig was geïnformeerd. Dit had als gevolg dat de bedrijfsvoeringsparagraaf moest worden aangepast en dat de ADR het auditrapport en de controleverklaring van 15 maart 2021 opnieuw moest uitbrengen.

Wij hebben de volgende aanbeveling voor de minister van EZK:

- Zorg voor voldoende waarborgen in het proces van totstandkoming van de informatie voor de bedrijfsvoeringsparagraaf die ervoor zorgen dat de informatie juist en volledig is.

4.4.6 Corona Overbruggingslening (COL)

Achtergrond Corona Overbruggingslening

Tijdens de coronacrisis konden startende bedrijven en mkb'ers die niet werden gefinancierd door banken nauwelijks aan vreemd vermogen komen doordat financiers (waaronder banken) hun aandacht verlegden naar hun bestaande klanten. Ook kon dit soort bedrijven geen of slechts beperkt gebruik maken van de eerder door het kabinet aangekondigde steunmaatregelen. Bij net gestarte bedrijven en bedrijven die groeien is er vaak geen sprake van een omzetdaling. Dat is wel een voorwaarde voor steunmaatregelen zoals de Tegemoetkoming schade COVID-19 (TOGS) en de Noodmaatregel Overbrugging voor Werkgelegenheid (NOW). Het Ministerie van EZK heeft daarom de Corona Overbruggingslening (COL) ontworpen. Dit is een krediet-faciliteit die specifiek is gericht op zogenoemde start-ups, scale-ups en non-bancair gefinancierde innovatieve mkb'ers.

Uitvoering COL door Regionale ontwikkelingsmaatschappijen

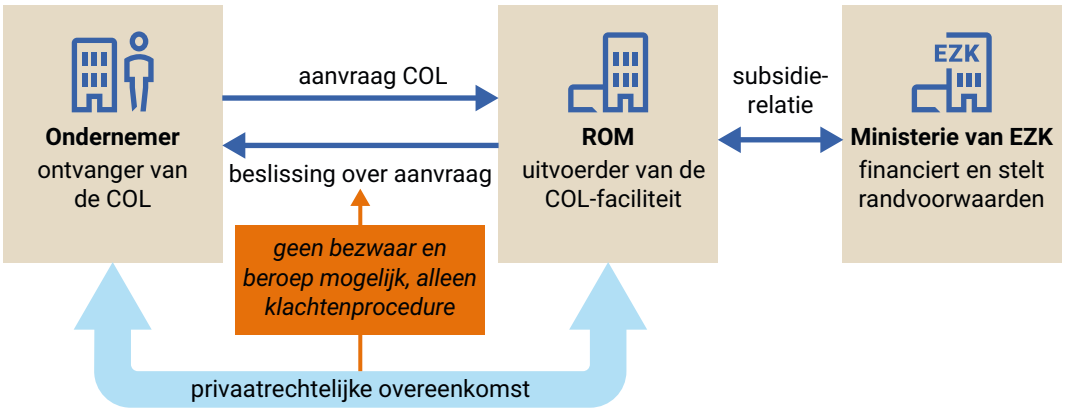
De Regionale ontwikkelingsmaatschappijen (ROM's) voeren de COL-faciliteit uit. De meeste ROM's zijn op initiatief van het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat (of voorlopers daarvan) opgericht om de regionale economie te versterken. Het Ministerie van EZK geeft aan voor de ROM's te hebben gekozen als uitvoerende partij voor de COL vanwege de expertise en ervaring met deze specifieke doelgroep. De Staat is voor ongeveer 40% tot 55% aandeelhouder bij de meeste ROM's.

De ROM's krijgen voor het uitvoeren van de COL-faciliteit een lening van het Ministerie van EZK en voeren de COL uit in de rol van financiële intermediair. Bedrijven konden de COL vanaf 29 april 2020 aanvragen bij de ROM's, die de overbruggingsleningen aan bedrijven verstrekken. Het uitgangspunt van het kabinet is dat alleen in de kern gezonde bedrijven worden gesteund, de ondernemer mag niet al 'in moeilijkheden zitten'. Het Ministerie van EZK is met de ROM's een aantal randvoorwaarden overeengekomen waaraan bedrijven die een COL krijgen moeten voldoen. Iedere ROM moet deze randvoorwaarden toepassen. De desbetreffende ROM beslist uiteindelijk over de toekenning van een COL. De ROM's zijn volgens het Ministerie van EZK geen bestuursorganen, en daarom kan er geen bezwaar worden gemaakt tegen beslissingen van een ROM. De ROM's hebben wel een klachtenprocedure. Ondernemers hebben daarmee bij een beslissing over hun aanvraag een andere rechtspositie dan wanneer een vergelijkbare steunmaatregel door (een uitvoeringsorganisatie van) het Ministerie van EZK (bijvoorbeeld door RVO) zou worden uitgevoerd.

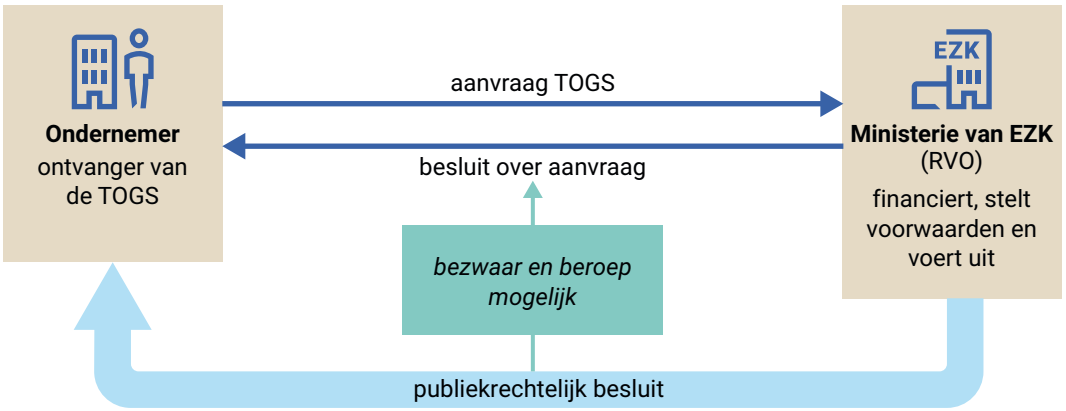
Figuur 5 *Aanvraagprocedure COL*

ROM's verstrekken de Corona-overbruggingsleningen (COL), met gevolgen voor de rechtspositie van ondernemers

Gang van zaken bij aanvragen van COL



Gang van zaken bij aanvragen van Tegemoetkoming schade COVID-19 (TOGS)



Financieel belang van de COL

Het totale budget van de COL is 300 miljoen. In 2020 is ongeveer € 292 miljoen aan de ROM's verstrekt en was er tot en met 1 oktober 2020 door de ROM's € 263 miljoen aan leningen aan bedrijven verstrekt (EZK, 2020a). De aanvraagtermijn voor de COL loopt tot 30 juni 2021. De middelen die na de verlenging van de COL overblijven bij de ROM's vloeien via de begroting van EZK terug naar de schatkist (algemene middelen). Dit geldt overigens ook voor de aflossingen van de leningen bij de ROM's. Het Ministerie van EZK verwacht vanaf 2022 elk jaar 30 miljoen terug te ontvangen als aflossingen van de leningen. De minister schrijft dat dit een raming betreft, en dat als er meer duidelijkheid bestaat over de verliespercentages op deze leningen de raming wordt aangepast (Ministerie van EZK, 2020b). Er is een voorzien risico dat het uitgeleende geld niet allemaal zal worden terugbetaald. Dit risico is voor de Staat. Het uitgangspunt is dat de ROM's geen financieel voordeel, maar ook geen financieel nadeel ondervinden door de uitvoering van de COL. De ROM's betalen geen rente over de lening en ontvangen wel een vergoeding voor de uitvoeringskosten.

Verantwoording over de COL

Het Ministerie van EZK heeft in de leningsovereenkomsten met de ROM's vastgelegd aan welke voorwaarden de verantwoording aan het ministerie over de COL moet voldoen. Om aan deze verantwoordingsverplichting te kunnen voldoen hebben de ROM's in de leningsovereenkomsten met de bedrijven ook voorwaarden vastgelegd over de verantwoording en controle. De eerste financiële verantwoordingen over de COL moeten uiterlijk 1 juli 2021 door de ROM's aan het Ministerie van EZK worden verstrekt. Na afloop van het *Programma COL* moeten de ROM's zich in een eindverslag naar het Ministerie van EZK verantwoorden over de uitvoering en de resultaten van de COL. Vooralsnog eindigt het programma op 31 december 2026. Wij hebben geconstateerd dat het Ministerie van EZK in opzet de verantwoording over de COL voldoende heeft geregeld.

4.4.7 Informatiebeveiliging

Wereldwijd zijn overheden vrijwel dagelijks doelwit van cyberaanvallen. Zo werd eind 2020 bekend dat hackers bij meerdere Amerikaanse ministeries waren binnendrongen. Ook in Nederland is de publieke sector een doelwit. Recente cyberaanvallen op de gemeente Hof van Twente, de Partij van de Arbeid en hoger-onderwijsinstellingen in Amsterdam illustreren dat. In het licht van deze permanente dreiging oordeelt de Algemene Rekenkamer over de informatiebeveiliging van ministeries en Hoge Colleges van Staat. Het massale thuiswerken als gevolg van de coronamaatregelen bracht in 2020 nieuwe risico's. Met het samenwerken op afstand maakte de overheid zich afhankelijk van de beschikbaarheid van digitale middelen en de waarborgen die ze moeten bieden bij het vertrouwelijk delen van informatie. In een focusonderzoek naar digitaal thuiswerken constateerden we in 2020 dat ambtenaren ICT bij het thuiswerken soms gebruiken op een manier die risico's voor de informatiebeveiliging met zich meebrengt. Bijvoorbeeld door tegen de afspraken in vertrouwelijke informatie te delen via *WhatsApp*.

Bevindingen

Het Ministerie van EZK en het Ministerie van LNV hebben informatiebeveiliging belegd binnen een directie die voor beide ministeries werkt. Wij rapporteren daarom over deze 2 ministeries gezamenlijk en doen aanbevelingen aan zowel de minister van EZK als de minister van LNV. In het Verantwoordingsonderzoek 2019 oordeelden we dat de minister van EZK en de minister van LNV de risico's op het gebied van informatiebeveiliging in voldoende mate beheersten. Wij deden daarbij 1 aanbeveling. Wij constateren dat deze aanbeveling deels is opgevolgd. Het Ministerie van EZK en het Ministerie van LNV hebben in 2020 gewerkt aan een richtlijn voor incidentmanagement waarin ook de escalatieprocedure bij informatiebeveiligingsincidenten

wordt beschreven. In de conceptversie zijn taken en verantwoordelijkheden, de verschillende fases bij opschaling van incidenten en de bijbehorende activiteiten beschreven. Daarmee is voor alle betrokkenen duidelijk hoe te handelen bij escalatie van informatiebeveiligingsincidenten. Het document naderde eind 2020 zijn voltooiing maar was nog niet afgerond en vastgesteld.

We onderzochten verder de werking van het risico- en incidentmanagement voor WhatsApp en de videobelvoorziening WebEx. Sinds maart 2020 maakten de Ministeries van EZK en LNV gebruik van WebEx. Bij ingebruikname van een nieuwe applicatie moet een organisatie volgens de Baseline Informatiebeveiliging Overheid (BIO) de risico's rond informatiebeveiliging ervan expliciet afwegen en eventueel extra maatregelen treffen om veilig gebruik te waarborgen. De Ministeries van EZK en LNV hebben in maart 2020 op basis van een bewuste, risico-gebaseerde afweging besloten om WebEx te gebruiken. Gedurende 2020 werkte CIO Rijk aan een uitgebreide risicoanalyse als gezamenlijke basis waarmee afnemers risico's af konden wegen. Deze risicoanalyse is eind 2020 afgerond. Door vooruitlopend hierop, op basis van de beschikbare informatie, zelf al een risicoafweging te maken, tonen de ministers van EZK en LNV hun verantwoordelijkheid voor informatiebeveiliging op de eigen ministeries. De ministeries van EZK en LNV vallen daarmee in positieve zin op in vergelijking met andere departementen. In ons rapport *Resultaten verantwoordingsonderzoek 2020 Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties* gaan we uitgebreider in op de rol van CIO Rijk bij de introductie van WebEx.
Voor gebruik van berichtenapps zoals WhatsApp hebben de Ministeries van EZK en LNV geen expliciete risicoafweging gemaakt. Voor het gebruik van berichtenapps geldt een algemene beleidslijn voor alle ministeries. Het gebruik is toegestaan onder bepaalde voorwaarden. Zo mogen rijksambtenaren geen gevoelige of vertrouwelijke informatie via WhatsApp versturen. Ook worden er eisen gesteld aan archivering van berichten indien het bestuurlijke aangelegenheden betreft. De Wet openbaarheid van bestuur (Wob) is namelijk ook van toepassing op WhatsApp-communicatie.

Er heeft zich in 2020 een informatiebeveiligingsincident bij de Ministeries van EZK en LNV voorgedaan waarbij WhatsApp-accounts van hooggeplaatste ambtenaren zijn overgenomen. In onderstaand kader is de werking van deze vorm van fraude beschreven. We constateren dat de ministeries bij het oplossen van dit incident adequaat handelden en de ambtelijke top van het Ministerie van EZK op de hoogte was tijdens het incident.

Werking overname WhatsApp-account

Een kwaadwillende meldt zich aan bij WhatsApp met het telefoonnummer van het slachtoffer. WhatsApp verstuurt op dat moment een verificatie-sms naar dat nummer. De aanvaller probeert het slachtoffer deze code te ontfutselen. Bijvoorbeeld door met een smoes te vragen of de code kan worden doorgestuurd. Door zich hierbij voor te doen als een bekende is de kans aanwezig dat het slachtoffer op het verzoek ingaat. Vervolgens neemt de aanvaller het account over zodat hij zich kan voordoen als het slachtoffer. Het motief is over het algemeen financieel. De gehackte accounts worden gebruikt om contactpersonen van het slachtoffers op te lichten door ze te vragen met spoed geld over te maken ('vriend-in-noodfraude').

Veiligheidsbewustzijn is van belang om te waarborgen dat alle medewerkers hun verantwoordelijkheden op het gebied van informatiebeveiliging begrijpen. Medewerkers van de Ministeries van EZK en LNV worden via berichten op het Rijksportaal doorlopend gewezen op voorschriften, risico's en adviezen bij het gebruik van WhatsApp en videobelmiddelen. Zo gaan de berichten in op actualiteiten zoals informatiebeveiligingsrisico's bij thuiswerken en de pogingen tot overname van WhatsApp-accounts. Ook krijgen gebruikers handelingsperspectief. Om het risico van overname van WhatsApp-accounts verder te verkleinen, kregen gebruikers bijvoorbeeld instructies voor het instellen van een extra pincode.

Conclusies en aanbeveling

De minister van EZK en de minister van LNV hebben de aanbeveling uit het verantwoordingsonderzoek 2019 deels opgevolgd. Gecombineerd met de bevindingen ten aanzien van de werking van het risico- en incidentmanagement voor MS Teams en WebEx concluderen we dat de ministeries de risico's van informatiebeveiliging in voldoende mate beheersen.

Wij bevelen de minister van EZK en de minister van LNV aan de werkwijze bij de escalatie van informatiebeveiligingsincidenten in 2021 vast te stellen, zodat de procedure en verantwoordelijkheden geformaliseerd zijn.

4.5 Oordeel over 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 2020* van het Ministerie van EZK is betrouwbaar tot stand gekomen en is niet strijdig met de financiële verantwoordingsinformatie.

Wij hebben een aandachtspunt geformuleerd bij het proces van totstandkoming van de bedrijfsvoeringsinformatie, zie § 4.4.5.

5. Beleidsresultaten

In dit hoofdstuk bespreken we de uitkomsten van ons onderzoek naar de resultaten van het beleid van de minister van EZK. Dit jaar hebben we gekeken naar de Kleinschaligheidsinvesteringsaftrek (KIA) (§ 5.1), de bedrijven die TOGS hebben ontvangen (§ 5.2), de aanvullende maatregelen voor klimaat- en energiedoelstellingen (§ 5.3), de raming van de SDE-uitgaven (§ 5.4) en het schadeherstel in Groningen (§ 5.5).

We ronden dit hoofdstuk af met een oordeel over de totstandkoming van de beleidsinformatie in het *Jaarverslag 2020* van het Ministerie van EZK in § 5.4.

5.1 Kleinschaligheidsinvesteringsaftrek (KIA)

De Kleinschaligheidsinvesteringsaftrek (KIA) is een van de 4 fiscale regelingen die we dit jaar in het verantwoordingsonderzoek op vergelijkbare manier hebben onderzocht. In ons rapport bij het *Jaarverslag 2020* van het Ministerie van Financiën rapporteren we over de overkoepelende bevindingen en conclusies over de 4 regelingen. Hier rapporteren we over de KIA.

Onze belangrijkste conclusie over de KIA is:

- De minister van EZK maakt niet duidelijk of en in hoeverre de met de KIA gestelde doelen worden bereikt. Dit komt doordat er geen meetbare doelen met bijbehorende streefwaarden zijn geformuleerd en doordat de minister niet over voldoende relevante data beschikt die hij met het parlement kan delen.

Hierna beschrijven we de KIA op hoofdlijnen, de financiële gevolgen van de KIA, de keuze voor de KIA als fiscale regeling en de gebruikers van de KIA. Tot slot lichten we onze conclusies toe en geven we onze aanbevelingen.

