

Vergaderjaar 2016–2017

34 550 XIII

Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Economische Zaken (XIII) en het Diergezondheidsfonds (F) voor het jaar 2017

Nr. 5

BRIEF VAN DE ALGEMENE REKENKAMER

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 6 oktober 2016

Met deze brief ontvangt u enkele aandachtspunten bij de ontwerpbegroting 2017 (hoofdstuk XIII) van het Ministerie van Economische Zaken (EZ). De begroting omvat € 4,9 miljard aan uitgaven, € 18,2 miljard aan verplichtingen en € 3,8 miljard aan ontvangsten.

Wij gaan in op enkele aandachtspunten voortkomend uit ons onderzoek, die relevant kunnen zijn voor de begrotingsbehandeling dit najaar, te weten:

- extra geld toegekend aan de Nederlands Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA);
- verbeterstappen gemaakt in informatievoorziening duurzame energie;
- professionele aandacht voor inkoopbeheer blijft nodig;
- aanscherping proces beoordeling staatssteun.

We sluiten de brief af met een overzicht van nog te publiceren onderzoek van de Algemene Rekenkamer op het terrein van het Ministerie van EZ.

1 Algemene aandachtspunten bij de begroting

Het valt op dat de inkomsten voor het Rijk voor wat betreft de begroting EZ afnemen door dalende aardgasproductie en uitbetaalde schadevergoedingen voor bevingsschade.

De jaarlijkse uitgaven aan subsidies van het ministerie bedragen ongeveer € 2 miljard. Hierover verantwoordt het ministerie zich in de jaarverantwoording. De Minister van EZ is daarnaast ook beleidsverantwoordelijk voor de uitvoering van belangrijke fiscale maatregelen, zoals de landbouvvrijstelling in de inkomstenbelasting en de zelfstandigenaftrek. Hierover legt hij in de EZ-jaarverantwoording geen verantwoording af, omdat het belastinguitgaven zijn. In ons nog te publiceren onderzoek

Belastingfaciliteiten (najaar 2016) zullen de financiële en beleidsmatige verantwoordelijkheden voor de fiscale maatregelen uitgebreid aan bod komen.

2 Extra geld toegekend aan de NVWA

Het toezicht van de NVWA is van groot belang voor het borgen van de volksgezondheid, voedselveiligheid, plant- en diergezondheid en de exportpositie van de agrarische sector. In 2013 concludeerden wij in ons onderzoek *Toezicht bij de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit na de fusie* dat de oprichting van de NVWA vooralsnog niet de daarvan verwachte efficiëntievoordelen had opgeleverd. De beoogde structurele besparing van € 50 miljoen werd niet gehaald.¹

De Minister geeft aan dat hij de afgelopen jaren een aantal, soms ingrijpende maatregelen genomen om het toezicht te versterken. Eind 2015 heeft de Minister de Tweede Kamer geïnformeerd dat een duurzame balans tussen kosten en baten nog niet in zicht is. Het kabinet heeft daarom in de Voorjaarsnota 2016 structureel € 23 miljoen jaarlijks toegevoegd aan de NVWA-bijdrage.² Dit nieuwe budgettaire kader biedt volgens de Minister de mogelijkheid om te komen tot een financieel gezonde en toekomstbestendige NVWA. Voor de lange termijn benadrukt de Minister dat aandacht voor de uitvoerbaarheid van wet- en regelgeving essentieel is.

Vereenvoudiging van wet- en regelgeving blijft daarom onverminderd de inzet van de Minister in de Europese Unie (EU) en dat geldt ook bij het formuleren van nationale wet- en regelgeving.³ In ons Verantwoordingsonderzoek EZ over 2016 zal de NVWA in ieder een belangrijk aandachtspunt zijn.

3 Verbeterstappen gemaakt in informatievoorziening duurzame energie

De Minister heeft zich meerjarige doelen gesteld voor de productie van duurzame energie. De begroting zou winnen aan inzichtelijkheid bij meer transparantie over de voortgang van de realisatie daarvan en de daarvoor benodigde uitgaven. Daarop hebben wij gewezen in eerdere brieven bij de begroting⁴ en in ons rapport *Stimulering van duurzame energieproductie (SDE+)*⁵. In zijn reactie op ons rapport SDE+ heeft de Minister een overzichtelijk totaalbeeld van de financiële- en beleidsinformatie toegezegd. Op 7 december 2015 heeft de Minister een eerste overzicht gestuurd aan de Tweede Kamer.⁶ Daarnaast heeft de Minister de ontwerpbegroting aangevuld met meer informatie over de beschikbare financiële middelen in zowel de begroting als de begrotingsreserve.⁷ Het totaal van de beschikbare informatie komt tegemoet aan vrijwel al onze aanbevelingen. Deze waren er met name op gericht om de volgende zaken te verduidelijken: welke resultaten moeten de beleidsinstrumenten hebben om de beleidsdoelen te behalen, wat zijn de verwachte uitgaven en hoe flexibel zijn de beschikbare financiële middelen? Wij waarderen de stappen van de Minister om de informatievoorziening te verbeteren en moedigen hem aan het totaaloverzicht verder te blijven ontwikkelen. Zijn

¹ bijlage bij Kamerstuk 26 991, nr. 386. Den Haag: Sdu Uitgevers.

² Kamerstuk 33 835, nr. 33. Den Haag: Sdu Uitgevers.

³ Kamerstuk 33 835, nr. 22.

