

Ministerie van Economische Zaken en Klimaat (XIII)

Rapport bij het Jaarverslag 2022

2023

Vooraf

Verantwoordingsonderzoek 2022

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

Op basis van deze vragen beschrijven wij per begrotingshoofdstuk of de verantwoordelijke ministers hun zaken op orde hebben. Zoals onze wettelijke taak voorschrijft, geven wij daarbij ook oordelen over de financiële informatie, de kwaliteit van de bedrijfsvoering en de totstandkoming van de bedrijfsvoerings- en beleidsinformatie in de jaarverslagen van de ministers. Pas nadat zij de verklaring van goedkeuring van de Algemene Rekenkamer bij de rijksrekening en rijkssaldibalans hebben ontvangen, kunnen de Staten-Generaal per begrotingshoofdstuk decharge verlenen aan de verantwoordelijke minister. Bijlage 2 bevat een uitgebreidere toelichting op ons verantwoordingsonderzoek.

Dit rapport heeft betrekking op het *Jaarverslag 2022* van het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat. Onze overige publicaties in het kader van het verantwoordingsonderzoek 2022 vindt u op www.rekenkamer.nl/verantwoordingsonderzoek-2022. Hier vindt u ook ons rapport *Staat van de rijksverantwoording 2022*. Hierin nemen wij de verklaring van goedkeuring van de rijksrekening op. Ook bevat deze publicatie een overkoepelende uiteenzetting over het verantwoordingsonderzoek 2022.

Inhoud

1. Onze conclusies | 4

2. Feiten en cijfers | 6

3. Financiële informatie | 11

3.1 Oordeel over de financiële verantwoordingsinformatie op totaalniveau | 12

3.2 Oordeel over de financiële verantwoordingsinformatie op artikelniveau | 14

4. Bedrijfsvoering | 15

4.1 Ontwikkelingen in de bedrijfsvoering | 15

4.2 Oordeel over de bedrijfsvoering | 16

4.3 Onvolkomenheden | 17

4.4 Opgeloste onvolkomenheden | 20

4.5 Belangrijke risico's en aandachtspunten in de bedrijfsvoering | 20

4.6 Onderzoeksuitkomsten totstandkoming bedrijfsvoeringsinformatie | 25

5. Beleidsresultaten | 26

5.1 Monitoring energiebesparing | 26

5.2 Omscholing naar ICT en techniek | 35

5.3 Toekomstfonds | 41

5.4 Onderzoeksuitkomsten totstandkoming beleidsinformatie | 43

6. Reactie minister en nawoord Algemene Rekenkamer | 44

6.1 Reactie minister van EZK | 44

6.2 Nawoord Algemene Rekenkamer | 46

Bijlagen | 47

Bijlage 1 Overzicht fouten en onzekerheden Ministerie van EZK 2022 | 47

Bijlage 2 Over het verantwoordingsonderzoek | 50

Bijlage 3 Literatuur | 59

Bijlage 4 Eindnoten | 62

1. Onze conclusies

De ministers van Economische Zaken en Klimaat (EZK) en voor Klimaat en Energie (KE) nemen veel maatregelen om de uitstoot van broeikasgassen tegen te gaan. De minister voor KE geeft bijvoorbeeld subsidies aan burgers en bedrijven om over te stappen naar schone energie. Energiebesparing draagt ook bij aan het terugdringen van de uitstoot van broeikasgassen. Het is zaak dat de ministers voor betere informatie over energiebesparingen zorgen. Ook zijn vakmensen hard nodig voor de energietransitie. Hiervoor is het nodig dat de ministers beter nadenken over maatregelen om vakmensen naar de energiesector te krijgen. De minister betaalde in 2022 ook € 3,5 miljard aan subsidies als tegemoetkoming aan burgers en bedrijven voor de oplopende energierekening door de stijging van de energieprijzen na het begin van de oorlog in Oekraïne. De minister van EZK was daarnaast in 2022 nog druk bezig met aanvragen die bedrijven voor coronasteun konden doen en met controleren of bedrijven recht hadden op geld dat ze eerder hadden ontvangen.

Zorgen over energiemaatregelen

Steeds meer burgers en bedrijven gaan van gas over op elektriciteit. Door een tekort aan capaciteit kunnen netbeheerders niet iedereen meteen op het elektriciteitsnet aansluiten. Daarom schreven we vorig jaar dat het belangrijk is dat de minister samen met de Tweede Kamer duidelijk maakt wie er het eerst toegang tot het elektriciteitsnet moet krijgen. Ook de brancheorganisatie Netbeheer Nederland en de Autoriteit Consument & Markt hebben daar inmiddels op aangedrongen.

De landen van de Europese Unie hebben met elkaar afgesproken de komende jaren veel energie te besparen. Minder energie gebruiken is goed voor het klimaat, en helpt ook om het

tekort aan capaciteit op het net te verkleinen. Maar gaat Nederland de afgesproken besparingen halen? Er is nu nog te weinig informatie om dat vast te kunnen stellen. Met de informatie die er wel is, kan de minister niet goed zien of hij bijvoorbeeld extra besparingsmaatregelen moet nemen.

Een ander probleem is dat er te weinig vakmensen en IT-ers zijn die elektrische apparaten kunnen installeren of kabels kunnen leggen. Een subsidie om mensen om te scholen naar een baan in de techniek was wederom geen succes. Werkgevers maakten er bijna geen gebruik van. Wij vinden dat de minister van tevoren beter moet nadenken over zulke maatregelen.