5.1.1 De KIA in het kort

De KIA bestaat sinds 2001 en komt voort uit de fiscale investeringsaftrek uit 1990. De KIA valt onder artikel 2 van de begroting van het Ministerie van EZK: ”Bedrijvenbeleid: innovatie en ondernemerschap voor duurzame welvaartsgroei”. Met het bedrijvenbeleid wil de minister van EZK naar eigen zeggen een goed functionerend en maatschappelijk verantwoord bedrijfsleven stimuleren. Dat doet de minister door onder meer een pakket van fiscale ondernemersstimulering aan te bieden, gericht op zelfstandig ondernemerschap, bedrijfsoverdrachten en bedrijfsinvesteringen. Een van de fiscale regelingen op dit beleidsterrein is de KIA. Het doel van de KIA is “het bevorderen van investeringen van relatief geringe omvang, die over het algemeen gedaan zullen worden in het midden- en kleinbedrijf” (Financiën, 2019). Uit Kamerstukken blijkt dat het stimuleren van groei bij mkb-ondernemers, van zzp’er naar zmp’er, ook een doel van de regeling is.

De KIA is een aftrekpost op de belastbare winst, waardoor een ondernemer minder belasting betaalt. De omvang van de aftrek hangt af van het geïnvesteerde bedrag. De hoogte van het geïnvesteerde bedrag bepaalt welk aftrekpercentage voor de KIA van toepassing is (zie figuur 9). Zowel ondernemers die inkomstenbelasting (IB) betalen als ondernemers die vennootschapsbelasting (Vpb) betalen kunnen gebruik maken van de KIA.
De ministers van EZK en Financiën zijn beiden verantwoordelijk voor de KIA.
De minister van Financiën is verantwoordelijk voor het fiscale stelsel en budgetverantwoordelijk voor de KIA, de minister van EZK is verantwoordelijk voor de beleidsmatige aspecten van de KIA (zie figuur 5). Deze rolverdeling wordt in de praktijk ook zo ingevuld.

Figuur 6 *Verantwoordelijkheidsverdeling bij fiscale regelingen*

Bij veel fiscale regelingen zijn 2 ministers verantwoordelijk

	Minister van Financiën	Beleidsverantwoordelijk minister
	Verantwoordelijk voor fiscale wetgeving	Verantwoordelijk voor beleidsterrein waar fiscale regeling betrekking op heeft
	Verantwoordelijk voor uitvoering van het fiscale beleid	
	Verantwoordelijk voor de fiscale regeling en de evaluatie daarvan vanuit invalshoek eigen beleidsterrein	Verantwoordelijk voor de fiscale regeling en de evaluatie daarvan vanuit invalshoek eigen beleidsterrein
	Verantwoordelijk voor budgettaire verantwoording	

5.1.2 Inzicht in financiële gevolgen van de KIA

Het financieel belang van de KIA is geraamd op € 386 miljoen in 2020 (Financiën, 2019). In tegenstelling tot een 'gewone' subsidie is er bij een fiscale regeling als de KIA geen sprake van een directe begrotingsuitgave, maar van een belastingderving. Deze fiscale derving drukt niet op de begroting van het Ministerie van EZK en wordt in die begroting alleen kort beschreven ('extracomptabel'). De geraamde fiscale derving wordt toegelicht in de miljoenennota van de minister van Financiën; in het jaarverslag van het Ministerie van EZK wordt niet verantwoord over de KIA.

Zoals bij elke niet-gebudgetteerde fiscale regeling zijn hierdoor ook voor de KIA de exacte budgettaire gevolgen niet bekend voor het parlement. Op het moment van de raming bestaan er namelijk onzekere factoren, zoals economische ontwikkelingen, die later tot bijstellingen kunnen leiden.

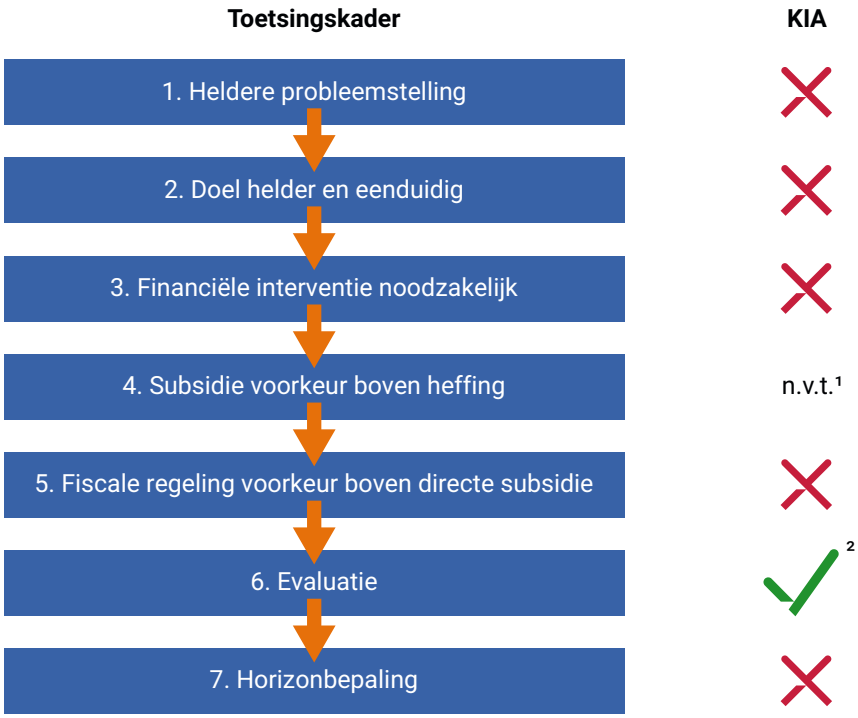
5.1.3 De keuze voor een fiscale regeling

Het Ministerie van Financiën heeft een *Toetsingskader fiscale regelingen* opgesteld dat moet worden doorlopen voordat een nieuwe fiscale regeling wordt ingevoerd, en dat ook gebruikt dient te worden wanneer een bestaande fiscale regeling wordt geëvalueerd. Bij invoering of evaluatie zou volgens het toetsingskader een einddatum voor de regeling moeten worden vastgelegd (een horizonbepaling). Als bij evaluatie blijkt dat de regeling niet meer aan 1 of meer van de gestelde toetsingscriteria voldoet, zou de fiscale regeling moeten vervallen of worden aangepast.

De KIA voldoet niet aan de relevante criteria uit het toetsingskader (zie figuur 6). Zo heeft de minister van EZK niet inzichtelijk gemaakt wat het probleem is dat met de KIA moet worden opgelost en waarom een fiscale regeling de voorkeur heeft. Verder is de doelstelling van de KIA niet helder en eenduidig en met streefwaarden geformuleerd. De KIA wordt periodiek geëvalueerd, maar in de evaluaties worden de keuze voor een fiscale regeling niet opnieuw afgewogen. Voor de KIA is geen horizonbepaling opgenomen.

Figuur 7 *Toetsingskader fiscale regelingen*

De kleinschaligheidsinvesteringsaftrek voldoet niet aan het toetsingskader fiscale regelingen voor departementale begrotingen



[1] Bij de KIA is niet aan de orde om ongewenst gedrag te benadelen via een heffing
[2] In de evaluaties is het toetsingskader niet volledig gebruikt

Volgens het toetsingskader zou de KIA dus afgeschaft dan wel aangepast moeten worden.

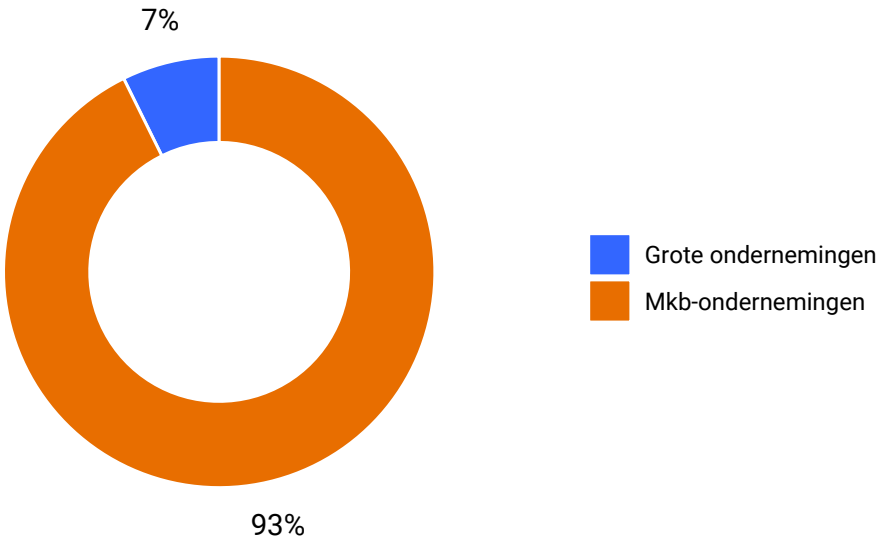
5.1.4 Gebruikers van de KIA

We hebben onderzocht welk type ondernemers in de IB en Vpb gebruik maakt van de KIA. Hiervoor hebben we bij de Belastingdienst aangiftegegevens uit de IB en Vpb opgevraagd voor de periode 2010 tot en met 2018, van alle ondernemers die KIA hebben aangevraagd. Uit de doelstelling van de KIA is af te leiden dat het mkb de beoogde doelgroep is. We hebben daarom de ondernemers die KIA hebben

aangevraagd uitgesplitst naar 2 groepen ondernemers die de Belastingdienst onderscheidt: Grote Ondernemingen (GO) en mkb-ondernemers. We constateren dat de aanvragers van de KIA in de meeste gevallen kleinere ondernemers zijn (zie figuur 7).

Figuur 8 *KIA-aanvragers naar omvang onderneming*

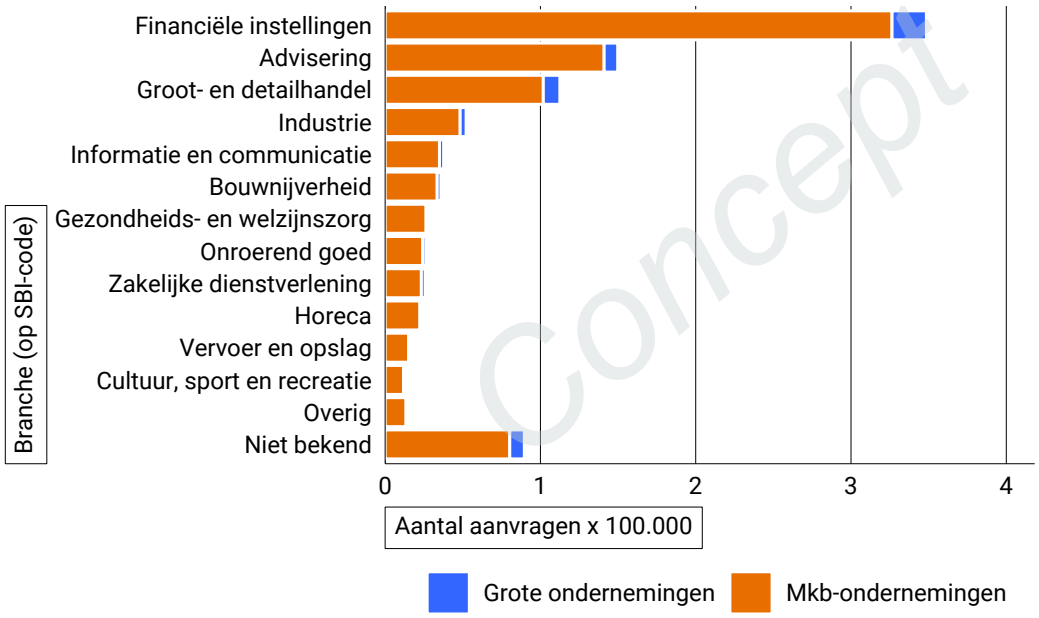
KIA-aanvragers zijn in de meeste gevallen kleinere ondernemers



We hebben daarnaast ook gekeken hoe de KIA-aanvragers over de verschillende branches zijn verdeeld (zie figuur 8). We gebruiken hiervoor de standaard bedrijfsindeling (SBI) van het CBS. De grootste groep aanvragers van de KIA bestaat uit financiële instellingen.

Figuur 9 *KIA-aanvragers naar branche*

Ondernemers van financiële instellingen zijn grootste groep KIA-aanvragers



Concept

Omdat het mkb de doelgroep is van de KIA hebben we geprobeerd te achterhalen hoeveel mkb-ondernemers uit een bepaalde branche gebruik maken van de KIA vergeleken met het totaal aantal mkb'ers in die branche. Deze vergelijking bleek niet mogelijk, doordat de Belastingdienst voor het onderscheid tussen het mkb en GO definities hanteert die niet overeenkomen met de mkb-definitie die het CBS hanteert. Het gevolg is dat deze cijfers van het mkb niet zinvol te vergelijken zijn met macro-cijfers die het CBS publiceert over alle mkb-ondernemingen.

5.1.5 Onvoldoende inzicht in doeltreffendheid KIA

De minister van EZK heeft onvoldoende inzicht in de doeltreffendheid van de KIA. Dit komt hoofdzakelijk doordat de minister geen meetbare doelen met bijbehorende streefwaarden heeft geformuleerd. We hebben onderzocht in hoeverre de minister inzicht heeft in het bereiken van de gestelde doelen, namelijk:

- het bevorderen van kleinschalige investeringen;
- de doorgroei van ondernemers die gebruikmaken van de KIA.

Geen meetbare doelen voor de KIA

Wij hebben in 1999 een onderzoek *Belastingen als beleidsinstrument* (Algemene Rekenkamer, 1999) uitgevoerd, waarin we de voorloper van de KIA, de Investeringsaftrek, hebben onderzocht. We constateerden toen dat het doel van de regeling niet toetsbaar was uitgewerkt. In de evaluatie van de KIA in 2005 merkt het

EIM-Onderzoek voor Bedrijf & Beleid (EIM, 2005) op dat in de wetteksten van de KIA geen concreet geformuleerde doelen met bijbehorende meetbare indicatoren en streefwaarden zijn geformuleerd. Het EIM had daarom voor de evaluatie zelf meetbare indicatoren opgesteld. Ook SEO Economisch Onderzoek (SEO) heeft in 2017 voor de evaluatie zelf een conceptueel kader ontwikkeld om de doelmatigheid en de doeltreffendheid van de geëvalueerde regelingen (waaronder de KIA) te bepalen (SEO, 2017).

Informatie over investeringsbedragen niet bekend

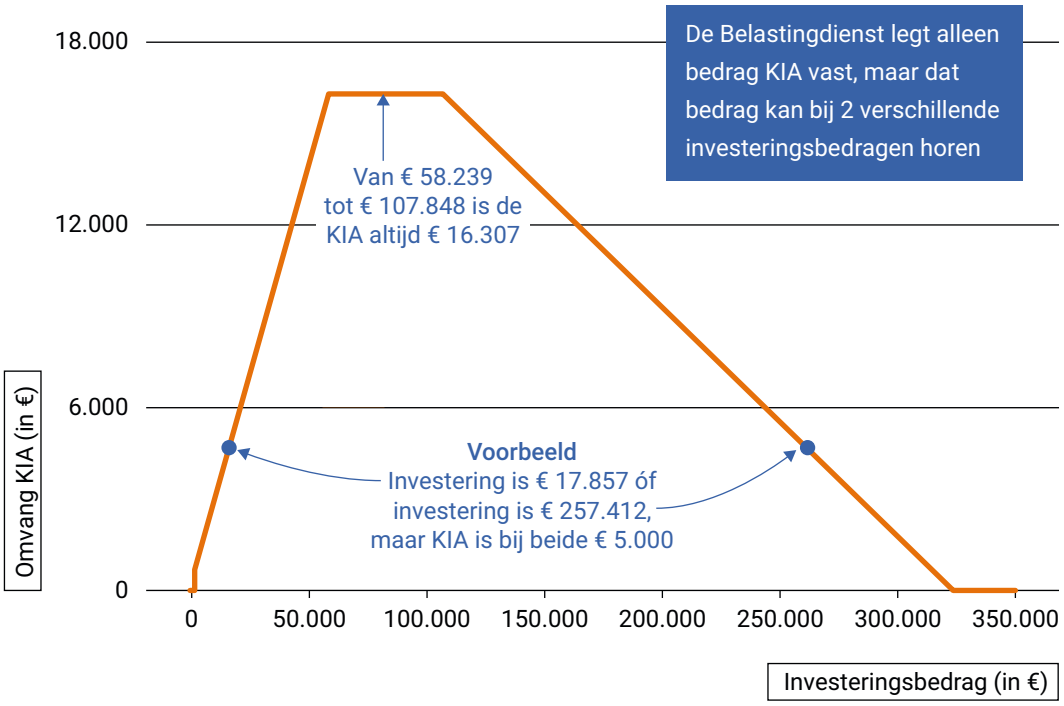
De KIA is bedoeld om investeringen van relatief geringe omvang te bevorderen, maar de minister van EZK heeft geen zicht op de hoogte van de investeringen waarvoor KIA wordt aangevraagd.

Het EIM merkt in de evaluatie van 2005 (EIM, 2005) al op dat er ernstig behoefte is aan gegevens over investeringen door gebruikers van de KIA. In de evaluatie van 2017 merkt SEO op dat er door het gebrek aan data over investeringen geen conclusie is te trekken over de effectiviteit van de KIA. SEO geeft aan dat het voor een effectmeting van de KIA van belang is om op zoek te gaan naar databronnen over investeringen op ondernemingsniveau, in het bijzonder naar data over investeringen die in aanmerking komen voor de KIA.