⁴ Kamerstuk 33 750 XIII, nr. 5; Kamerstuk 34 000 XIII, nr. 9 en Kamerstuk 34 000 XIII, nr. 8.

⁵ Kamerstuk 31 239, nr. 187.

⁶ Kamerstuk 31 239, nr. 208.

⁷ Zie met betrekking tot begrotingsreserves en in het bijzonder de reserve duurzame energie ons recente rapport *Begrotingsreserves*. Bijlage bij Kamerstuk 31 865, nr. 78.

toezegging om periodiek inzicht te bieden in de (geraamde) inzet van de beschikbare middelen⁸ sluit aan op onze eerdere suggestie.⁹

Daarnaast is ook de ontwerpbegroting van het Ministerie van Financiën van belang voor duurzame energie. Zo valt dit jaar de kapitaalinjectie van € 780 miljoen aan TenneT op.

Het staatsbedrijf heeft volgens de Minister extra kapitaal nodig, omdat het tot en met 2025 verwacht € 5 tot 7 miljard te moeten investeren in uitbreiding en vervanging van het Nederlandse hoogspanningsnet op land en op zee. In ons rapport *Investerings TenneT in Nederlands hoogspanningsnet* concluderen wij dat de Minister van EZ en de Autoriteit Consument en Markt er onvoldoende op toezien dat de investeringen die TeneT doet noodzakelijk en doelmatig zijn.¹⁰ Een goede beoordeling van de noodzakelijkheid en doelmatigheid is van belang om te voorkomen dat kosten onterecht worden doorberekend in de tarieven die TenneT in rekening brengt bij zijn afnemers.

4 Professionele aandacht voor inkoopbeheer blijft nodig

De rijksoverheid koopt jaarlijks voor circa € 10 miljard aan goederen en diensten in. De Minister van EZ is rijksbreed verantwoordelijk voor het aanbestedingsbeleid. Wij constateren jaarlijks veel onrechtmatigheden; in 2015 bij ruim 5% van de inkopen. Onrechtmatigheden kunnen veroorzaakt worden doordat formele voorschriften niet worden nageleefd (bijvoorbeeld het niet of te laat aanbesteden), maar ook wijzen op bijvoorbeeld ondoelmatige inkoop, het uitsluiten van het midden- en kleinbedrijf of integriteitsrisico's.

Wij constateerden in het Verantwoordingsonderzoek 2015 dat het Rijk diverse verbeteringen heeft doorgevoerd, namelijk het aantal inkooppunten heeft teruggebracht van 350 naar 20 en kennis over inkoop heeft gebundeld. Ook zijn inkopers beter gepositioneerd om weerstand te bieden tegen druk van opdrachtgevers om geldende regels te omzeilen. De professionaliteit van inkopers kan nog verder worden verbeterd¹¹.

Wij zijn met de Ministers voor Wonen en Rijksdienst en van Economische Zaken en de Auditdienst Rijk (ADR) overeengekomen dat wij gezamenlijk in 2016 meer aandacht schenken aan de verdere professionalisering en de kwaliteit van de inkoopprocessen.

Het Rijk is bij inkoop en aanbesteding op zoek naar een goede balans tussen wat nodig is om zowel de rechtmatigheid, integriteit en doelmatigheid als de toegankelijkheid voor marktpartijen te bevorderen. Het kost tijd om de regels zorgvuldig uit te voeren en de regels worden soms ervaren als bureaucratisch en ondoelmatig.

Ook in 2016 zal de inkoopwetgeving en het vergroten van de professionaliteit van het inkoopproces nog aandacht vragen van vooral de Minister voor Wonen en Rijksdienst en de Minister van Economische Zaken.

5 Staatssteun

In onze Verantwoordingsonderzoeken over 2015 hebben wij de Minister van EZ (evenals de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport) aanbevolen om te bezien of het voor Nederland zinvol is om de processen

⁸ Kamerstuk 31 239, nr. 218.

⁹ Zie ons antwoord op vraag 2 in Kamerstuk 34 475 XIII, nr. 8.

¹⁰ bijlage bij Kamerstuk 28 165, nr. 181.

¹¹ Algemene Rekenkamer (2016), *Staat van de Rijksverantwoording 2015*, paragraaf 2.3.1

rond beoordeling van mogelijke staatssteun aan te passen aan de gemoderniseerde staatssteunregels en daarbij te bezien of staatssteunmaatregelen onder een van de vrijstellingsverordeningen en -besluiten kunnen worden gebracht.¹²

De Minister van EZ heeft laten weten dat zijn ministerie samen met andere ministeries instrumenten ontwikkelt voor een verdere aanscherping van de betreffende procedures. In ons Verantwoordingsonderzoek 2016 bij het Ministerie van EZ zullen wij onderzoeken tot welke aanpassingen dat heeft geleid.

6 Overig te publiceren onderzoek van de Algemene Rekenkamer

Tot publicatie van ons Verantwoordingsonderzoek over 2016 op 17 mei 2017, verwachten we over en/of in verband met het Ministerie van EZ de volgende onderzoeken te publiceren:

- het rapport *Belastingfaciliteiten*, publicatie gepland in het najaar van 2016;
- de *Begrotingsbrief EU*, publicatie gepland in het najaar van 2016.

Algemene Rekenkamer

drs. A.P. (Arno) Visser,
president

dr. E.M.A. (Ellen) van Schoten RA,
secretaris

¹² bijlage bij Kamerstuk 34 457 XIII, nr. 2. Den Haag: Sdu Uitgevers.