Financieel oordeel bij het Jaarverslag 2022 van het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat



De financiële verantwoordingsinformatie in het *Jaarverslag 2022* van het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat voldoet op totaalniveau aan de daaraan te stellen eisen, zoals opgenomen in de Comptabiliteitswet 2016 en de Rijksbegrotingsvoorschriften, met uitzondering van de rechtmatigheid van de samenvattende verantwoordingsstaat baten-lastenagenschappen.

Onvolkomenheden bij Ministerie van Economische Zaken en Klimaat

Bestaande onvolkomenheid	2019	2020	2021	2022	
1. Autorisatiebeheer financieel systeem		✗	✗	✗	▶
Nieuwe onvolkomenheid					
2. Inkoopbeheer EZK				✗	
Opgeloste onvolkomenheid					
3. Uitvoerbaarheid coronacrisis-maatregelen			✗	✓	

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

Het Ministerie van EZK heeft in 2022 € 25.908 miljoen uitgegeven. Dit is 7,9% van de totale rijksuitgaven over 2022. Daarnaast is het verplichtingen aangegaan voor € 45.886 miljoen. De ontvangsten bedroegen € 11.181 miljoen.

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

	2020	2021	2022
Verplichtingen	17.783	19.527	45.886
Uitgaven	8.937	12.323	25.908
Ontvangsten	5.238	5.700	11.181
Fte's	7.712	8.325	9.671

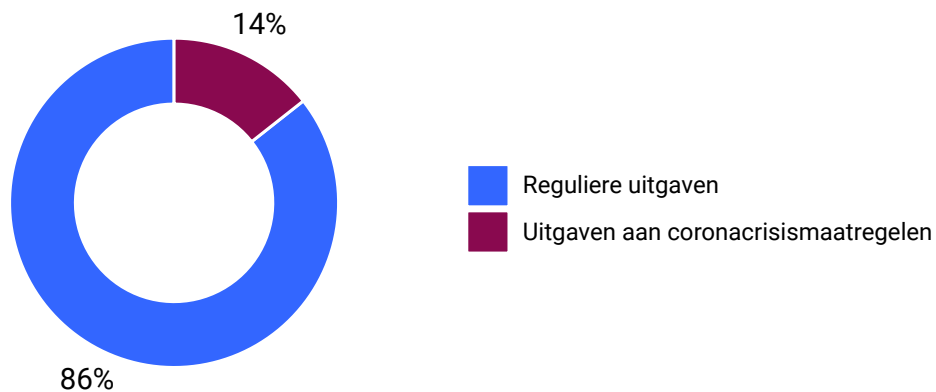
Vergeleken met 2021 zijn de verplichtingen en de uitgaven meer dan verdubbeld. Belangrijke oorzaken hiervan zijn maatregelen die het kabinet vanwege de energiecrisis heeft doorgevoerd. Het gaat om bijvoorbeeld de tegemoetkoming energieprijzen kleinverbruikers. Daarmee ontvingen huishoudens aan het eind van het jaar 2 keer € 190. Ook heeft de minister in 2022 een voorschot voor een lening verstrekt,

waarmee Energiebedrijf Nederland (EBN) de gasvoorraad voor Nederland op peil helpt te houden. Verder heeft de minister in 2022 € 9,3 miljard aan de Nederlandse Aardolie Maatschappij (NAM) betaald. Die kan met deze vergoeding de gasopslag in Norg op een andere manier vullen, waardoor de gaswinning in Groningen sneller naar nul kan.

Figuur 1 geeft aan dat 14% van de uitgaven in 2022 is besteed aan coronacrisismaatregelen. Het grootste deel daarvan, € 3,5 miljard, heeft de minister uitgegeven aan de Tegemoetkoming Vaste Lasten, een subsidie voor bedrijven die door de coronacrisis zijn geraakt.

Figuur 1 Percentage uitgaven van het Ministerie van EZK aan de coronacrisismaatregelen

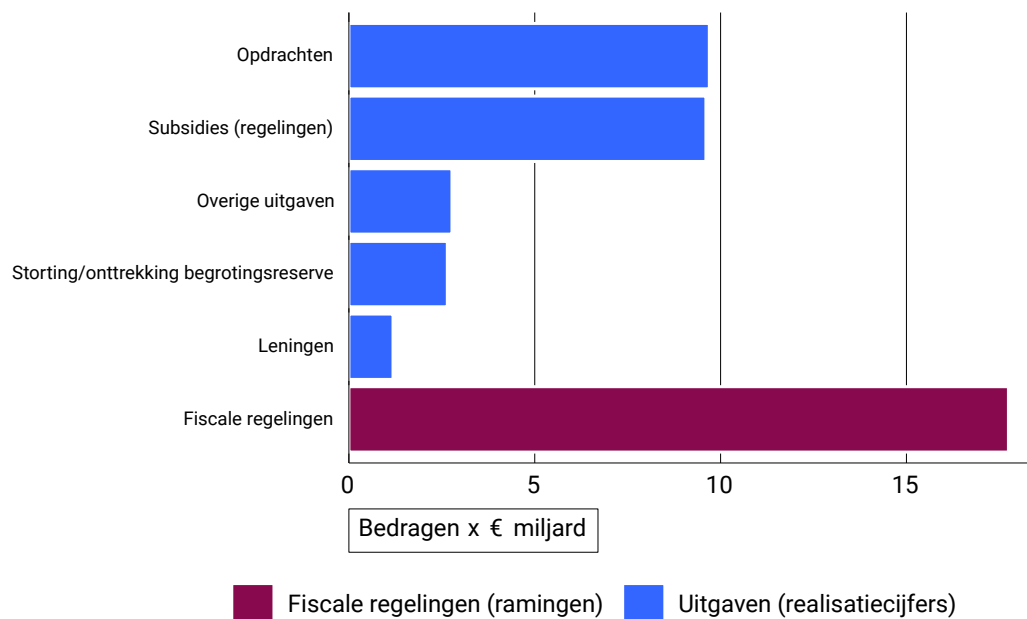
14% van de uitgaven (€ 3,7 miljard) is besteed aan coronacrisismaatregelen



Het percentage uitgaven van het Ministerie van EZK aan de coronacrisismaatregelen is gebaseerd op gegevens van het Ministerie van Financiën. De Algemene Rekenkamer heeft deze gegevens niet gecontroleerd.