Wij hebben met behulp van de aangiftegegevens van de Belastingdienst geprobeerd om vast te stellen voor welke investeringsbedragen KIA werd aangevraagd en hoe het investeringsgedrag van ondernemers zich door de tijd heen ontwikkelde. De Belastingdienst heeft ons echter geen bruikbare informatie kunnen leveren over de hoogte van de investeringen waar de aftrek op is gebaseerd. Een ondernemer is namelijk niet verplicht om het investeringsbedrag waarop de KIA wordt berekend afzonderlijk in te vullen in de belastingaangifte, en uit het KIA-bedrag is niet af te leiden welk investeringsbedrag daarbij hoort (zie figuur 9).

Figuur 10 *Investeringsbedragen KIA*

De KIA is bedoeld om kleine investeringen te stimuleren, maar de Belastingdienst legt investeringsbedragen niet systematisch vast



Geen zicht op doorgroei van KIA-gebruikers als gevolg van de KIA

De minister van EZK heeft vervolgens ook geen zicht op doorgroei van KIA-gebruikers als gevolg van de KIA. In de kabinetsreactie op de evaluatie van SEO uit 2017 geeft de staatssecretaris van EZK aan dat het kabinet ondernemers wil stimuleren om te investeren, “te meer omdat blijkt dat ondernemers die gebruikmaken van de KIA vaker doorgroeien”.

We zijn nagegaan in hoeverre deze uitspraak van de staatssecretaris wordt ondersteund door de betreffende evaluatie: het evaluatierapport beschrijft dat KIA-gebruikers iets vaker doorgroeien dan niet-gebruikers, maar er kan niet onderbouwd worden dat de KIA voor deze groei heeft gezorgd.

We hebben zelf geprobeerd om de doorgroei van KIA-gebruikers te onderzoeken door te kijken of er sprake was van groei van personeelskosten en netto-omzet. Om dit te kunnen onderzoeken is het nodig om ondernemers die KIA aanvragen op een aantal specifieke momenten over een langere periode te volgen. Tijdens onze analyse bleek echter dat veel ondernemers in bepaalde jaren geen KIA hebben aangevraagd. Hierdoor ontstaan onderbrekingen in de gegevensreeksen in de dataset, die de analyse beïnvloeden. Daarnaast kunnen ondernemers die doorgroeien een andere ondernemingsvorm aannemen (bijvoorbeeld van eenmanszaak naar bv). Hierdoor was het niet

mogelijk om op basis van de gegevens van de Belastingdienst ondernemers die KIA aanvragen door de tijd te volgen en te achterhalen of er sprake was van doorgroei.

5.1.6 Onderzoeken en aanpassingen KIA

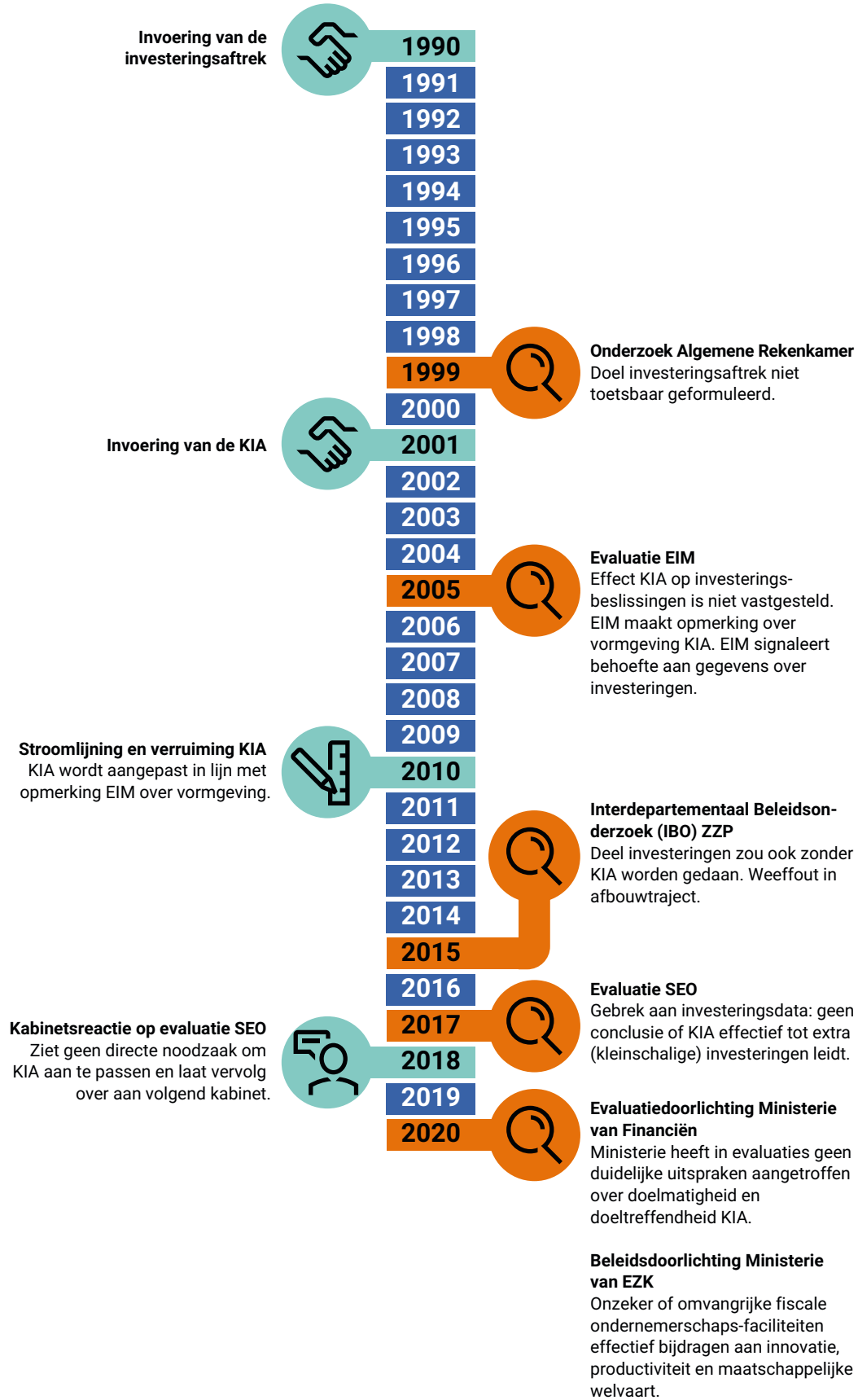
In de evaluaties van de KIA is geen concreet bewijs gevonden voor de doeltreffendheid en doelmatigheid van de KIA. In 2005 wordt de KIA voor het eerst geëvalueerd door het EIM, waarbij het effect van de KIA op investeringsbeslissingen niet wordt vastgesteld. Ook in de evaluatie van het SEO uit 2017 en in het IBO ZZP (interdepartementaal beleidsonderzoek naar zelfstandigen zonder personeel) uit 2015 is geen concreet bewijs voor de doelmatigheid en doeltreffendheid van de KIA gevonden. In een beleidsdoorlichting van het bedrijvenbeleid door het Ministerie van EZK wordt opgemerkt dat het onzeker en twijfelachtig lijkt dat de omvangrijke fiscale ondernemerschapsfaciliteiten effectief bijdragen aan de innovatie, productiviteit en de maatschappelijke welvaart.

Na 2010 worden er geen aanpassingen meer gedaan aan de KIA, ondanks een aantal aanbevelingen in enkele opeenvolgende rapporten. In 2015 wijst het IBO ZZP op een aantal 'weeffouten', zoals het afbouwtraject (zie figuur 9) in de KIA. Dit zou een negatief effect kunnen hebben op de beslissing om meerdere investeringen in hetzelfde jaar te doen. Naar aanleiding van dit IBO zijn er geen aanpassingen gedaan. In de evaluatie van SEO in 2017 komt de beleidsoptie 'afschaffen of aanpassen' aan de orde en doet SEO suggesties voor mogelijke aanpassingen van de KIA. Het kabinet laat in een brief weten geen directe noodzaak te zien om de KIA aan te passen en dat een eventuele aanpassing van de KIA in samenhang met de andere ondernemings- en ondernemersfaciliteiten moet worden bezien. Het kabinet verwijst hiervoor naar de in de brief opgenomen vervolgstappen. Deze genoemde vervolgstappen zijn echter niet concreet en verwijzen naar een volgend kabinet voor verdergaande stappen. Een terugkerende aanbeveling is om investeringsdata vast te leggen. In 2005 en 2017 geven SEO en EIM aan dat het gebruik van de investeringsdata voor de KIA kan bijdragen aan de kwaliteit van de evaluatie. Deze aanbeveling krijgt geen opvolging.

Figuur 10 geeft een overzicht van de verschillende onderzoeken en evaluaties die hebben plaatsgevonden sinds de invoering van de investeringsregeling in 1990 en de aanpassingen die zijn gedaan aan de KIA.

Figuur 11 *Onderzoek naar KIA*

Doeltreffendheid KIA is in onderzoek nooit aangetoond op basis van concreet bewijs



Aanbevelingen

Wij bevelen de minister van EZK aan om het toetsingskader van toepassing te verklaren en de KIA af te schaffen. Ook uit eerdere onderzoeken blijkt dat de doeltreffendheid van de KIA niet kan worden aangetoond.

5.2 Geldstromen TOGS

Met grote spoed is in het voorjaar van 2020 de Tegemoetkoming Ondernemers Getroffen Sectoren (TOGS) tot stand gekomen. Deze regeling bood ondernemers die direct door de coronacrisis werden geraakt een eenmalige tegemoetkoming van € 4.000 voor teruggelopen inkomsten en doorlopende vaste lasten. Snelheid van handelen stond voorop; ondernemers hoefden enkel vooraf aan een (beperkt) aantal voorwaarden te voldoen.

Naast de rechtmatigheid van de uitgaven (zie § 3.1 en 3.2) besteden we hier aandacht aan de vraag bij welke bedrijven de TOGS terecht is gekomen en in hoeverre de TOGS heeft bijgedragen aan het verlichten van hun financiële lasten. Dat doen we aan de hand van CBS-gegevens over onder andere de financiële positie van bedrijven in Nederland, die we hebben gekoppeld aan informatie van bedrijven die in de periode maart-juni 2020 TOGS ontvingen (zie bijlage op onze website [LINK] voor een nadere beschrijving van de aanpak). Op die manier kunnen we inzicht geven in relevante eigenschappen van de bedrijven die steun hebben ontvangen, ook in vergelijking met bedrijven die geen TOGS hebben ontvangen. Dergelijke inzichten kunnen ondersteunend zijn bij het beter vormgeven van vervolgregelingen zoals de Tegemoetkoming Vaste Lasten (TVL).

In algemene zin blijkt uit ons onderzoek dat bedrijven die TOGS hebben ontvangen een financieel slechtere uitgangspositie hadden dan de bedrijven die geen TOGS hebben ontvangen: het omzetverlies in het tweede kwartaal van 2020 was hoger en de liquiditeit en solvabiliteit (in 2018) waren lager bij ontvangers van de TOGS dan bij de bedrijven die geen steun hebben ontvangen.

5.2.1 Beschrijving TOGS-ontvangers

Op basis van de gekoppelde bestanden hebben we bijna 2 miljoen bedrijven kunnen onderzoeken. 215.879 van die bedrijven hebben TOGS ontvangen, dus ruim 10% van de bedrijven die in beeld zijn bij het CBS. Deze bedrijven ontvingen in totaal € 864 miljoen aan TOGS.[1] Bijna 90% hiervan is terechtgekomen bij kleine ondernemingen met minder dan 10 personen in dienst. Er zijn verschillende redenen waarom de overige 1,8 miljoen bedrijven geen TOGS hebben ontvangen. Alleen bedrijven in (sub)sectoren die het meest werden geraakt door de coronacrisis konden TOGS

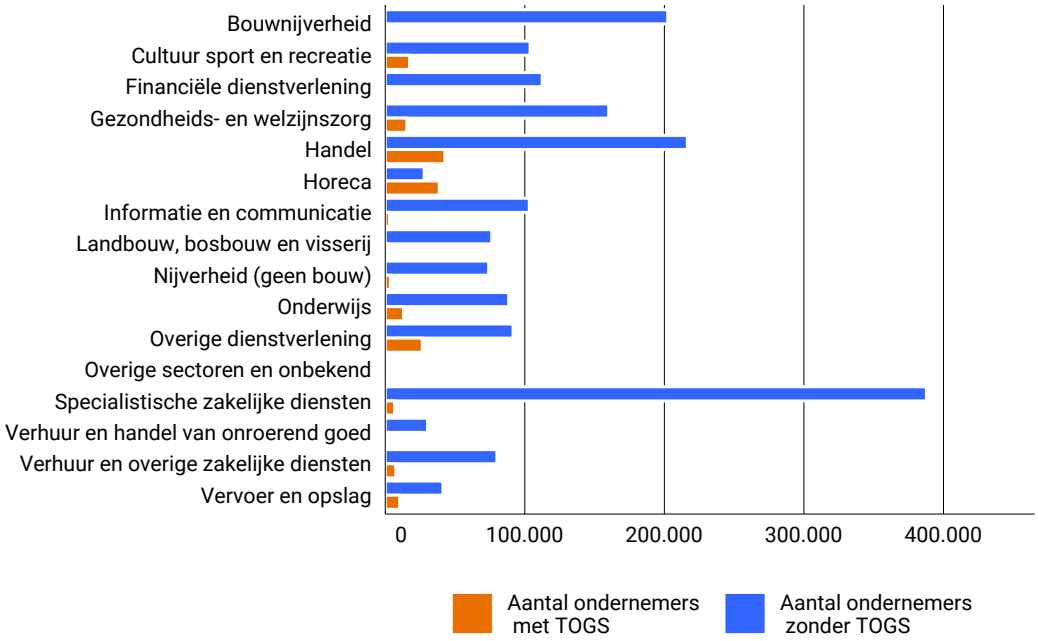
aanvragen. Een deel van de bedrijven kwam dus per definitie niet in aanmerking voor de steun. Verder moesten deze bedrijven de steun zelf aanvragen, waarbij niet bekend is om welke reden bedrijven de steun niet hebben aangevraagd. We hebben niet onderzocht of deze bedrijven andere vormen van overheidssteun hebben ontvangen. Zowel het Ministerie van EZK[2] als het CBS[3] publiceren informatie over diverse steunmaatregelen, en over kernmerken van de ontvangers van de steun. Wij richten ons niet op alle regelingen, maar specifiek op de kenmerken van bedrijven die TOGS hebben ontvangen (in vergelijking met bedrijven die dit niet hebben ontvangen).

Sectoren

Figuur 11 laat zien dat de steun vooral terecht is gekomen bij bedrijven in de sectoren Handel (23% van de steun), Horeca (20%) en Overige dienstverlening (14%). Verder valt op dat alleen in de sector Horeca meer TOGS-ontvangers waren dan bedrijven die geen TOGS hebben ontvangen.

Figuur 12 *Ontvangers van de TOGS naar sector*

Bijna de helft van TOGS-ontvangers afkomstig uit horeca en handel



Omzet

Aan de hand van omzetgegevens van ruim 650.000 bedrijven weten we dat bij bijna alle bedrijven de omzet in het tweede kwartaal van 2020 lager lag dan die van het tweede kwartaal van 2019. Een doorsnee bedrijf[4] dat TOGS heeft ontvangen had daarbij een veel groter omzetverlies dan een bedrijf dat geen TOGS heeft ontvangen

(€ 11.024 tegenover € 288 voor de bedrijven die geen TOGS hebben ontvangen). Dit is een duidelijke aanwijzing dat de regeling er in slaagt de meest getroffen bedrijven te bereiken.

Vaste lasten

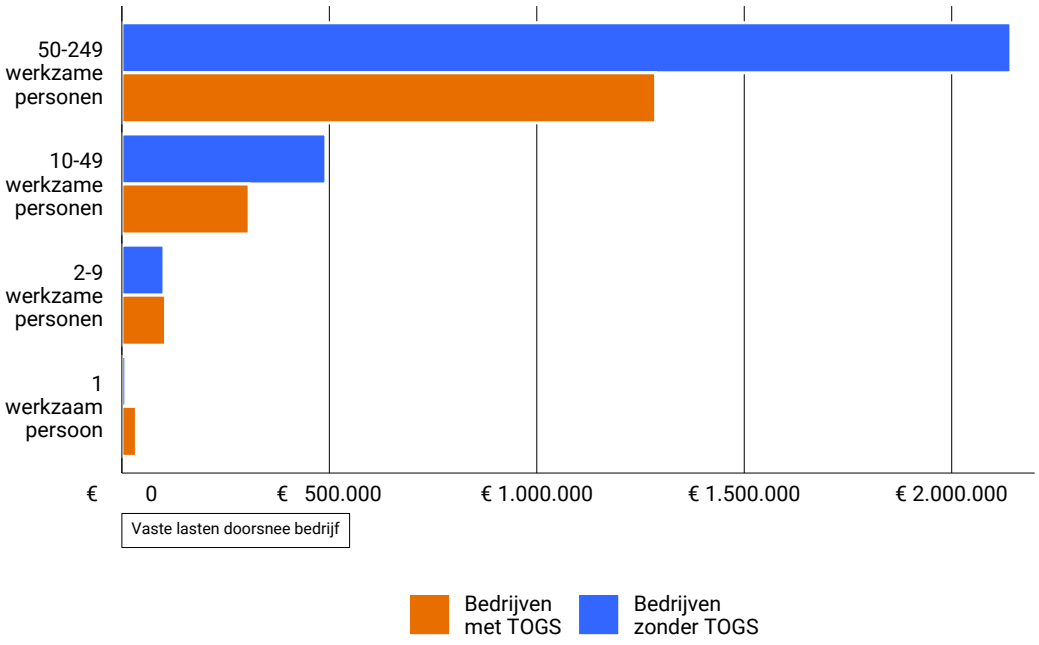
De TOGS gold als tegemoetkoming in de vaste lasten van getroffen bedrijven, zoals huur, verzekeringen en afschrijving van apparatuur. De meest recente gegevens over vaste lasten zijn uit 2018.[5]

Figuur 12 geeft de verschillen weer tussen TOGS-ontvangers en niet-TOGS-ontvangers naar omvang van de bedrijven. We zien dat de verschillen in vaste lasten tussen de ontvangers van de TOGS en de niet-ontvangers groter worden met de omvang van de bedrijven. Daarnaast blijkt ook dat de bijdrage vanuit de TOGS voornamelijk voor de kleinere bedrijven een substantiële bijdrage heeft kunnen betekenen. Van de grotere MKB-bedrijven lagen de vaste lasten hoger.