Figuur 2 Uitgaven en fiscale regelingen Ministerie van EZK in 2022

EZK is verantwoordelijk voor veel fiscale regelingen en geeft een substantieel bedrag uit aan opdrachten en subsidies (regelingen)



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

De minister geeft veel geld uit aan subsidies, in totaal (€ 9,6 miljard). Zoals hiervoor op bladzijde 7 gemeld, gaf de minister daarvan € 3,5 miljard uit aan de TVL. Aan de tegemoetkoming energieprijzen kleinverbruikers besteedde zij € 3,1 miljard. Ook betaalde de minister € 370 miljoen aan de eerste voorschotten voor het tijdelijke prijsplafond voor energie van kleinverbruikers in 2023. Verder stimuleerde de minister de energietransitie en het klimaatbeleid met onder andere de Stimuleringsregeling duurzame energieproductie en klimaattransitie (SDE) en SDE+(+) (gezamenlijk € 873 miljoen). Met € 250 miljoen voor de Investeringssubsidie duurzame energie en energiebesparing (ISDE) stimuleerde het kabinet isolatiemaatregelen, warmtepompen, zonneboilers en warmtenetaansluitingen.

Van het grote bedrag aan opdrachten (€ 9,7 miljard) heeft de minister in totaal € 9,3 miljard aan vergoedingen uitgegeven voor de gewijzigde inzet van de gasopslag Norg. Ook is € 312 miljoen uitgegeven aan de versterkingsoperatie in Groningen, zoals aan aannemers die huizen versterken. Deze uitgaven worden bij NAM in rekening

gebracht. Aan schadevergoedingen heeft de minister in 2022 € 368 miljoen betaald. De schadevergoedingen worden via een wettelijke heffing op de NAM verhaald.

Fiscale regelingen

De minister van EZK is verantwoordelijk voor € 17,7 miljard aan fiscale regelingen, beleidsinstrumenten die een bepaald doel dienen. Voorbeelden zijn de zelfstandigenaftrek, de mkb-winstvrijstelling en de aftrek voor speur- en ontwikkelingswerk (WBSO). Dergelijke fiscale regelingen zijn een gedeelde verantwoordelijkheid van de minister van Financiën, die verantwoordelijk is voor het budget dat ermee is gemoed, en de minister die er beleid mee uitvoert. Fiscale regelingen worden niet verantwoord in het jaarverslag van het Ministerie van EZK. Ramingen van de gederfde belastingopbrengsten zijn per regeling opgenomen in een bijlage van de Miljoenennota van het Ministerie van Financiën. Fiscale regelingen leiden tot minder belastinginkomsten en daarvoor geldt, anders dan voor uitgaven, zelden een limiet. Kortom: de lusten zijn voor de vakminister, de lasten voor de minister van Financiën. We hebben regelmatig onderzoek gedaan naar fiscale regelingen. Vaak moesten we concluderen dat de doelstellingen vaag zijn, de onderbouwing gebrekkig is en het resultaat onduidelijk. Daarom hebben we in het verantwoordingsonderzoek 2020 aanbevolen de fiscale regelingen te herzien. Zo hebben we de minister van EZK aanbevolen om de kleinschaligheidsinvesteringsaftrek (KIA) af te schaffen, omdat de regeling na 30 jaar (nog steeds) niet bewezen effectief is.

Europese fondsen

De minister verantwoordt zich in haar jaarverslag ook over de uitgaven uit het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling (EFRO). Europese regio's kunnen met het geld uit dit fonds hun concurrentiepositie en de werkgelegenheid verbeteren. De Europese Commissie en lidstaat Nederland beheren samen dit zogenoemde 'fonds in gedeeld beheer'. Het jaarverslag meldt dat over de periode 1 juli 2021 tot en met 30 juni 2022 voor € 343 miljoen aan uitgaven bij de Europese Commissie is gedeclareerd. Naast cofinanciering door derden betaalt lidstaat Nederland daarvan € 199 miljoen, de Europese Commissie € 130 miljoen.¹ De minister meldt dat deze bedragen rechtmatig zijn. Zij baseert zich daarbij op rapportages en verklaringen van betrokken autoriteiten in Nederland. Tot 2020 legde Nederland ieder jaar in een Nationale Verklaring verantwoording af over het beheer en de rechtmatigheid van deze uitgaven. En dat niet alleen voor het EFRO, maar voor alle fondsen in gedeeld beheer. Nu is die informatie verspreid terug te vinden in de jaarverslagen van de verantwoordelijke bewindspersonen.

Bijdragen aan zelfstandige, uitvoerende diensten

Zelfstandige, uitvoerende diensten (agentschappen) voeren een deel van het rijksbeleid uit. De minister van EZK is verantwoordelijk voor Agentschap Telecom (AT, sinds 1 januari 2023 Rijksinspectie Digitale Infrastructuur (RDI) genoemd), Dienst ICT Uitvoering (DICTU), Nederlandse Emissieautoriteit (NEa) en Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO). Een ander deel van het rijksbeleid laat de minister uitvoeren door instellingen die op afstand van het Rijk staan, zoals het CBS, TNO en de Kamer van Koophandel (KVK). In 2022 was de bijdrage van de minister van EZK aan rechtspersonen met een wettelijke taak (rwt's) en/of zelfstandige bestuursorganen (zbo's) in totaal € 693 miljoen (in figuur 2 deel van 'overige uitgaven').

3.

Financiële informatie

In dit hoofdstuk bespreken we de resultaten van ons onderzoek naar de financiële verantwoordingsinformatie in het *Jaarverslag 2022* van het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat.

We geven oordelen over zowel de rechtmatigheid als de betrouwbaarheid en ordelijkheid van de financiële verantwoordingsinformatie. Een financiële transactie, zoals een uitgave, is rechtmatig als deze voldoet aan relevante Nederlandse en Europese regelgeving. Voldoet een uitgave niet aan deze regelgeving, dan is de uitgave onrechtmatig. De rechtmatigheid van een uitgave is onzeker als onduidelijk is of een uitgave voldoet aan deze regelgeving.

Financiële verantwoordingsinformatie in het jaarverslag is betrouwbaar als deze overeenkomt met de werkelijk aangegane verplichtingen, uitgaven en ontvangsten. Ordelijk wil zeggen dat de informatie op een beheerste wijze tot stand is gekomen.

We geven onze oordelen in § 3.1 op totaalniveau van het *Jaarverslag 2022* en in § 3.2 op artikelniveau. We sluiten hiermee aan op het budgetrecht van het parlement.

Hieronder geven we ons oordeel weer.

Financieel oordeel bij het Jaarverslag 2022 van het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat



De financiële verantwoordingsinformatie in het *Jaarverslag 2022* van het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat voldoet op totaalniveau aan de daaraan te stellen eisen, zoals opgenomen in de Comptabiliteitswet 2016 en de Rijksbegrotingsvoorschriften, met uitzondering van de rechtmatigheid van de samenvattende verantwoordingsstaat baten-lastenagenschappen.

3.1 Oordeel over de financiële verantwoordingsinformatie op totaalniveau

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

De financiële verantwoordingsinformatie in het *Jaarverslag 2022* van het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat:

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

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

De volgende figuur maakt duidelijk bij welke financiële stromen wel of geen sprake is van overschrijding van de tolerantiegrens (rood respectievelijk groen bolletje). Gedetailleerde informatie over de geconstateerde fouten en onzekerheden in de verplichtingen en in de uitgaven en ontvangsten staat in afzonderlijke overzichten in bijlage 1.

Op totaalniveau



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

De tolerantiegrens van € 28,4 miljoen voor fouten en onzekerheden bij de rechtmatigheid van de samenvattende verantwoordingsstaat baten-lastenagentschappen is overschreden. We constateren € 101,1 miljoen aan fouten en onzekerheden. Deze overschrijding wordt voornamelijk veroorzaakt doordat in 2022 diverse rijksbrede overbruggingscontracten onrechtmatig zijn. Het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (IenW) is categoriemanager van een aantal rijksbrede raamovereenkomsten (Interim Management & Organisatieadvies, Inkoopadvies, Auditdiensten en Financiële Adviesdiensten) waarvoor sinds 2020 sprake is van onrechtmatige overbruggingsovereenkomsten. Omdat met name bij agentschappen van het Ministerie van EZK inkopen onder die overeenkomsten zijn gedaan, vallen deze onrechtmatige inkopen onder de verantwoording van de minister van EZK. Het gaat hierbij om € 79,8 miljoen (waarvan € 76,2 miljoen betrekking heeft op RVO). De nieuwe raamovereenkomsten Inkoopadvies en (deels) Auditdiensten zijn in 2022 gereedgekomen en hebben tot rechtmatige contracten geleid. De heraanbestedingen voor de overige 2 raamovereenkomsten zijn vertraagd, als gevolg van juridische bezwaren en rechtszaken door inschrijvers. Het Ministerie van IenW verwacht dat daarvoor medio 2023 de nieuwe contracten beschikbaar komen. De minister van EZK heeft dit toegelicht in de bedrijfsvoeringsparagraaf van haar 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 2022* van het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat:

- is op artikelniveau rechtmatig;
- is op artikelniveau betrouwbaar en ordelijk en voldoet aan de regels voor het inrichten van de jaarverslagen.

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 2021 en we staan stil bij enkele belangrijke ontwikkelingen in de bedrijfsvoering van het ministerie (§ 4.1). Aansluitend geven we een oordeel over de door ons onderzochte onderdelen van de bedrijfsvoering (§ 4.2). In de daaropvolgende paragrafen beschrijven we de (opgeloste) onvolkomenheden meer in detail en bespreken we belangrijke risico's en aandachtspunten. We sluiten dit hoofdstuk af met de uitkomsten van ons onderzoek naar de totstandkoming van de informatie over de bedrijfsvoering die de minister van EZK in het *Jaarverslag 2022* verstrekt (§ 4.6).

4.1 Ontwikkelingen in de bedrijfsvoering

De minister van EZK heeft de afgelopen jaren omvangrijke maatregelen getroffen om te voorkomen dat bedrijven en burgers financieel zwaar getroffen worden door omstandigheden buiten hun macht. In het kader van de coronacrisis konden ondernemers vanaf december 2020 tot en met het 1e kwartaal 2022 de Tegemoetkoming Vaste Lasten (TVL) aanvragen. Deze subsidies zijn voor een belangrijk deel in 2022 definitief vastgesteld. Na de coronacrisis volgde de energiecrisis. Zo werd eind 2022 in zeer korte termijn een prijsplafond voor kleinverbruikers vastgesteld en start in 2023 de Tegemoetkoming Energiekosten voor ondernemers. Bij het inrichten van deze grootschalige subsidieregelingen voor energiekosten kon gebruik worden gemaakt van de ervaringen die zijn opgedaan met de TVL.