Hieruit blijkt dat de TOGS niet alleen de meest getroffen bedrijven lijkt te bereiken maar ook dat de regeling, in ieder geval voor de kleinste bedrijven, doeltreffend lijkt te zijn als tegemoetkoming in de kosten van de vaste lasten tijdens de coronacrisis. Voor de grootste bedrijven is dit minder het geval.

Figuur 13 *TOGS naar vaste lasten*

Bijdrage TOGS vooral relevant voor kleinere bedrijven



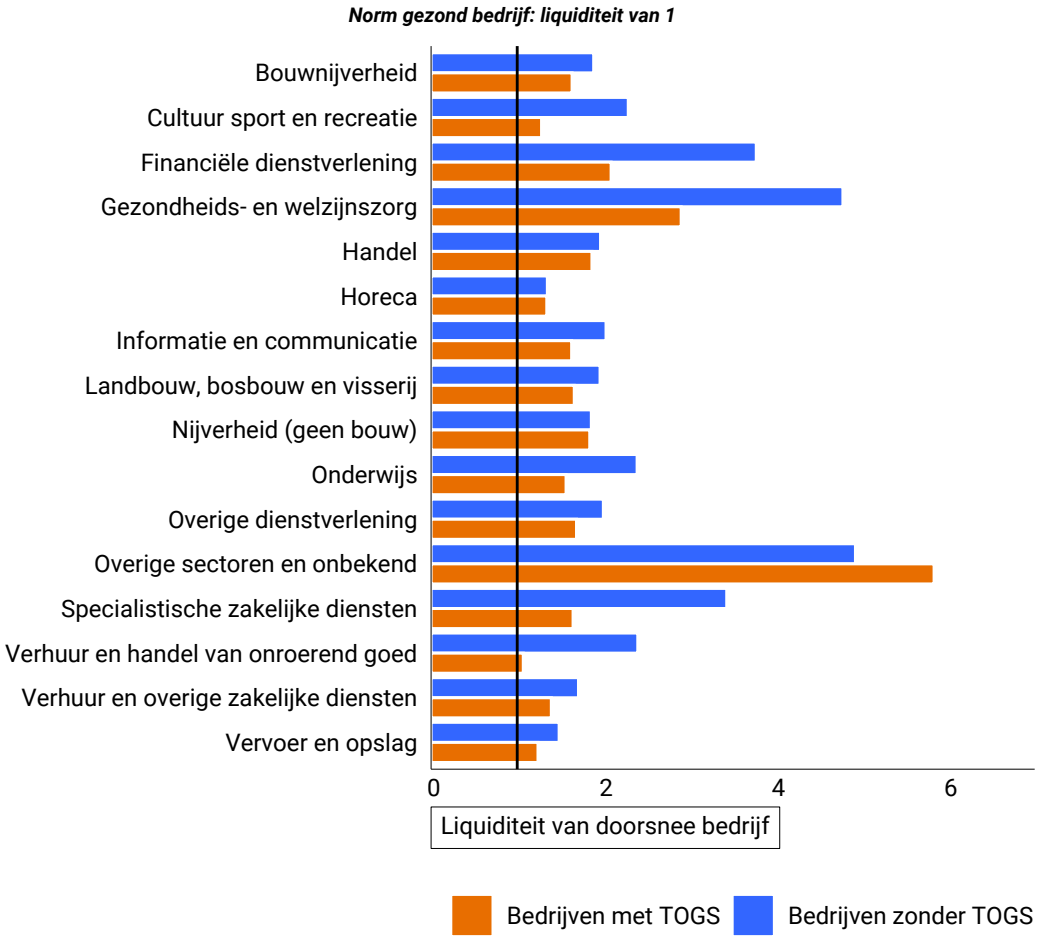
Liquiditeit en solvabiliteit

Om na te gaan of de TOGS het verschil kan maken is het van belang naar de liquiditeitspositie van bedrijven te kijken: de mate waarin zij aan de kortlopende

betalingsverplichtingen kunnen voldoen. Liquiditeit wordt uitgedrukt in een verhouding tussen de uitstaande verplichtingen en de middelen om daaraan te kunnen voldoen. Een waarde 1 (of groter) geldt als een indicator voor een gezonde onderneming. Om de waarde te kunnen bepalen moet een groot aantal gegevens uit eenzelfde periode worden gekoppeld. Daardoor zijn in onze gebruikte bestanden relatief veel bedrijven buiten deze analyse gevallen. De gegevens hebben betrekking op 2018.

Figuur 14 *TOGS naar liquiditeit*

Liquiditeit van TOGS-ontvangers ligt lager dan van overige bedrijven



De gegevens laten zien dat de betrokken bedrijven in iedere sector in 2018 gemiddeld gezien een gezonde liquiditeitspositie kenden (waarde groter dan 1). Wel was de gemiddelde liquiditeitspositie van de bedrijven die in 2020 geen TOGS hebben aangevraagd (in 2018) beter dan die bij de TOGS-ontvangers. Met inachtneming van de beperkingen van de gegevens zou dit een indicatie kunnen zijn dat niet-TOGS-ontvangers gezondere bedrijven zijn dan TOGS-ontvangers.

Een andere maat om de gezondheid van de bedrijven te bepalen is hun solvabiliteit: de mate waarin een organisatie in staat is om op korte en lange termijn aan haar betalings- en aflossingsverplichtingen te voldoen. Ook de solvabiliteit van bedrijven die TOGS hebben ontvangen is gemiddeld gezien lager dan de solvabiliteit van bedrijven die geen TOGS hebben ontvangen (niet in figuur 13 opgenomen).

Faillissementen

Tot slot kijken we nog naar het aantal faillissementen van bedrijven. Die faillissementen zouden beperk moeten zijn door de kabinetsmaatregelen. In 2020 was sprake van een historisch laag aantal faillissementen.[6] Dat zien we ook terug in onze cijfers. Kijken we naar de TOGS-ontvangers dan blijkt dat 0,1% van deze bedrijven in de periode tot en met december 2020 na hun steunaanvraag failliet is gegaan; dat is iets meer dan de bedrijven die geen TOGS hebben aangevraagd (0,06%).

Aanbeveling

De informatie uit deze analyse van ontvangers van de TOGS, en de informatie die de minister samen met het CBS publiceert, kan inzicht over de uitvoering van de maatregelen vergroten en helpen bij de vormgeving van dergelijke (vervolg)regelingen. We bevelen de minister aan verder op deze ingeslagen weg te gaan en samen met betrokken partijen daar waar mogelijk de uitvoerings- en beleidsinformatie te stroomlijnen.

5.3 Aanvullende maatregelen klimaat- en energiedoelstellingen

In deze paragraaf gaan we nader in op de klimaat- en energiedoelstellingen voor 2020 waaraan Nederland verplicht is te voldoen. Om die doelen te realiseren bevalen we het kabinet in 2015 aan om actie te ondernemen. Eind 2019 werd duidelijk dat Nederland niet aan de doelstellingen voor 2020 zou gaan voldoen. Onder druk heeft de minister van EZK in 2020 plannen uitgewerkt die dat moesten voorkomen. In ons onderzoek constateren we dat daardoor in de voorbereiding van die plannen risico's zijn ontstaan voor de uiteindelijke effectiviteit en doelmatigheid ervan. We laten dat zien aan de hand de voorbereiding in 2020 van twee belangrijke maatregelen.

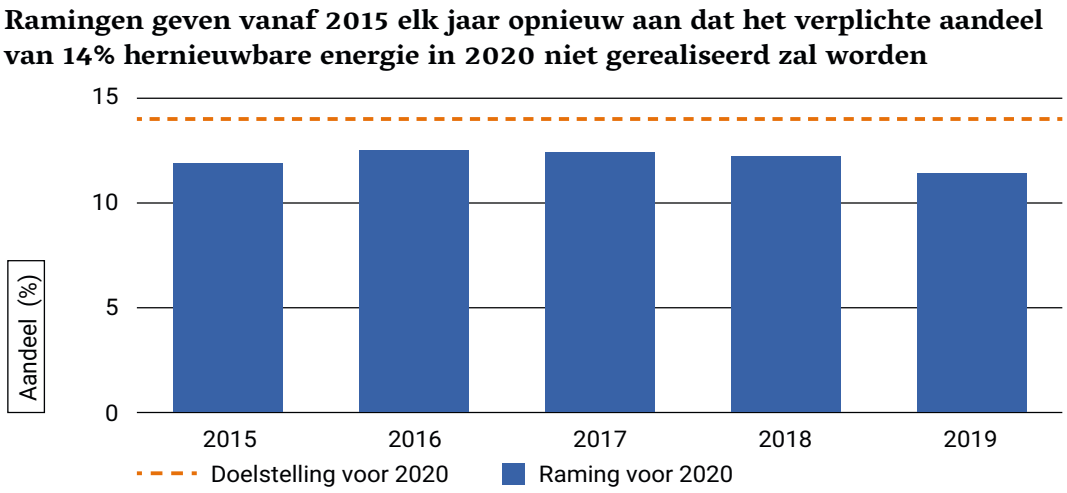
Doelen klimaat en energietransitie niet gehaald

Nederland moest ultimo 2020 te voldoen aan twee doelstellingen voor de klimaat- en energietransitie:

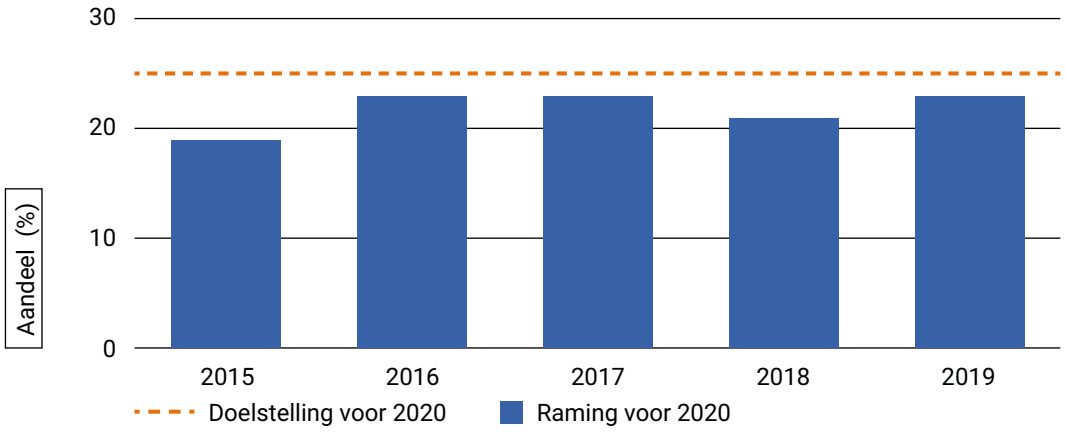
- een aandeel van 14% hernieuwbare energie in de totale jaarlijkse energieopwekking;
- een vermindering van CO_2-emissie van 25% ten opzichte van 1990.

Het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) raamde ieder jaar of Nederland in 2020 aan deze doelen zou gaan voldoen. De laatste 5 jaar lieten die ramingen steeds zien dat Nederland beide doelen niet gaat halen in 2020.

Figuur 15 *Jaarlijkse raming door het PBL van het aandeel hernieuwbare energie in 2020*



Figuur 16 *Jaarlijkse raming door het PBL van de CO_2-reductie in 2020 ten opzichte van 1990*



De raming uit 2019 heeft de minister aangezet om in 2020 alles uit de kast te halen om de doelen alsnog te halen, omdat beide doelstellingen juridisch afdwingbaar zijn. De hernieuwbare energiedoelstelling komt voort uit Europese afspraken, waarbij de Europese Commissie een boete kan opleggen als Nederland dit doel niet haalt. De afdwingbaarheid van de CO_2-reductiedoelstelling heeft de Hoge Raad in het Urgenda-vonnis in december 2019 bevestigd.

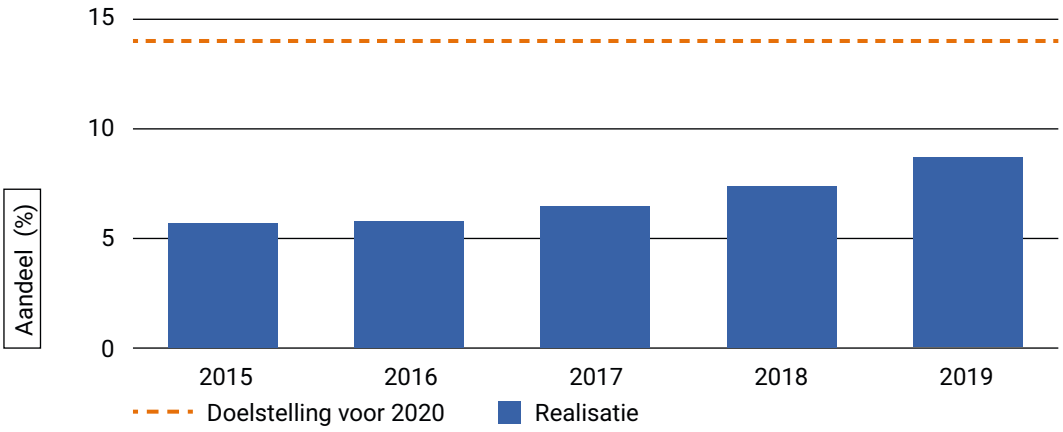
Te weinig resultaat voert de druk op

Al eerder hebben we geconstateerd dat achtereenvolgende kabinetten de doelen voor het klimaat- en energiebeleid niet realiseerden met hun ingezette beleidsinstrumenten (Algemene Rekenkamer, 2015a). We zagen onvoldoende samenhang en onderbouwing in de beleidsvoorbereiding, waardoor niet duidelijk was hoe effectief bepaalde maatregelen zouden zijn. Verder zagen we opeenvolgende verantwoordelijke ministers van EZ respectievelijk EZK vasthouden aan de meest optimistische scenario's.

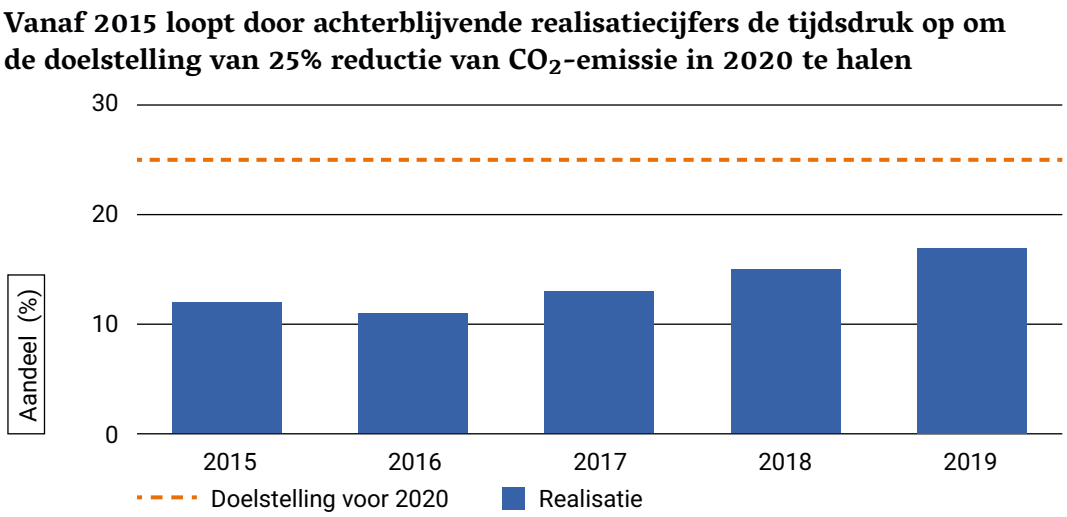
In zijn reactie op ons onderzoek uit 2015 gaf de minister van EZ dat hij ervan uitging met zijn voorgenomen beleid de doelen van 2020 te zullen realiseren. Maar kijken we naar de jaarlijkse uitkomsten van zijn beleid, dan blijkt dat vanaf 2015 de realisatiecijfers voor het aandeel duurzame energieproductie en CO_2-reductie ieder jaar achterlopen op de doelen van 2020 (zie figuur 16 en 17).

Figuur 17 *Jaarlijkse realisatiecijfers van het PBL van het aandeel hernieuwbare energie*

Vanaf 2015 loopt door achterblijvende realisatiecijfers de tijdsdruk op om de doelstelling van 14% hernieuwbare energie in 2020 te halen



Figuur 18 *Jaarlijkse realisatiecijfers van het PBL van de CO_2-reductie ten opzichte van 1990*



Ondanks dat jaarlijks een lichte vooruitgang is geboekt, neemt ieder jaar dat de realisaties achterblijven de druk om de doelen te halen toe. Deze toegenomen tijdsdruk brengt risico's met zich mee. Er is steeds minder tijd om maatregelen goed door te laten rekenen op (kosten)effectiviteit, en potentiele maatregelen kunnen afvallen vanwege te lange implementatietermijn.

Nieuwe maatregelen in 2020

Onder die toenemende druk om aan de Europese doelen voor duurzame energieproductie en het Urgenda-vonnis voor CO_2-reductie te voldoen heeft de minister in 2020 een maatregelenpakket aangekondigd. Wij hebben van twee belangrijke maatregelen de beleidsvoorbereiding in 2020 nader onderzocht:

- Een 'statistische overdracht' met Denemarken, waarbij Nederland een Deens overschot van hernieuwbare energie overneemt voor ongeveer € 200 miljoen om te voldoen aan de doelstelling van 14% duurzame energieproductie.
- De CO_2 uitstoot door energieproductie met kolen wordt wettelijk beperkt tot 35% van de maximale uitstoot per centrale, en daarnaast een gesubsidieerde, volledig stopzetting van kolengebruik in een enkele centrale om te voldoen aan de doelstelling voor CO_2-reductie.

Bij deze maatregelen signaleren we vanwege de tijdsdruk risico's op het gebied van doeltreffendheid en doelmatigheid.

Beperking kolenstook

Om aan de 25% CO_2-reductie in 2020 van het Urgenda-vonnis te voldoen kondigde de minister op 24 april 2020 extra maatregelen bovenop het reeds bestaande pakket aan bij de Tweede Kamer (EZK, 2020b). Daarmee wilde de minister een emissiereductie

van 11 megaton CO_2 realiseren, vooral met door maatregelen om het kolengebruik in de elektriciteitsproductie terug te dringen. Daarvoor gebruikt hij twee instrumenten:

- Een wetswijziging van de Wet Verbod op kolen bij elektriciteitsproductie, waarin een *tijdelijke* productiebeperking van 35% van de maximum uitstoot van de centrales wordt geregeld voor de periode van 2021 tot en met 2024 (EZK, 2020c).
- Een tender waarbij elektriciteitsproducenten een voorstel kunnen indienen om vrijwillig de elektriciteitsproductie met de stook van kolen in hun centrale definitief te stoppen (Minister van EZK, 2020d).

Tijdens de voorbereiding kwam al een aantal risico's naar boven:

- Deskundigen van twee adviesbureaus hebben aangegeven dat de maatregelen niet altijd volledig waren uitgewerkt om een goed oordeel te kunnen geven over de (kosten)effectiviteit. Ook gaven de deskundigen aan te weinig tijd te hebben gehad om echt goede inschattingen te maken.
- Door de minister geraadpleegde adviseurs signaleerden marktontwikkelingen die al leiden tot een verminderd verbruik van kolen en meer verbruik van gas. Daarom is het de vraag of het nuttig is het gebruik van kolen terug te dringen met subsidies omdat de ontwikkeling toch al ingang is gezet. Daarnaast verhoogt het de import-afhankelijkheid van elektriciteit, wat tot hogere prijzen kan leiden, en producenten daarmee weer stimuleren kolengestookte energie uit bijvoorbeeld Duitsland te importeren.
- Met de keuze voor een tender voor een vrijwillige stop van kolenstook in 1 centrale wil de minister kunnen kiezen voor de partij met de laagste prijs (EZK, 2020d). Aan die voorwaarde bleek de tender in de praktijk niet te kunnen voldoen. Er was slechts 1 partij geïnteresseerd, hetgeen de onderhandelingspositie van de minister verslechterde. Dat maar een partij interesse had, was feitelijk voorafgaand aan het opzetten van de tender al duidelijk.

Ondanks deze risico's beschikt de minister op korte termijn niet over alternatieve maatregelen. Er viel dus weinig te kiezen.

De 'statistische overdracht'

Met een 'statistische overdracht' wil de minister van EZK de doelstelling van 14% aandeel hernieuwbare energie behalen. Deze maatregel houdt in dat een EU-lidstaat zijn overschot aan hernieuwbare energie kan verkopen aan een EU-lidstaat met een tekort. Op 19 juni 2020 is een overeenkomst met Denemarken gesloten om een overschot te kopen. De werkelijke overdracht vindt in 2021 plaats, nadat voor Nederland de definitieve realisatiecijfers hernieuwbare energie voor 2020 bekend zijn en het exacte tekort- en daarmee benodigde overdracht - kan berekenen.

Ook bij deze maatregel heeft tijdsdruk een rol gespeeld. Andere maatregelen bleken niet op de korte termijn effectief te kunnen zijn om de doelstelling te halen. Het bijbouwen van extra zonnepanelen en windenenergie als alternatief duurt minimaal 5 jaar. Het accepteren van een boete van de Europese Commissie voor niet-naleving is overwogen. Toch is van dit scenario afgezien omdat Nederland dan zowel imagoschade zou oplopen, een rechtsgang zou riskeren, en het Nederland geen stap dichterbij hernieuwbare energie zou brengen.

Uit ons onderzoek naar deze maatregel blijkt een aantal risico's:

- De maatregel is administratief en draagt in principe niet bij aan het vergroten van het aandeel hernieuwbare energie in Nederland. In 2015 signaleerden wij dat dit een optie is om een sanctie van de Europese Commissie te vermijden, maar dat het niet wenselijk is in het kader van de nationale energiedoelstelling (Algemene Rekenkamer, 2015b).
- De minister van EZK heeft in de overeenkomst met Denemarken afgesproken dat die het geld voor hun reeds aanwezige overschot in zullen zetten bij een *nieuw* waterstofproject. Deze voorwaarde komt bovenop eisen die de Europese Commissie aan de statistische overdracht stelt en moet op die manier leiden tot extra productie van hernieuwbare energie in Europa.[7] De afspraak is niet verder uitgewerkt, waardoor het vooralsnog niet duidelijk is op welke manier Denemarken zal aantonen de extra hernieuwbare energie te hebben geproduceerd, bijvoorbeeld via navolgbare certificeringsprocedures.

Aanbeveling

Wij merken op dat ook in aankomende jaren er (dwingende) doelen zijn, deels voortkomend uit internationale verplichtingen, in het klimaat- en energiebeleid, zoals 16% aandeel hernieuwbare energie voor 2023, en 49% CO_2-reductie in 2030 ten opzichte van 1990 uit de Klimaatwet. Om de geconstateerde risico's in de toekomst te beperken bevelen wij de minister van EZK aan om:

- Te kiezen voor een realistisch scenario richting doelstellingen met meetbare en afgesproken tussendoelen (vgl. Algemene Rekenkamer, 2015b). Wij vragen de minister nogmaals uit te gaan van een weerbarstige realiteit waarbij ook tegenvallers voorkomen, en waar actuele monitoringsinformatie kan aanzetten om eerder en scherper bij te sturen.
- Te kiezen voor het vroegtijdige voorbereiden van maatregelen, zodat de gereedschapskist met potentiele maatregelen ruimer gevuld is en er uit meer opties kan worden gekozen.

- Onderbouw de effecten die verschillende maatregelen hebben op de uitwerking van andere maatregelen en andere (sub)doelen, niet alleen op de korte, maar ook langere termijn, en in samenhang met het Europees klimaat- en energiebeleid (vgl. Algemene Rekenkamer, 2015b).

5.4 Raming SDE-uitgaven

Het kabinet heeft als doelstelling om in 2020 14% van het Nederlandse energieverbruik uit duurzame bronnen op te wekken (zie ook § 5.3). In 2023 moet dit 16% zijn (EZK, 2019a). Daarnaast is in de Klimaatwet de ambitie vastgelegd om de uitstoot van broeikasgassen in 2030 met ten minste 49% te beperken ten opzichte van 1990. De minister van EZK zet verschillende instrumenten in waaronder de regelingen Stimulering Duurzame Energieproductie en Klimaattransitie (SDE+ en SDE++). De SDE+-regeling richt zich op de productie van duurzame energie. In 2020 is de regeling verbreed zodat deze ook ingezet kan worden voor het reduceren van broeikasgassen: de SDE++-regeling.

Beschikbaar budget duurzame energieregelingen 2020-2032
Voor de SDE+(+) is een meerjarig budget beschikbaar (EZK, 2019b). Het uitgangspunt is dat deze uitgaven worden gedekt met een heffing op het energieverbruik van huishoudens en bedrijven: de Opslag Duurzame Energie en klimaattransitie (ODE). Samen met de meerjarige budgetten voor de SDE-regeling en de middelen in de zogenoemde begrotingsreserve Duurzame Energie is er volgens de minister van EZK voor de periode 2020- 2032 in totaal € 47,2 miljard op de begroting van EZK beschikbaar. Dit bedrag is deels nodig voor uitgaven die het gevolg zijn van al eerder toegekende subsidies zoals de SDE en de SDE+. Het overige deel is beschikbaar voor nieuwe besluiten. De minister van EZK gebruikt het beschikbare budget naast de genoemde regelingen ook voor de financiering van bijvoorbeeld de Investeringssubsidie duurzame energie en energiebesparing (ISDE), de Hernieuwbare Energieregeling (HER(+)), en flankerend beleid. In het *jaarverslag 2020* van het Ministerie van EZK zijn deze uitgaven nader toegelicht door de minister. In ons verantwoordingsonderzoek 2018 hebben we de werking van de ODE, de SDE en de begrotingsreserve uitvoerig beschreven (Algemene Rekenkamer, 2019).

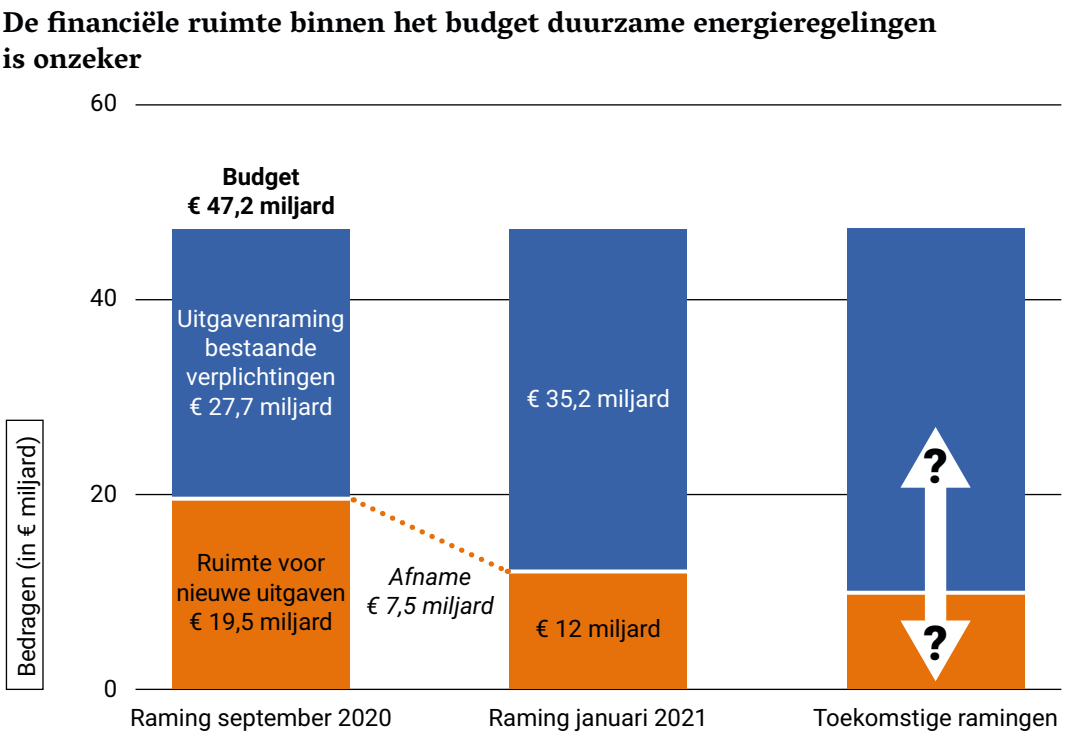
Periodieke ramingen verplichte uitgaven en beschikbare ruimte
Specifieke kenmerken van de SDE+(+) subsidies zijn de lange looptijd van de subsidie, 15 tot 20 jaar, en de relatie tussen de energieprijs en het jaarlijks uit te keren subsidiebedrag. Doordat de meerjarige uitgaven afhankelijk zijn van de toekomstige energieprijsontwikkeling bestaat er in beginsel onzekerheid over het beslag dat toegekende subsidies leggen op het budget voor duurzame energieregelingen en hiermee ook op

het deel van dit budget dat nog voor nieuwe uitgaven beschikbaar is. Om periodiek inzicht te hebben in de toekomstige uitgaven laat het Ministerie van EZK RVO twee keer per jaar een meerjarige uitgavenraming opstellen op basis van de meest recente energieprijsscenario's van het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL). Hierbij laat het ministerie, naast de uitgaven op bestaande subsidies, ook toekomstige subsidierondes voor bijvoorbeeld de SDE++ doorrekenen.

Volatiliteit van de raming

Bij de ontwerpbegroting 2021 van het Ministerie van EZK verwachtte de minister van EZK dat hij in de periode 2020-2032 een bedrag van € 27,7 miljard nodig had voor de uitbetaling van tot eind 2019 toegekende subsidies. Voor nieuwe subsidieverplichting was er € 19,5 miljard beschikbaar. Om de volatiliteit van de raming en het effect hiervan op de ruimte voor nieuwe uitgaven te illustreren hebben wij het Ministerie van EZK gevraagd om dezelfde berekening uit te voeren op basis van de raming van RVO uit januari 2021. Bij deze raming heeft RVO gebruikt gemaakt van het lagere energieprijsscenario uit de Klimaat- en Energieverkenning 2020. Door een lagere energieprijs op de energiemarkt zal vanuit de SDE-regelingen meer subsidie uitgekeerd moeten worden per geproduceerde eenheid duurzame energie. In de nieuwe berekening is het budget voor eventuele nieuwe uitgaven dan ook gedaald met € 7,5 miljard naar € 12 miljard. In onderstaande figuur is dit weergegeven. Bij toekomstige ramingen kan de ruimte voor nieuwe uitgaven ook weer toenemen.

Figuur 19 *Budget duurzame energieregelingen*



Op basis van de januariraming 2021 van RVO wordt het realiseren van de beleidsmatige doelstellingen een stuk duurder dan waar de minister in september 2020 nog vanuit ging. Daardoor heeft hij tot 2032 een stuk minder middelen tot zijn beschikking om nieuwe uitgaven te plannen om de doelstellingen te realiseren. Dit is voor de minister een belangrijk feit waarmee hij rekening moet houden bij besluitvorming over de vraag waaraan, wanneer en voor welk bedrag hij de resterende ruimte inzet. Zo wil de minister de komende jaren nog veel nieuwe CO_2-reducerende technieken stimuleren die veel kunnen kosten, zoals CO_2-afvang en -opslag . Dan is het van belang om te weten of er nog voldoende budget overblijft voor andere technieken of bijvoorbeeld voor projecten uit de Regionale Energiestrategieën.

Wij vinden het van belang dat ook het parlement hier, passend bij het budgetrecht, inzicht in heeft. In ons verantwoordingsonderzoek 2018 bevalen wij de minister van EZK daarom aan om het parlement te informeren over de verwachte uitgaven bij voorstellen voor nieuwe regelingen en het effect van deze voorstellen op de ruimte binnen het meerjarig beschikbaar gestelde budget. De minister heeft deze aanbeveling niet opgevolgd. De minister van EZK informeert het parlement bijvoorbeeld niet over de door hem verwachte uitgaven bij voorstellen voor de openstelling van nieuwe SDE+(+) rondes. Ook toekomstige uitgaven ten laste van het budget duurzame energie zoals de nadeelcompensatie voor kolencentrales en de kosten voor de tender voor de sluiting van een kolencentrale beperken de ruimte voor nieuwe uitgaven (zie ook § 5.3 in dit rapport). Verder merken wij op dat het kabinet in de Voorjaarsnota 2020 heeft besloten om € 680 miljoen van het budget voor duurzame energieregelingen af te halen en in te zetten als dekking voor algemene problematiek op de rijksbegroting. Alhoewel de minister van EZK daarbij aangeeft dat is geborgd dat het resterende budget toereikend is voor het bereiken van de klimaatdoelstellingen ontvangt het parlement geen cijfermatige onderbouwing daarvan.

Voorgaande staat of valt bij een goede raming van de uitgaven. Daarom vinden wij het van belang dat de minister van EZK het ramingsmodel van RVO periodiek laat evalueren. Sinds 2011 is dit echter nog niet gebeurd. Wij hebben zelf de kwaliteit van het ramingsmodel niet beoordeeld.

Wij bevelen de minister van EZK aan om:

- Het parlement te informeren over de verwachte kasuitgaven bij voorstellen voor regelingen en het effect van deze voorstellen op de ruimte binnen het meerjarig beschikbaar gestelde budget.
- Het ramingsmodel van RVO door te lichten.