Daarnaast is in 2022 de Nationaal Coördinator Groningen (NCG), die zorgt voor de versterking van de woningen in het aardbevingsgebied, overgegaan van de minister van BZK naar EZK. In december 2022 is een wetsvoorstel tot oprichting van het Klimaatfonds ingediend bij de Tweede Kamer. In het fonds is een bedrag van ruim € 34 miljard gereserveerd. De minister voor Klimaat en Energie zal als beoogd fondsbeheerder goede afspraken met de minister van EZK moeten maken over de ondersteuning bij het beheer van het Klimaatfonds. De minister van EZK is namelijk verantwoordelijk voor het dagelijkse begrotingsbeheer en de daartoe gevoerde administraties.

Naast deze bijzondere activiteiten die veel tijd en energie kosten gaat ook de gewone bedrijfsvoering door. Zo stellen wij vast dat er duidelijke verbeteringen zijn doorgevoerd in het autorisatiebeheer van het financiële systeem. Maar zien we ook dat verbeteringen nodig zijn in het inkoopbeheer.

4.2 Oordeel over de bedrijfsvoering

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

De onderdelen van de bedrijfsvoering van het Ministerie van EZK die wij hebben onderzocht voldeden in 2022 aan de gestelde eisen, met uitzondering van 2 onvolkomenheden.

Onvolkomenheden bij Ministerie van Economische Zaken en Klimaat

Bestaande onvolkomenheid	2019	2020	2021	2022	
1. Autorisatiebeheer financieel systeem		✗	✗	✗	▶
Nieuwe onvolkomenheid					
2. Inkoopbeheer EZK				✗	
Opgeloste onvolkomenheid					
3. Uitvoerbaarheid coronacrisismaatregelen			✗	✓	

- ✗ 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

4.3 Onvolkomenheden

4.3.1 Autorisatiebeheer financieel systeem: duidelijke verbeteringen

De minister van EZK is eigenaar van het financiële systeem Oracle EBS; het Ministerie van LNV maakte gebruik van dit systeem. In 2022 hebben de ministers van EZK en LNV structurele verbeteringen doorgevoerd in het autorisatiebeheerproces van hun financiële systeem. Op bestuurlijk niveau is aandacht voor het verder oplossen van de tekortkomingen. Op alle openstaande tekortkomingen uit 2021 heeft de minister zichtbare verbeteringen doorgevoerd. Eind 2022 hebben we nog enkele open eindjes geconstateerd. Het is zaak deze op te lossen om er zeker van te zijn dat het autorisatiebeheer een beheerst proces is. Daarom handhaven we de onvolkomenheid over 2022 en vragen we de minister om in 2023 de laatste noodzakelijke verbeteringen door te voeren.

Autorisatiebeheer regelt wie wat mag doen in het IT-systeem

Autorisatiebeheer zorgt ervoor dat gebruikers van IT-systemen uitsluitend toegang krijgen tot die functionaliteiten die ze nodig hebben om hun taken te kunnen uitvoeren. Dat wil zeggen: welke medewerkers welke activiteiten mogen verrichten, in welke delen van het systeem. Te ruime of onjuist ingestelde autorisaties kunnen namelijk een bedreiging vormen voor de vertrouwelijkheid van de informatie en geven gebruikers met te ruime bevoegdheden de mogelijkheid om ongewenste acties uit te voeren. Dit noemen we een 'functiescheidingsconflict'. Bijvoorbeeld: een medewerker die betalingen mag verrichten, mag deze niet zelf ook registreren.

Achtergrond onvolkomenheid

In het verantwoordingsonderzoek 2020 kwalificeerden wij het autorisatiebeheer van het financiële systeem als onvolkomenheid. In de daaropvolgende jaren heeft de minister voortgang geboekt, maar nog onvoldoende om de onvolkomenheid op te lossen. We bevalen de minister in 2021 aan ervoor te zorgen dat de organisatieonderdelen de beheersmaatregelen rondom het autorisatiebeheerproces aantoonbaar en controleerbaar uitvoeren.

Ontwikkelingen 2022

In 2022 heeft de minister vervolg gegeven aan het oplossen van de tekortkomingen in het autorisatiebeheer en zijn belangrijke stappen gezet naar een beheerst autorisatiebeheerproces. Zo zijn bijvoorbeeld autorisaties opgeschoond die niet meer actueel zijn, en zijn standaardautorisaties en rollen beschikbaar gekomen. Ook is een conflictenmatrix aanwezig die inzicht geeft in ongewenste combinaties van autorisaties.

Om het proces van toekennen van autorisaties daadwerkelijk beheerst uit te voeren, moeten functies worden gekoppeld aan rollen. Dit voorkomt ongewenste functievermenging en waarborgt dat medewerkers met eenzelfde functie dezelfde rechten hebben in het systeem. Met de ontwikkeling van dienstspecifieke rollen heeft de minister hier in 2022 al een belangrijke stap in gezet. Daarbij is het van belang om zowel de autorisatie- als de conflictenmatrix tijdig bij te werken indien de organisatie rolwijzigingen in het systeem doorvoert. Wijzigingen in de autorisatiematrix zijn in 2022 niet altijd direct opgenomen in de conflictenmatrix, waardoor het risico bestaat dat periodieke rapportages over conflicten onvolledig en/of onjuist zijn.

Het ministerie controleert periodiek de toegekende autorisaties. Punt van aandacht hierbij is de eenduidige uitvoering en vastlegging van deze controle. De verschillende dienstonderdelen voeren deze controle niet op dezelfde manier uit en leggen de uitkomsten nog niet duidelijk genoeg vast.

4.3.2 Inkoopbeheer met kleine stappen verbeterd, maar nog niet voldoende

Het Ministerie van EZK beschikt samen met het Ministerie van LNV over 1 Inkoop Uitvoeringscentrum (IUC). Bij het IUC vinden alle aanbestedingen en inkopen boven de € 25.000 plaats. Inkopen onder de € 25.000 en de afroepen op een raamovereenkomst worden gedaan door zogenoemde inkooppleinen. Zowel het ministerie zelf als de onderliggende dienstonderdelen (RVO, DICTU en AT) beschikken elk over een eigen inkoopplein.

De Coördinerend Directeur Inkoop (CDI) werkt voor beide ministeries. Deze is verantwoordelijk voor de inkoopkaders waarin diverse inkoopprocedures en instructies zijn uitgewerkt. De CDI wordt ondersteund door een CDI-office. In het verantwoordingsonderzoek 2021 rapporteerden wij dat niet alle interne beheersmaatregelen die nodig zijn voor een doelmatig en rechtmatig inkoopbeheer volledig zijn geïmplementeerd of naar behoren functioneren. Er is in 2022 een aantal verbeteringen doorgevoerd. Zo is een aanbestedingskalender opgesteld. Maar op de hierna genoemde punten is nog meer actie nodig.

Opvolging spendanalyses verdient nog aandacht

Het IUC stelt voor de dienstonderdelen 'spendanalyses' op. Dat zijn overzichten van alle inkopen per leverancier per periode. De dienstonderdelen zullen vanaf 2023 opvolging geven aan de spendanalyses. Het uitvoeren van periodieke spendanalyses is een belangrijk instrument om (achteraf) de rechtmatigheid en doelmatigheid van inkopen vast te stellen. Aan de hand van de resultaten kan het inkoopproces worden verbeterd.

Betere analyse nodig van inkopen die niet volgens de regels plaatsvonden

We zien 2 soorten inkopen die niet volgens de regels plaatsvonden, en waarbij beter moet worden geanalyseerd wat de oorzaak hiervan is:

1. Voor uitzonderingssituaties is er een zogenoemde escalatieprocedure. In deze procedure stemt de leiding van het ministerie vooraf in met afwijkingen van de aanbestedingswet- en regelgeving.
2. Als inkopen plaatsvinden zonder dat het juiste inkooptraject in gang is gezet, is sprake van een 'voldongen feit'.

In 2022 is actie ondernomen om beter zicht te krijgen op het aantal en de aard van deze inkoopdossiers, en op de bedragen die ermee gemoeid zijn. Met dit inzicht en daaruit volgende verbeteracties kunnen onrechtmatigheden in de toekomst worden voorkomen.

Analyse van de objectieve leverancierskeuze in 2022 nog niet afgerond

Eén van de inkoopregels is dat de keuze van een leverancier objectief moet zijn. Dat wil zeggen dat er geen sprake mag zijn van voorkeursbehandelingen. De wijze waarop de dienstonderdelen dat moeten uitvoeren en vastleggen, moet de CDI in 2023 nog verder uitwerken en invoeren.

Interne controle op naleving van aanbestedingswet- en regelgeving ontbreekt

De huidige interne controle in de tweede lijn toetst of de controle op facturen en betalingen goed gaat, maar beoordeelt niet of bij de totstandkoming van inkoopcontracten en het aangaan van verplichtingen de regels zijn gevolgd. Deze beoordeling is belangrijk, omdat alle inkopen aan wet- en regelgeving moeten voldoen. Dit moet nog worden gerealiseerd.

Aanbevelingen

We komen tot de volgende aanbevelingen aan de minister:

- Maak een verbeterplan met concrete doelstellingen en planning om in 2023 de benodigde verbeteringen te bereiken.
- Beoordeel of het nodig is om het CDI-office te versterken om de benodigde verbeteringen te kunnen bereiken.

4.4 Opgeloste onvolkomenheden

4.4.1 Uitvoerbaarheid coronacrisismaatregelen

Bij de verwerking van subsidieregelingen is het Uitvoeringsplatform UP nationaal (UPNL) een belangrijk IT-systeem, dat onder andere wordt gebruikt bij de TVL-regeling. Doordat het om grote bedragen gaat, kunnen gebreken in de IT-beheerprocessen ook grote financiële gevolgen hebben. Over het jaar 2021 kon de minister niet aantonen dat IT-beheerprocessen voor UPNL op orde waren. Voor de tweede helft van het jaar 2022 zijn de IT-beheerprocessen getoetst op opzet, bestaan én werking. Daaruit is gebleken dat de interne beheersmaatregelen effectief waren. Daarmee is deze onvolkomenheid opgelost.

4.5 Belangrijke risico's en aandachtspunten in de bedrijfsvoering

4.5.1 Interne beheersing TVL

In het verantwoordingsonderzoek 2021 hebben wij onderzoek gedaan naar de subsidies voor de coronacrisismaatregel Tegemoetkoming Vaste Lasten (TVL). Wij stelden vast dat zowel de interne beheersing als de accountantscontrole ons niet voldoende zekerheid kon verschaffen over de juistheid en rechtmatigheid van de verlening, bevoorschotting en vaststelling van de TVL. Naar aanleiding van ons bezwaar heeft de minister een verbeterplan gemaakt. Wij hebben in het verantwoordingsonderzoek 2021 de verrichte aanvullende werkzaamheden en het verbeterplan beoordeeld en concludeerden dat deze een voldoende basis vormden om ons bezwaar in te trekken.