5.5 Schadeherstel in Groningen

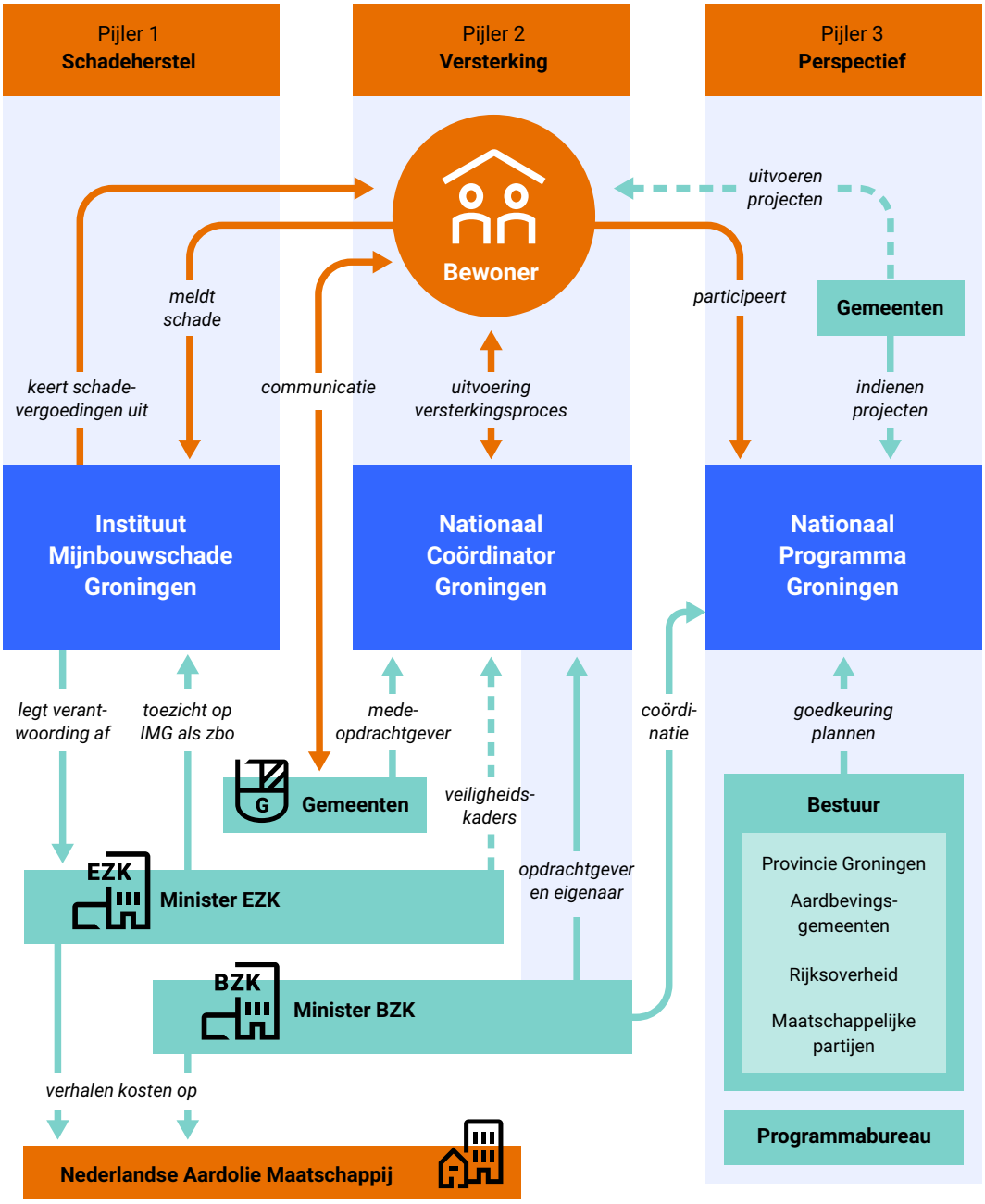
In ons verantwoordingsonderzoek 2020 hebben we nader onderzoek gedaan naar de schadeherstel- en versterkingsoperatie in het aardbevingsgebied in Groningen. In deze paragraaf richten wij ons op de uitkomsten voor de schadehersteloperatie, waarvoor de minister van EZK verantwoordelijk is. Voor de volledige uitkomsten van dit onderzoek verwijzen we naar ons rapport *Resultaten verantwoordings-onderzoek 2020 Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties* (Algemene Rekenkamer, 2021).

5.5.1 Beleid in 2020: 3 pijlers

Het beleid van de ministers van EZK en BZK voor het bevingsgebied is gebaseerd op 3 pijlers: 1) schadeherstel, 2) versterking en 3) toekomstperspectief (EZK en BZK, 2019). In figuur 19 zijn de verschillende organisaties afgebeeld die binnen de pijlers opereren. Per oktober 2019 zijn de verantwoordelijkheden in de aanpak van de aardbevingsproblematiek verdeeld over de ministers van EZK en BZK.

Figuur 20 *Overzicht betrokken organisaties*

Bij het beleid voor het aardbevingsgebied zijn diverse organisaties betrokken. Bewoners hebben vooral te maken met het IMG, de NCG en het NPG.



De eerste pijler, schadeherstel, valt onder de verantwoordelijkheid van de minister van EZK. Het Instituut Mijnbouwschade Groningen (IMG) handelt de schades af. Het IMG beoordeelt verzoeken tot vergoeding van materiële schade, zoals scheuren, en besluit over de toekenning en de hoogte van schadevergoedingen. Hierbij baseert het IMG zich op een advies van een onafhankelijk deskundige over de schadeoorzaak en de schadeomvang. Sinds september 2020 beoordeelt het IMG ook verzoeken tot vergoeding van schade in de vorm van waardedaling van woningen als gevolg van

de aardgaswinning. Het IMG opereert als zelfstandig bestuursorgaan (zbo) onafhankelijk van de rijksoverheid en de Nederlandse Aardolie Maatschappij (NAM). Het IMG is niet gebonden aan een budget voor wat betreft de schadevergoedingen en de uitvoeringskosten. Het IMG stelt jaarlijks ramingen op van de schadebetalingen en de uitvoeringskosten. Deze ramingen neemt het Ministerie van EZK op in zijn begroting.

De tweede pijler, versterking, valt onder de verantwoordelijkheid van het Ministerie van BZK en wordt uitgevoerd door de Nationaal Coördinator Groningen (NCG) als uitvoeringsorganisatie.

Samenwerking IMG en NCG
De keuze om het schadeherstel en de versterking bij 2 verschillende organisaties onder te brengen, blijkt in de praktijk lastig uit te leggen omdat bewoners het niet als 2 aparte problemen ervaren. In een convenant spraken NCG en IMG af dat samenwerking van deze organisaties erop gericht moet zijn om bewoners zoveel mogelijk te ontzorgen. In een evaluatie van het convenant staat dat in het najaar van 2020 een gezamenlijk loket zou worden vormgeven, “bijvoorbeeld een gezamenlijke webpagina die doorverwijst naar de websites van beide organisaties en/of een overkoepelend telefoonnummer of routering van gesprekken naar de juiste organisatie”. Begin 2021 is daarvan echter nog geen sprake.

5.5.2 Kosten en resultaten

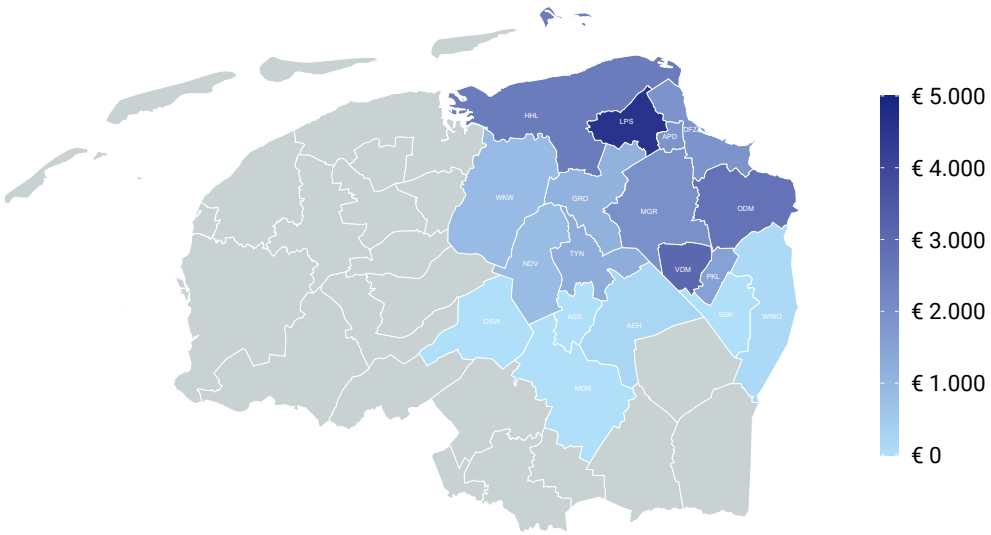
Kosten en resultaten schadeafhandeling
Voor elke euro aan schadevergoeding was het IMG in 2020 56 eurocent kwijt aan uitvoeringskosten. Ongeveer de helft van die uitvoeringskosten gaat op aan schade-experts, die de schade bij de gebouwen opnemen. Dit hangt samen met het feit dat de minister van EZK de kosten wil verhalen op de NAM. Om dat te kunnen doen, moet hij kunnen aantonen dat de schades veroorzaakt zijn door de bevingen als gevolg van de aardgaswinning. Dat vraagt om zorgvuldige - en dus kostbare -verantwoording van de schade.

De NAM heeft de gefactureerde schadeafhandelingskosten over 2020 betaald, maar heeft wel verzocht om meer informatie over de facturen. De NAM meent dat het Ministerie van EZK meer kosten aan de NAM doorbelast dan op grond van de betalingsovereenkomsten en het civiele aansprakelijkheids- en schadevergoedingsrecht gerechtvaardigd zou zijn. Ook is de NAM het niet eens met de gehanteerde methodiek om de schadebetalingen te bepalen.

Het IMG had als streven om in 2020 20.000 schademeldingen af te handelen. Dat is met 37.000 afgehandelde meldingen ruimschoots gehaald. Een andere doelstelling van het IMG is om reguliere schademeldingen binnen 6 maanden af te handelen. In 2020 is dit voor 71% van de besluiten van het IMG (gebaseerd op de laatste 2.500 besluiten) gelukt. Deze doelstelling is dus niet gehaald. Het IMG geeft hierover aan dat het in 2020 veel meer schademeldingen heeft binnengekregen dan verwacht (in totaal rond de 1.000 per week).

Figuur 21 *Hoogte schadevergoeding omgerekend naar huishouden*

In Loppersum zijn per huishouden de hoogste schadevergoedingen uitgekeerd



AEH: Aa en Hunze; APD: Appingedam; ASS: Assen; DFZ: Delfzijl; GRO: Groningen; HHL: Het Hogeland; LPS: Loppersum; MDR: Midden-Drenthe; MGR: Midden-Groningen; NDV: Noordenveld; ODM: Oldambt; OSW: Ooststellingwerf; PKL: Pekela; SSK: Stadskanaal; TYN: Tynaarlo; VDM: Veendam; WKW: Westerkwartier; WWO: Westerwolde

Informatievoorziening

De Tweede Kamer wordt op hoofdlijnen geïnformeerd over de voortgang in het schadeherstel en de versterking, maar daarbij wordt vaak geen link gelegd tussen kosten en resultaten. De eerder genoemde constatering over de kosten voor schade-experts laat zien dat de verhouding tussen apparaatskosten en daadwerkelijke kosten voor herstel disproportioneel is. Om te kunnen sturen op doelmatigheid is een helder inzicht in directe en indirecte kosten in relatie tot de resultaten noodzakelijk.

NAM

Het doel van het kabinet-Rutte III is om de NAM uit het schadeherstel en de versterkingsoperatie te halen. De rijksoverheid verhaalt de kosten voor schade en versterken daarbij nog wel op de NAM (zie kader).

De verantwoording van de kosten voor schade en versterken richt zich daarom nog steeds op de NAM. We constateren dat daar waar de ministers van BZK en EZK spreken van 'kosten verhalen op de NAM", dit betekent dat de Staat onder de streep 73% van deze kosten draagt.

Staat draagt grootste deel kosten

De kosten die de NAM draagt voor de schadeafhandeling, de versterking en het NPG hebben tot gevolg dat de afdrachten van NAM en van Energie Beheer Nederland B.V. (EBN) aan de Staat (aardgasbaten) teruglopen. EBN neemt namens de Staat deel in bijna alle olie- en gaswinning in Nederland. Uiteindelijk leiden de aardbevingskosten zo tot minder inkomsten voor de aandeelhouders van de NAM (Shell en ExxonMobil) en voor de Staat. De Staat betaalt zo indirect mee aan het schadeherstel en de versterking. In het in 2018 afgesloten Akkoord op Hoofdlijnen is de Staat met Shell en ExxonMobil overeengekomen dat de afdrachtensystematiek uit de Mijnbouwwet ook geldt voor de winning uit het Groningenveld (EZK, 2018). Dit heeft tot gevolg dat de Staat per 1 januari 2018 onder de streep ongeveer 73% van de kosten van de NAM voor de schade-afhandeling, de versterkingsoperatie en het NPG voor zijn rekening neemt.[8] In de oude situatie was dit 64%, zoals de minister in 2018 ook aan de Tweede Kamer heeft gemeld (EZK, 2018; zie ook: Algemene Rekenkamer, 2019).

Het Ministerie van EZK geeft aan dat de NAM "in de praktijk (…) verreweg de meeste verantwoording [vraagt], waardoor de verantwoordingseisen voor NAM vaak ook direct voldoende zijn om te voorzien in de eisen die vanuit beleid, financiële afdelingen en Auditdienst Rijk gesteld worden."

Hieruit blijkt dat het verhalen van kosten op de NAM diverse gevolgen heeft voor de 'achterkant' van de herstel- en versterkingsoperatie. Het feit dat het IMG een flink deel van zijn budget besteedt aan schade-experts is verbonden met het feit dat de kosten voor het schadeherstel verhaald moeten worden op de NAM.[9] Daarvoor moet precies worden vastgesteld hoeveel het schadeherstel kost.

Aanbevelingen

- We bevelen de ministers van BZK en EZK aan om geen nieuwe beleidswijzigingen door te voeren en de uitvoerders NCG en IMG de ruimte te geven het beleid uit te voeren en samenwerking (zoveel mogelijk 1 loket) verder vorm te geven, rekening houdend met het verschillende karakter van beide organisaties (zie ook uitkomsten in *Resultaten verantwoordingsonderzoek Ministerie van BZK*; Algemene Rekenkamer, 2021).

- We bevelen de ministers van BZK en EZK aan om de relatie tussen kosten en resultaten van de herstel- en versterkingsoperatie beter in beeld te brengen voor onder andere het parlement. Hierbij bevelen we de minister van EZK aan ook inzichtelijk te maken hoeveel de Staat zelf via de gederfde aardgasbaten bijdraagt aan de kosten voor schadeafhandeling en de versterking.
- De verhouding tussen apparaatskosten enerzijds en daadwerkelijke versterkingskosten en schadevergoedingen anderzijds is disproportioneel. Dit komt onder andere omdat veel kosten worden gemaakt voor de inzet van deskundigen, die mede nodig zijn voor het verhalen van kosten op de NAM. We bevelen de ministers van EZK en BZK aan te overwegen om aan de hand van een meerjarige raming van deze kosten te zoeken naar een alternatieve wijze van financiering en verantwoording voor schadeherstel en versterking. Er zouden bijvoorbeeld opties kunnen worden verkend voor een afkoopregeling met de NAM. Als kosten niet meer op adresniveau aan de NAM verantwoord hoeven te worden, kan het Rijk doelmatiger optreden.

5.6 Oordeel over 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 2020* van het Ministerie van EZK is betrouwbaar tot stand gekomen en is niet strijdig met de financiële verantwoordingsinformatie.

6. Reactie minister en nawoord Algemene Rekenkamer

De minister van EZK heeft op 28 april 2021 gereageerd op ons conceptrapport. Hieronder geven we zijn reactie samengevat weer. De volledige reactie staat op www.rekenkamer.nl/verantwoordingsonderzoek2020. We sluiten dit hoofdstuk af met ons nawoord.

6.1 Reactie minister van EZK

De minister van EZK onderschrijft grotendeels onze bevindingen en neemt vrijwel al onze aanbevelingen over. Zo geeft de minister bij de onderwerpen 'autorisatiebeheer ESB Oracle', 'back-up en recovery', 'informatiebeveiliging' en 'Geldstromen TOGS' aan dat acties al zijn gestart en aanbevelingen deels al zijn opgevolgd. Voor de overige onderwerpen geven we zijn reactie hierna kort weer.

Subsidiebeheer kerndepartement
De minister geeft aan dat er in het afgelopen jaar zelfstandig reviews zijn uitgevoerd, maar dat uitkomsten laat beschikbaar waren. Hij zal expliciet aandacht gaan besteden aan de uitkomsten van uitgevoerde reviews. De minister zegt de dossiervorming en bijbehorende subsidieleidraad nog meer onder de aandacht te zullen brengen bij de betrokken directies door periodieke voorlichting en afstemming. Hij doet geen toezegging over de eventuele aanpassing van de zogenoemde TO2-regeling, maar geeft aan dat hij hierover in overleg is met de betrokkenkennisinstellingen voor toegepast onderzoek (TO).

Subsidiebeheer RVO

De minister neemt onze aanbevelingen over om de afgesproken verbeteringen in het subsidiebeheer uit te voeren, zoals bij de onderbouwing van de subsidievaststellingen voor de SDE en bij de toepassing van de integrale kostensystematiek.

TOGS

De minister geeft aan dat hij controleert of de regels worden nageleefd en dat er daarnaast doorlopend meldingen van misbruik en oneigenlijk gebruik worden onderzocht. Bij het evident niet voldoen aan tenminste 1 van de 3 voorwaarden voor deze tegemoetkoming, volgt intrekking van de beslissing en terugvordering van de tegemoetkoming.

TVL

De minister neemt onze aanbevelingen over bij de verdere professionalisering van de uitvoering van de TVL. Het gaat hierbij om het bepalen op welke wijze voldoende zekerheid kan worden verkregen over voorwaarden die op voorhand niet controleerbaar zijn door RVO, en het voltooien en vaststellen van het handhavingsplan.

Uitvoerbaarheid coronasteunmaatregelen

De minister geeft aan dat RVO zich bewust is van het belang van een structurele borging van de werking van de IT-systemen. Hij neemt onze aanbeveling over om de belangrijkste beheersprocessen hiervoor te laten toetsen en zo nodig verbetermaatregelen te treffen.

Aandachtspunt totstandkoming bedrijfsvoeringsinformatie

De minister geeft aan dat het Ministerie van EZK over een beproefde procedure beschikt voor het opstellen en afstemmen van de bedrijfsvoeringsparagraaf in het jaarverslag, maar dat het interne toezicht hierop voor het komend jaarverslag wordt verscherpt.