In het verantwoordingsonderzoek 2022 hebben wij onderzocht of wij voor ons financieel oordeel kunnen steunen op de interne beheersingsmaatregelen rond de uitvoering van de TVL. Wij hebben geconstateerd dat de interne beheersingsmaatregelen aanwezig zijn. Maar de goede werking moet nog beter inzichtelijk worden gemaakt door beter te documenteren wie, wat precies en wanneer heeft uitgevoerd. Wij vragen hiervoor bijzondere aandacht omdat de werkwijze zoals die is ontwikkeld voor de TVL, met een deels geautomatiseerde verlening op basis van risicoanalyse, de basis is voor de uitvoering van de regeling Tegemoetkoming Energiekosten die in 2023 open is gegaan.

4.5.2 Bedrijfsvoering Nationaal Coördinator Groningen

De Nationaal Coördinator Groningen (NCG) is verantwoordelijk voor de versterking van woningen in het aardbevingsgebied in Groningen. In ons verantwoordingsonderzoek over 2021 vroegen we aandacht voor de bedrijfsvoering van de NCG, in het bijzonder voor het inkoopbeheer. We adviseerden onder andere een juist en volledig

contractenregister op te stellen en een actuele en volledige inkoop- en (Europese) aanbestedingskalender. In 2022 heeft de NCG deze beheersingsmaatregelen verder ingericht. Toch zijn er nog inkopen gedaan waarbij de Aanbestedingswet niet is nageleefd. Wij handhaven daarom het aandachtspunt.

Nieuwe systemen en processen

In 2021 viel de NCG onder de verantwoordelijkheid van de minister van BZK. Per 1 juli 2022 zijn de taken van deze organisatie overgedragen aan het Ministerie van EZK, met terugwerkende kracht tot 1 januari 2022. Als gevolg van deze overgang kreeg de NCG te maken met vernieuwde systemen, andere processen en andere mensen. De NCG heeft gedurende 2022 de eigen systemen en processen daarop aangepast.

Onrechtmatige inkopen

Naast bovenstaande aanpassingen aan de systemen en processen, heeft de NCG in 2022 het inkoopbeheer verder verbeterd. Zo heeft de NCG het contractenregister verder ingericht. Bovendien heeft de NCG Europese aanbestedingen in 2022 aangekondigd op de aanbestedingskalender van het Ministerie van EZK. Daarnaast heeft de NCG elk kwartaal een analyse van de uitgaven (spendanalyse) uitgevoerd. We constateerden dat een procesbeschrijving van de spendanalyse en een goede vastlegging van uitgevoerde werkzaamheden (audittrail) momenteel ontbreekt. Hierdoor is niet vast te stellen of de lijst met afwijkingen van de Aanbestedingswet volledig is.

Ondanks deze verbeteringen is de NCG in 2022 inkoopverplichtingen aangegaan, waarbij de Aanbestedingswet niet is nageleefd. De organisatie is inmiddels 3 jaar een publieke uitvoeringsorganisatie. We verwachten daarvan dat deze bij inkopen de Aanbestedingswet volgt en rechtmatig inkoopt.

4.5.3 Kwetsbaarhedenbeheer DICTU een aandachtspunt

DICTU is een grote IT-dienstverlener van de rijksoverheid. De organisatie is een onderdeel van het Ministerie van EZK. DICTU heeft een Security Operations Center (SOC) dat informatiebeveiligingsdiensten levert aan zijn afnemers. Het SOC levert een belangrijke bijdrage aan het beheersen van informatiebeveiligingsrisico's. De dreigingen op het gebied van informatiebeveiliging nemen toe. Daarom moet DICTU zich blijven ontwikkelen en professionaliseren. Het kwetsbaarhedenbeheer beoordelen wij hierbij als een aandachtspunt.

Een SOC kan de weerbaarheid tegen hackers vergroten

Overheidsorganisaties moeten maatregelen nemen om zich te beschermen tegen digitale dreigingen als aanvallen van criminelen met ransomware. Sommige landen proberen Nederland met digitale middelen te bespioneren, te beïnvloeden of in het ergste geval te saboteren. Het is niet zozeer de vraag of overheden worden aangevallen, maar wanneer. Daarom bundelen organisaties kennis en kunde over informatiebeveiliging in een SOC. Een SOC vergroot als extra beveiligingsschil bovenop de basisbeveiligingsmaatregelen de weerbaarheid tegen hackers (zie figuur 3).

Figuur 3 Wat doet een SOC?

Een Security Operations Center versterkt cyberweerbaarheid met verschillende activiteiten



In 2022 onderzocht de Algemene Rekenkamer 3 SOC's bij de rijksoverheid. Een SOC is 1 van de schakels in informatiebeveiliging. Wij beperkten ons onderzoek tot de activiteiten van het SOC zelf. We keken bijvoorbeeld niet wat afnemers van DICTU met SOC-adviezen doen of wat de kwaliteit is van de dreigingsinformatie die de SOC's ontvangen.