Kleinschaligheidsinvesteringsaftrek

De minister merkt op dat het wel mogelijk is dat de KIA aan het toetsingskader fiscale regelingen voldoet, ook al is dat voor de verschillende onderdelen niet schriftelijk vastgelegd. Over de beschikbare gegevens over de hoogte van investeringen van KIA-gebruikers merkt hij op dat hier de afweging moet worden gemaakt tussen administratieve lasten voor gebruikers van de regeling, en de beleidsinformatie die daarmee beschikbaar komt. De minister vindt het verstandig als in de volgende evaluatie aandacht wordt besteed aan die afweging, en hij laat de besluitvorming over de KIA aan een volgend kabinet.

Aanvullende maatregelen klimaat- en energiedoelstellingen

De minister onderschrijft onze aanbevelingen om eerder en scherper te sturen op een realistisch scenario om klimaat- en energiedoelen re realiseren. Hij verwijst daarbij naar de jaarlijkse Monitor Klimaatbeleid bij de Klimaatnota, die dieper ingaat op de voortgang van resultaten in de verschillende sectoren en waarmee hij tussenstappen scherper in de gaten wil houden. Vroegtijdige voorbereiding van maatregelen zegt de minister te hebben opgepakt met de Studiegroep Invulling Klimaatopgave Green Deal, die met uitgewerkte maatregelen een 'gereedschapskist' beschikbaar heeft gemaakt voor de kabinetsformatie. De samenhang en onderbouwing van de verschillende maatregelen zegt de minister nader invulling te geven in het Klimaatplan en de Klimaat en Energieverkenning van Planbureau voor de Leefomgeving (PBL).

Raming SDE-uitgaven

De minister geeft aan naar manieren te zullen zoeken om het parlement meer inzicht te bieden over de consequenties van het voorgestelde verplichtingenbudget op de beschikbare financiële ruimte, waar mogelijk in combinatie met de evaluatie van het ramingsmodel. Hij merkt op voorzichtig te zijn met de communicatie over bepalende factoren die volatiel kunnen zijn, zoals de energieprijzen. Met het oog op het behoud van concurrentie in de SDE+, zegt de minister beperkt te zijn om bepaalde financiële informatie te verstrekken.

Schadeherstel in Groningen

De minister gaat in op die onderdelen van de aanbevelingen die zijn beleidsterrein betreffen en verwijst voor onze aanbevelingen over de versterkingsoperatie naar de reactie van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK).
De minister ziet de aanbeveling om de samenwerking van het Instituut Mijnbouwschade Groningen (IMG) en de Nationaal Coördinator Groningen (NCG) verder vorm te geven als steun voor huidige initiatieven om de samenwerking te verbeteren. Ook onderschrijft hij de aanbeveling om de relatie tussen kosten en resultaten van de herstel- en versterkingsoperatie en de bijdrage van de Staat hieraan beter in beeld te brengen voor het parlement. De minister meldt de Kamer een aantal keer te hebben geïnformeerd dat de Staat voor 73% aan de kosten voor schadeafhandeling en de versterking bijdraagt, en benadrukt dat dit aandeel de kosten betreft die de NAM daarbij maakt. Om Energie Beheer Nederland (EBN) in staat te stellen de kosten voor de schadeafhandeling en versterking in Groningen te dragen, kondigt de minister een raming in de Voorjaarsnota 2021 op de EZK-begroting aan voor de kapitalisatie van EBN. Bij onze aanbeveling een alternatieve wijze van financiering en verantwoording voor schadeherstel en versterking te overwegen, erkent de minister dat de uitvoeringskosten voor de schadeafhandeling relatief hoog zijn, maar dat zorgvuldigheid voorop

staat. Toch zegt de minister te streven naar een doelmatiger schadeafhandeling. Maar omdat het kabinet demissionair is, wil de minister niet inhoudelijk reageren op onze suggesties om de schadeafhandeling anders te financieren en te verantwoorden, zoals via een afkoopregeling met de Nederlandse Aardolie Maatschappij (NAM).

6.2 Nawoord Algemene Rekenkamer

We merken met instemming op dat de minister grotendeels de bevindingen in dit rapport onderschrijft en de aanbevelingen overneemt.

TOGS
We wijzen bij het tegengaan van misbruik en oneigenlijk gebruik van regelingen ook op van belang dat ondernemers tijdig duidelijkheid krijgen over mogelijke terugvorderingen. Het is op dit moment immers al bekend dat voor een deel van de aanvragen (36%) niet was vast te stellen of deze voldeden aan tenminste 1 van de 3 voorwaarden (omzetverlies, vaste lasten, vestigingseis).

Kleinschaligheidsinvesteringsaftrek
Uit toepassing van het *Toetsingskader fiscale regelingen* volgt dat afschaffing van de KIA in de rede ligt. Daarmee kan de minister van EZK een bijdrage leveren aan een fundamentele herziening van fiscale regelingen. De start van een nieuwe kabinetsperiode vormt een goede gelegenheid om hierover afspraken te maken. Zie voor meer informatie hierover onze rapporten *Resultaten verantwoordingsonderzoek 2020 Ministerie van Financiën en Nationale Schuld (IX)* (Algemene Rekenkamer, 2021a) en *Staat van de rijksverantwoording 2020* (Algemene Rekenkamer, 2021b). Met het oog op het verhelderen van afwegingen ten aanzien van fiscale regelingen en het vergroten van de navolgbaarheid van keuzes, ook voor het parlement, wijzen wij op het belang van het *Toetsingskader fiscale regelingen* bij besluitvorming over fiscale regelingen. Nu zijn deze afwegingen bij de KIA niet navolgbaar. De verschillende onderzoeken in de afgelopen 22 jaar, waarvan de laatste de evaluatie van de KIA door SEO in 2017, constateren onder andere dat de onderbouwing van de doeltreffendheid van de KIA ontbreekt.

Aanvullende maatregelen klimaat- en energiedoelstellingen
Wij waarderen de reactie van de minister dat hij eerder en scherper wil sturen om de verplichte klimaatdoelstelling te halen. In ons onderzoek constateren we dat ondanks het feit dat de minister beschikt over jaarlijkse raming- en realisatiecijfers, de doelen voor 2020 (nog) niet zijn gehaald. Wij volgen met belangstelling hoe de minister met de nieuwe opzet lessen uit het verleden heeft geleerd en scherper kan sturen.

Schadeherstel in Groningen

We bevestigen dat de minister de Tweede Kamer heeft geïnformeerd over de bijdrage van de Staat aan de kosten die de NAM maakt voor schadeafhandeling en de versterking. Onder verwijzing naar informatie van de minister constateren we dat deze bijdrage per saldo is toegenomen van 64% naar ongeveer 73% . Over de door de minister aangekondigde de kapitalisatie van EBN om de kosten voor de schade-afhandeling en versterking in Groningen te dragen, kunnen we geen uitspraken doen. Wij maken uit zijn reactie op dat de minister voornemens is een voorstel dienaangaande te doen aan het parlement. Van de inhoud zijn wij thans niet op de hoogte.

Bijlagen

Bijlage 1 Overzicht fouten en onzekerheden Ministerie van EZK 2020

Deze bijlage bevat een infographic met daarin de geconstateerde fouten en onzekerheden op totaalniveau en op artikelniveau. Op deze gegevens baseren wij ons oordeel over de verplichtingen en de uitgaven en ontvangsten in het *Jaarverslag 2020* van het Ministerie van EZK.

Op onze website www.rekenkamer.nl/verantwoordingsonderzoek2020 vindt u een overzicht van alle gecontroleerde bedragen en fouten en onzekerheden die we aantroffen in:

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

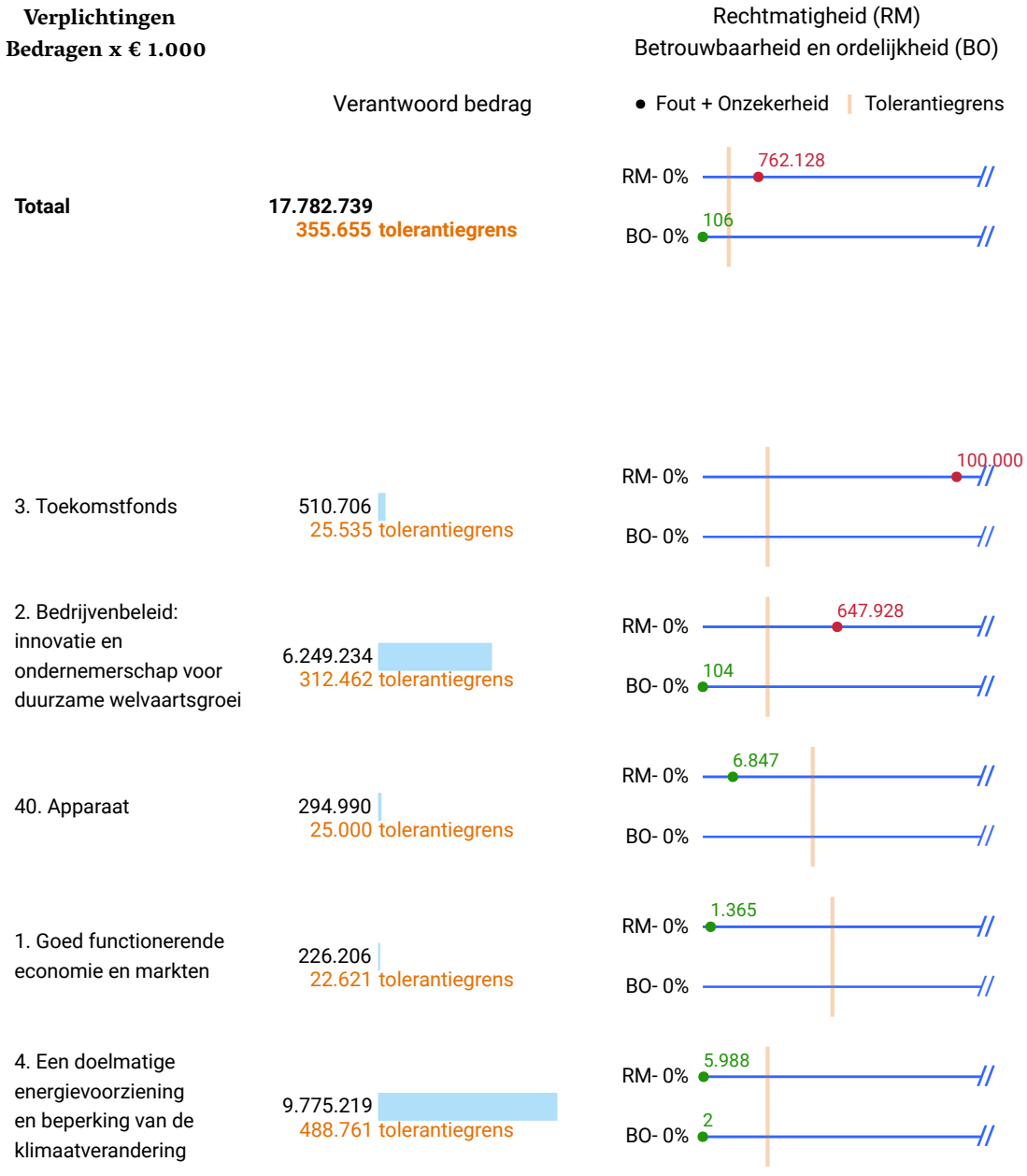
De infographic bevat ons oordeel op 2 criteria: *rechtmatigheid* en *betrouwbaarheid en ordelijkheid*. De figuur kent de volgende onderdelen:

- Bovenaan staat de weergave van de fouten en onzekerheden op het totaal van de verantwoordingsstaat.

- Daarna volgen de begrotingsartikelen waarin het hoogste percentage fouten en onzekerheden is geconstateerd. Begrotingsartikelen waarin geen fouten en onzekerheden zijn geconstateerd zijn niet in de infographic opgenomen. Naast het verantwoorde totaalbedrag per begroting is het totaalbedrag per begrotingsartikel opgenomen.
- De verticale rode streep geeft de tolerantiegrens aan.
- De groene balk illustreert de relatieve financiële omvang van het begrotingsartikel ten opzichte van het totaalbedrag per begroting.

Verplichtingen (bedragen x € 1.000)

Economische Zaken en Klimaat (XIII)

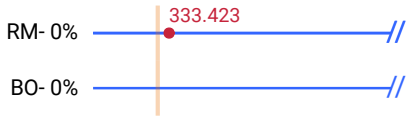
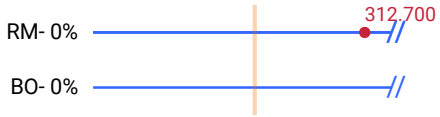
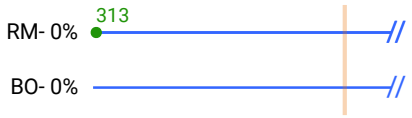


Uitgaven en ontvangsten (bedragen x € 1.000)

Economische Zaken en Klimaat (XIII)

Uitgaven + Ontvangsten
Bedragen x € 1.000

Rechtmatigheid (RM)
Betrouwbaarheid en ordelijkheid (BO)

	Verantwoord bedrag	● Fout + Onzekerheid | Tolerantiegrens
Totaal	**14.175.374** **283.507 tolerantiegrens**	
2. Bedrijvenbeleid: innovatie en ondernemerschap voor duurzame welvaartsgroei	3.721.522 186.076 tolerantiegrens	
5. Een veilig Groningen met perspectief	1.054.324 52.716 tolerantiegrens	
4. Een doelmatige energievoorziening en beperking van de klimaatverandering	7.413.210 370.660 tolerantiegrens	
40. Apparaat	321.116 25.000 tolerantiegrens	

Bijlage 2 Over het verantwoordingsonderzoek

In ons jaarlijkse verantwoordingsonderzoek beoordelen wij de jaarverslagen die de ministers op Verantwoordingsdag aanbieden aan de Staten-Generaal. Wij onderzoeken ook de bedrijfsvoering en beleidsresultaten van de ministeries gedurende het begrotingsjaar.

Wij voeren ons onderzoek uit op basis van de internationale kwaliteitsstandaarden voor rekenkamers, de International Standards of Supreme Audit Institutions (ISSAIs). Ons kwaliteitssysteem vereist dat wij onafhankelijk, integer en deskundig zijn, gedegen onderzoek doen, onze oordelen goed onderbouwen met feiten en daarover helder rapporteren. We waarborgen de kwaliteit van onze onderzoeksrapporten door een interne kwaliteitstoets uit te voeren.

Deze bijlage beschrijft kort de manier waarop wij ons verantwoordingsonderzoek uitvoeren. Een uitgebreide methodologische verantwoording staat op onze website: www.rekenkamer.nl/verantwoordingsonderzoek2020.

Financiële informatie

De financiële verantwoordingsinformatie die wij onderzoeken bestaat uit de rijksrekening en de rijkssaldibalans in het Financieel Jaarverslag van het Rijk, en de jaarverslagen van de ministeries. (art. 7.12 CW 2016, 1e lid onder c). De minister van Financiën is verantwoordelijk voor het opmaken van het Financieel Jaarverslag van het Rijk (art. 2.29 CW 2016, 4e lid).

Wij onderzoeken of:

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

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

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

Wij onderzoeken de jaarverslagen van de ministeries. De inhoud van de jaarverslagen is uitgewerkt in de Regeling Rijksbegrotingvoorschriften. De minister is verantwoordelijk voor het opmaken van het jaarverslag (art. 2.29 CW 2016, 2e lid).

Wij onderzoeken of de financiële verantwoordingsinformatie voldoet aan de normen van betrouwbaarheid, ordelijkheid en rechtmatigheid. Ook onderzoeken we of de jaarverslagen op de juiste manier zijn ingericht (art. 3.8 CW 2016, 1e lid).

Voor de normen voor onderzoek naar financiële informatie (financial audit) sluiten de ISSAIs aan bij de internationale controlestandaarden: de International Standards of Auditing (ISA). Deze standaarden stellen gedetailleerde eisen aan de planning en uitvoering van een controle en aan de rapportage daarover. Wij passen de ISSAIs toe, rekening houdend met de inrichting van het Nederlandse controlebestel en de comptabele regelgeving. De jaarverslagen van de ministeries worden gecontroleerd door de Auditdienst Rijk (ADR). De ADR geeft bij elk jaarverslag een controleverklaring af. Om efficiënt te werken maken wij zoveel mogelijk gebruik van de controlewerkzaamheden van de ADR. Wij toetsen jaarlijks het kwaliteitssysteem van de ADR en stellen risicogericht vast of de controlewerkzaamheden van de ADR goed zijn uitgevoerd en de bevindingen hebben geleid tot de juiste oordelen. Daartoe reviewen wij de controle van de ADR en voeren wij aanvullende eigen controlewerkzaamheden uit. Daarnaast ligt onze opdracht en de formulering van ons oordeel vast in de Comptabiliteitswet.

Wij leggen onze bevindingen en conclusies uit het onderzoek vast in een rapport per jaarverslag (art. 7.14 CW 2016, 1e lid). De Algemene Rekenkamer geeft bestuurlijke oordelen over de betrouwbaarheid, ordelijkheid en rechtmatigheid op totaalniveau en op artikelniveau.

Belangrijke fouten en onzekerheden lichten wij toe als uitzondering bij ons oordeel. Een fout of onzekerheid kan om 2 redenen belangrijk zijn:

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

Deze fouten en onzekerheden nemen wij op in een toelichtende paragraaf bij ons oordeel.

Bedrijfsvoering

De minister is verantwoordelijk voor:

- de bedrijfsvoering van het ministerie;
- het periodiek onderzoeken van de doeltreffendheid en doelmatigheid van die bedrijfsvoering;
- het begrotingsbeheer en de daartoe gevoerde administraties;
- het financieel beheer en de daartoe gevoerde administraties;
- het materieelbeheer voor zover dat betrekking heeft op roerende zaken en de daartoe gevoerde administraties (art. 4.1 CW 2016, 2e lid);
- het opmaken van het jaarverslag (art. 2.29 CW 2016, 2e lid).

Wij onderzoeken of:

- het begrotingsbeheer ordelijk en controleerbaar is (art. 3.2 CW 2016);
- het financieel beheer doelmatig, rechtmatig, ordelijk en controleerbaar is (art. 3.2 CW 2016);
- het verwerven, beheren en afstoten van materieel doelmatig, rechtmatig, ordelijk en controleerbaar is (art. 3.4 CW 2016);
- de financiële administratie betrouwbaar en controleerbaar wordt ingericht en gevoerd (art. 3.5 CW 2016);
- de overige aspecten van de bedrijfsvoering, zoals informatiebeveiliging, ITbeheer, management control, sturing en toezicht, voldoen aan de daaraan te stellen eisen;
- de niet-financiële verantwoordingsinformatie in het jaarverslag over de bedrijfsvoering betrouwbaar tot stand is gekomen en niet strijdig is met de financiële verantwoordingsinformatie (art. 3.9 CW 2016).

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

Het normenkader voor het verantwoordingsonderzoek naar de informatiebeveiliging komt voort uit de Baseline Informatiebeveiliging Overheid (BIO). De BIO bevat maatregelen om informatiebeveiligingsrisico's te beheersen. We toetsen een selectie van deze beheersmaatregelen binnen 4 aandachtsgebieden: governance, organisatie, risicomanagement en incidentmanagement. Daarmee richten we ons op het fundament van de informatiebeveiliging binnen organisaties. We toetsen zowel de beschreven procedures en verantwoordelijkheidsverdeling op papier, als de werking daarvan in de praktijk.

Voor elke organisatie beoordelen we de effectiviteit van de beheersmaatregelen: in hoeverre dragen zij bij aan het beheersen van een informatiebeveiligingsrisico? Vervolgens bepalen we met een risico-impactanalyse de ernst van de bevinding per beheersmaatregel. De ernst hangt onder andere af van de context van het departement en of het ministerie aanvullende beheersmaatregelen heeft getroffen bij het risico. Daarnaast nemen we in ons eindoordeel mee in hoeverre onze aanbevelingen uit eerdere verantwoordingsonderzoeken zijn opgevolgd.

Het normenkader voor het onderzoek naar het lifecyclemanagement van het IT-landschap is gebaseerd op relevante normen en best practices uit de internationaal geaccepteerde raamwerken COBIT, ITIL en ASL. Deze normen en best practices zijn vervolgens gemodelleerd naar de situatie bij het Rijk.

Het normenkader is opgebouwd uit de 5 stappen in het lifecyclemanagementproces, het inzicht in het IT-landschap en de PDCA-cyclus van Deming (Plan, Do, Check, Act). In het verantwoordingsonderzoek 2020 beoordelen wij de beheersingsmaatregelen die zijn getroffen om te voldoen aan de normen met betrekking tot het inzicht in het IT-landschap.

Een groot deel van de taken en verantwoordelijkheden die horen bij lifecycle-management zijn belegd bij de departementale CIO's. We toetsen alleen de normen bij hun taken en verantwoordelijkheden voor het lifecyclemanagement. Deze taken en verantwoordelijkheden zijn bijvoorbeeld vastgelegd in (openbare) kamerstukken, maar ook in stukken die in het rijksbrede CIO-beraad zijn gepasseerd.

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

Daarnaast geven wij een oordeel over de totstandkoming van de bedrijfsvoerings-informatie in het jaarverslag. Het onderzoek naar de betrouwbare totstandkoming richt zich op het proces van de totstandkoming van de informatie en minder op de informatie zelf. Wij geven dus geen oordeel over deze niet-financiële informatie.

Beleidsresultaten

De minister is verantwoordelijk voor:

- het ontwikkelen, vaststellen en uitvoeren van het beleid;
- het toezicht houden op het uitvoeren van het beleid;
- het periodiek onderzoeken van de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid;
- de in de begroting opgenomen informatie;
- de in het jaarverslag opgenomen informatie (art. 4.1 CW 2016).

Wij onderzoeken of:

- het gevoerde beleid doeltreffend en doelmatig is (art. 7.16 CW 2016);
- de niet-financiële verantwoordingsinformatie in het jaarverslag over het beleid betrouwbaar tot stand is gekomen en niet strijdig is met de financiële verantwoordingsinformatie (art. 3.9 CW 2016).

In het onderzoek gaat het vooral om de vraag of de belastingbetaler waar voor zijn geld krijgt en of de ministers het parlement hierover voldoende informeren. De eisen waaraan beleid moet voldoen zijn uitgewerkt in lagere regelgeving en/of opgenomen in beoordelingskaders die de Algemene Rekenkamer of andere organisaties hebben opgesteld. Waar dat van belang is, vermelden wij het normenkader dat wij hebben gehanteerd.

Wij selecteren de beleidsterreinen die wij onderzoeken op basis van thema en maatschappelijke relevantie. De concrete vraagstelling en normstelling verschilt per onderzoek.

KIA

Voor ons onderzoek naar de Kleinschaligheidsinvesteringsaftrek (KIA § 5.1) hebben we de volgende probleemstelling gehanteerd: Is er sprake van toenemende investeringen van relatief geringe omvang door KIA-gebruikers, en in hoeverre informeren de bewindspersonen van EZK en Financiën het parlement hierover? Verder zijn wij nagegaan waar het financieel voordeel van deze regeling terecht komt ('follow-the-money'). Om een antwoord te krijgen op onze onderzoeksvragen hebben we in de periode van augustus 2020 tot en met januari 2021 gesprekken gevoerd met

medewerkers van de ministeries van EZK en Financiën, waaronder ook medewerkers van de Belastingdienst. Tevens hebben we diverse (openbare en interne) documenten bestudeerd over de KIA.

Normenkader

Voor de normen hebben we ons mede gebaseerd op het Toetsingskader Fiscale regelingen van het Ministerie van Financiën en op artikel 3.1 en 3.2 van de Compatibiliteitswet 2016 (CW 2016). Het Toetsingskader Fiscale regelingen wordt gebruikt om de haalbaarheid en wenselijkheid van fiscale regelingen te bepalen en om te dwingen tot een heldere afweging over (nieuwe) overheidsuitgaven in het algemeen en daarnaast het specifieke instrument fiscale regelingen. In artikel 3.1 van de CW 2016 staat dat ieder beleidsvoorstel waarover gecommuniceerd wordt naar de Tweede Kamer dient te worden toegelicht in termen van nagestreefde beleidsdoelstellingen, in te zetten instrumenten, de verwachte doeltreffendheid en doelmatigheid en financiële gevolgen. In artikel 3.2 van de CW 2016 staat dat de ministers verantwoordelijk zijn voor de ordelijkheid en controleerbaarheid van het begrotingsbeheer. We hebben deze uitgangspunten toegepast op de door ons onderzochte aspecten, zoals de verantwoordelijkheidsverdeling tussen de betrokken ministers, de probleem- en doelformulering en de informatievoorziening aan het parlement.

Methodologische aanpak data-analyse

Voor de data-analyse voor de KIA hebben we aangiftegegevens uit de inkomstenbelasting (IB) en vennootschapsbelasting (Vpb) bij de Belastingdienst gebruikt over de periode 2010 t/m 2018. In deze dataset bevat alle ondernemers die een of meerdere jaren in die periode KIA hebben aangevraagd. De KIA-variabele in onze analyses is het aangevraagde bedrag. We hebben de meest recente cijfers gebruikt die de Belastingdienst bezit. Deze gebruikte dataset bevat definitieve en voorlopige aanslagen waarbij KIA is aangevraagd. Verder zijn eventuele correcties die ondernemers hebben toegepast op de voorlopige aanslagen of correcties die voortkomen uit beroep of bezwaar verwerkt in de dataset. In onze analyses hebben we de ondernemers uitgesplitst naar twee groepen ondernemers die de Belastingdienst hanteert: GO-ondernemers (Grote Ondernemingen) en mkb-ondernemers. De SBI-branchecodes (de codes voor de standaard indeling van bedrijven) hebben we omgecodeerd tot een variabele met 21 categorieën.

De gegevens die we hebben gebruikt zijn gegevens die de Belastingdienst verzamelt en registreert voor hun primaire taak: het heffen van belastingen. Andere gegevens die van belang kunnen zijn voor het gebruik als beleidsinformatie zitten niet in dat bestand. Bedrijven die geen KIA aanvragen registreert de Belastingdienst niet als zodanig. Dat beperkt de bruikbaarheid van deze gegevens. We kunnen wel aangeven

waar de belastingaftrek terecht komt, maar we kunnen de effectiviteit van de aftrek niet bepalen. Een vergelijking tussen gebruikers en niet-gebruikers is immers niet mogelijk.

Schadeherstel in Groningen
Het fundament het onderzoek naar de schadeherstel in Groningen (§ 5.3) wordt gevormd door interviews met diverse partijen binnen het Groningendossier (binnen en buiten de rijksoverheid) en deskresearch naar o.a. Kamerbrieven, voortgangsrapportages, evaluaties, interne documenten van het Ministerie van BZK en EZK zoals notulen van belangrijke overleggen en adviezen van diverse partijen in de afgelopen jaren.

De aardbevingsproblematiek in Groningen kent een lange geschiedenis. Omdat deze beleidscasus deel uitmaakt van het verantwoordingsonderzoek 2020, hebben wij ons in dit onderzoek gefocust op dat jaar. Dit zorgt ervoor dat niet naar alle beleidskeuzes uit het verleden onderzoek is gedaan die op de achtergrond wel nog steeds een rol spelen. Omdat dit onderzoek een beleidscasus is en onderdeel van een groter onderzoek, was er een beperkte capaciteit beschikbaar.

Dit onderzoek vond plaats in de periode september 2020 tot en met januari 2021. Vanwege de coronamaatregelen heeft de organisatie van de Algemene Rekenkamer besloten dat er geen werkbezoeken mochten plaatsvinden. Daarom hebben alle interviews online plaatsgevonden en is alleen in de zomer van 2020 een verkennend bezoek gebracht aan het aardbevingsgebied. Verder werkte het team ook gedurende het hele onderzoek vanuit huis. Ondanks deze beperkingen hebben wij getracht toch een zo goed mogelijk beeld van de situatie in Groningen te krijgen, maar het is goed deze context mee te geven.

Ons onderzoek naar de doelmatigheid en doeltreffendheid van beleid binnen het verantwoordingsonderzoek leidt tot bevindingen, conclusies en aanbevelingen. Daarnaast geven wij een oordeel over de totstandkoming van de beleidsinformatie in het jaarverslag. Het onderzoek naar de betrouwbare totstandkoming richt zich op het proces van de totstandkoming van de informatie en minder op de informatie zelf. Wij geven dus geen oordeel over deze niet-financiële informatie.

Bijlage 3 Literatuur

Algemene Rekenkamer (2021). *Resultaten verantwoordingsonderzoek 2020 bij het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties (VII).* Den Haag: eigen beheer.

Algemene Rekenkamer (2021a). *Resultaten verantwoordingsonderzoek 2020 Ministerie van Financiën en Nationale Schuld (IX)*. Den Haag: eigen beheer.

Algemene Rekenkamer (2021b). *Staat van de rijksverantwoording 2020*. Den Haag: eigen beheer.

Algemene Rekenkamer (2020). *Resultaten verantwoordingsonderzoek 2019 bij het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat (XIII)*. Den Haag: eigen beheer.

Algemene Rekenkamer (2019). *Resultaten verantwoordingsonderzoek 2018 bij het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat (XIII), Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit en Diergezondheidsfonds (F)*. Den Haag: eigen beheer.

Algemene Rekenkamer (2015a). *Energiebeleid: op weg naar samenhang*. Den Haag: eigen beheer.

Algemene Rekenkamer (2015b). *Stimulering duurzame energie (SDE+). Haalbaarheid en betaalbaarheid van de beleidsdoelen*. Den Haag: eigen beheer.

Algemene Rekenkamer (1999). *Belastingen als beleidsinstrument*. Tweede Kamer, vergaderjaar 1998–1999, 26 452, nrs. 1-2.

EIM (2005). *Ondernemen makkelijker en leuker? Evaluatie zelfstandigenaftrek en enkele andere fiscale instrumenten gericht op ondernemerschap*. 31 augustus 2005.

EZK (2020a). Brief van de staatssecretaris van EZK. *Toetsingskaders risicoregelingen rijks-overheid aan inzake de regelingen BMKB, COL, Groeifaciliteit, Qredits en garantie-fondsen GGTO en VZR*. Bijlage bij Kamerstuk: Tweede Kamer, vergaderjaar 2020-2021, 35 420, nr. 204.

EZK (2020b). Kamerbrief 24 april 2020. Uitvoering Urgenda-vonnis, Tweede Kamer, vergaderjaar 2019-2020, 32 813, nr. 496.

EZK (2020c). Kamerbrief 1 juli 2020, aankondiging wetsvoorstel wijziging wet verbod op kolen in elektriciteitsproductie. Tweede Kamer, vergaderjaar 2019-2020, 32 813, nr. 555.

EZK (2020d). Kamerbrief 18 september 2020, Call for proposals om vrijwillig centrale te sluiten, Tweede Kamer, vergaderjaar 2020-2021, 32 813, nr. 568.

EZK (2020e) Begroting EZK 2021, Tweede Kamer, vergaderjaar 2020-2021, 35 570 XIII, nr. 2

EZK (2019a). Begroting EZK 2020. Tweede Kamer, vergaderjaar 2019-2020, 35 300 XIII, nr. 2

EZK (2019b). Kamerbrief van 1 oktober 2019. Nadere specificatie van de ontwikkeling van de SDE+-uitgaven na 2024 Tweede Kamer, vergaderjaar 2019-2020, 35 300 XIII, nr. 6.

EZK (2018). Kamerbrief. Tweede Kamer, vergaderjaar 2017-2018, 33 529, nr. 499.

EZK en BZK (2019). Kamerbrief over de overdracht van taken 'Groningen' van EZK naar BZK. Vergaderjaar 2019-2020, 33 529, nr. 695. 16 oktober 2019.

Financiën (2019). *Nota over de toestand van 's Rijks financiën*. Kamer, vergaderjaar 2019–2020, 35 300, nr. 2, SEO Economisch Onderzoek (2017) *Evaluatie fiscale ondernemersregelingen*, (in opdracht van het Ministerie van Economische Zaken). Amsterdam: april 2017.

Bijlage 4 Eindnoten

1 Bron: Tabel – Gebruik door bedrijven van financiële steunmaatregelen coronacrisis t/m 31 december 2020, te vinden op https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2021/06/bijna-helft-van-de-bedrijven-gebruikt-coronasteunmaatregel, geraadpleegd op 31 maart 2021.

2 https://www.bedrijvenbeleidinbeeld.nl/corona-en-bedrijvenbeleid, geraadpleegd op 31 maart 2021.

3 https://www.cbs.nl/nl-nl/maatwerk/2021/06/gebruik-van-steunmaatregelen-corona-per-31-december, geraadpleegd op 31 maart 2021.

4 We gebruiken hiervoor de mediaan.

5 De overzichten die volgen, zowel over vaste lasten, liquiditeit en solvabiliteit, zijn gebaseerd op informatie over ruim 250.000 bedrijven die geen TOGS hebben ontvangen (13% van de bedrijven in de ABR-database van het CBS) en ruim 30.000 ontvangers van de TOGS (16% van de TOGS-ontvangers).

6 Zie nieuwsbericht CBS 'Minder faillissementen in 2020', 12 januari 2021, https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2021/02/minder-faillissementen-in-2020, geraadpleegd op 31 maart 2021.

7 De minister schrijft hierover: *"De middelen die met de overdracht gemoeid zijn, worden namelijk besteed aan een Power-to-X project voor elektrolyse van groene waterstof, wat goed past in de bredere samenwerking met Denemarken en bij de waterstofambities van Nederland. Hiermee voldoet de overeenkomst ook aan de wens om de middelen in te zetten voor een duurzaam project dat bijdraagt aan de transitie in Europa."*, Kamerbrief 19 juni 2020, Energiesamenwerking Denemarken en statistische overdracht, Tweede Kamer, vergaderjaar 2019–2020, 32 813, nr. 614

8 Zie hierna.

9 Zie hierna

De volgende tekstdelen zijn aangepast nadat het conceptrapport is aangeboden aan de minister van EZK voor bestuurlijk wederhoor. Het gaat hier om een feitelijke verbetering van de tekst in het rapport. Redactionele aanpassingen zijn hier niet opgenomen.

Oorspronkelijke tekst in § 5.2.2: "Dit heeft tot gevolg dat de Staat per 1 januari 2018 onder de streep ongeveer 73% van de kosten voor de schadeafhandeling, de versterkingsoperatie en het NPG voor zijn rekening neemt."

Vervangen door: "Dit heeft tot gevolg dat de Staat per 1 januari 2018 onder de streep ongeveer 73% van de kosten van de NAM voor de schadeafhandeling, de versterkingsoperatie en het NPG voor zijn rekening neemt."

Oorspronkelijke tekst in § 5.2.2: ‘Het feit dat het IMG een flink deel van zijn budget besteedt aan schade-experts is onlosmakelijk verbonden met het feit dat de kosten voor het schadeherstel verhaald moeten worden op de NAM.’
Vervangen door: ‘Het feit dat het IMG een flink deel van zijn budget besteedt aan schade-experts is verbonden met het feit dat de kosten voor het schadeherstel verhaald moeten worden op de NAM.’

Algemene Rekenkamer
Afdeling Communicatie
Postbus 20015
2500 EA Den Haag
070 342 44 00
voorlichting@rekenkamer.nl
www.rekenkamer.nl

Den Haag, mei 2021