Geen centraal inzicht in kwetsbaarheden

Het kwetsbaarhedenbeheer bij DICTU beoordelen wij als een aandachtspunt. Kwetsbaarheden zijn fouten in IT-systemen die kwaadwillenden kunnen misbruiken. Dagelijks ontdekken IT-specialisten nieuwe kwetsbaarheden. Daarom is het voor DICTU belangrijk te weten welke kwetsbaarheden er zijn en te controleren of deze relevant zijn voor de beheerde IT-systemen. Zo nodig moet DICTU vervolgens actie ondernemen. Het ontbreekt DICTU aan centraal inzicht in kwetsbaarheden. Het risico bestaat dat kwetsbaarheden te laat worden opgemerkt en door kwaadwillenden misbruikt worden voor een digitale aanval.

Belangrijke SOC-diensten aanwezig, meer regie nodig

Het SOC van DICTU is decentraal opgezet. SOC-activiteiten zijn vervlochten in het werk van diverse operationele teams. We stellen vast dat DICTU de activiteiten uitvoert die van een SOC worden verwacht en daarbij samenwerkt met andere SOC's binnen de overheid. Tegelijkertijd zien wij nog veel ruimte voor verdere ontwikkeling en professionalisering. Zo heeft DICTU geen overkoepelend inzicht in alle SOC-activiteiten, -verantwoordelijkheden en de onderlinge samenhang. Meer centrale regie op het decentrale SOC zal de slagkracht van het SOC vergroten.

SOC DICTU moet blijven professionaliseren en kwetsbaarhedenbeheer verbeteren

Het SOC levert een belangrijke bijdrage aan het beheersen van informatiebeveiligingsrisico's voor afnemers van DICTU. De digitale dreiging tegen overheidsorganisaties is continu in ontwikkeling. Het SOC van DICTU moet zich daarom ook blijven ontwikkelen, in samenwerking met andere SOC's binnen de overheid. Het kwetsbaarhedenbeheer door DICTU is een aandachtspunt.

Aanbeveling

We doen de volgende aanbeveling aan de minister van EZK:
Verbeter het kwetsbaarhedenbeheer bij DICTU zodat dit proces uniform en consistent wordt uitgevoerd en er centraal inzicht is in de aanwezigheid van kwetsbaarheden, geaccepteerde risico's en mitigerende maatregelen.

4.5.4 Dienstverlening DICTU in relatie tot RvIG

De Rijksdienst voor Identiteitsgegevens (RvIG) is een agentschap van het Ministerie van BZK. Deze dienst beheert onder meer de Basisregistratie Personen (BRP). In de BRP zijn van alle inwoners van Nederland de persoonsgegevens opgeslagen, zoals naam, geboortedatum, woonadres en burgerservicenummer. Veel organisaties bij het Rijk, provincie en gemeente maken gebruik van gegevens in deze databank. Dit om bijvoorbeeld stembiljetten te versturen, het recht op een uitkering te bepalen en

oproepen voor een vaccinatie te versturen. Ook de belastingdienst, politie en zorgverzekeraars maken er gebruik van. In totaal verstuurt RvIG elk jaar meer dan 150 miljoen berichten met gegevens uit de BRP. De gebruikers betalen hiervoor jaarlijks een bedrag aan RvIG, naar rato van het aantal berichten dat zij hebben ontvangen.

Het registratieproces van het aantal uitgewisselde berichten is uitbesteed aan onder andere DICTU. Om de klanten voldoende zekerheid te geven over de dienstverlening waarvoor zij betalen, moet RvIG met DICTU afspraken maken over de wijze waarop die de betrouwbaarheid van de cijfers over het aantal uitgewisselde berichten aantoot. In dit geval zijn dat afspraken over de wijze waarop DICTU zich over de uitbestede registratieprocessen moet verantwoorden. Ook afspraken over verklaringen van externe deskundigen ('derdenverklaring') horen daarbij.

Een probleem is dat DICTU tot nu toe deze derdenverklaring niet heeft kunnen overleggen. Daardoor kan RvIG zich niet over de betrouwbaarheid van de gegevens verantwoorden. In het verantwoordingsonderzoek 2022 Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties gaan we daar nader op in (Algemene Rekenkamer, 2023). We zien daarmee een risico dat DICTU onvoldoende zekerheid kan geven over zijn dienstverlening richting de gebruikers.

4.5.5 Risico vanaf 2023: voorkomen van betalings- en administratieve achterstanden door nieuw documentatiesysteem

Vanaf 1 januari 2023 moeten alle EZK-medewerkers een nieuw systeem gebruiken waarin het ministerie zijn documenten opslaat (SIRIS). Het oude systeem (DoMus) is niet meer toegankelijk voor de medewerkers. Maar SIRIS werkt nog niet naar behoren: niet alle medewerkers kunnen bij de behandelmappen die zij voor hun werkzaamheden nodig hebben. Daardoor loopt de minister van EZK in 2023 achterstanden op bij de afhandeling van financiële verplichtingen. Het Ministerie van EZK is minder verplichtingen aangeamd, loopt achter met de afrekening van voorschotten, en had al meer betalingen moeten verrichten. Daarnaast is er een capaciteitstekort bij de financiële medewerkers waardoor zij onder grote druk werkzaamheden verrichten. Hierdoor ontstaat het risico dat zij buiten het systeem betalingen gaan verrichten. Dat kan betekenen dat het begrotingsbeheer niet meer ordelijk verloopt en niet meer goed controleerbaar is.

4.6 Onderzoeksuitkomsten totstandkoming bedrijfsvoeringsinformatie

Wij hebben ook de totstandkoming van de bedrijfsvoeringsinformatie in het jaarverslag onderzocht.

Wij hebben onderzocht of de bedrijfsvoeringsinformatie in het *Jaarverslag 2022* van het Ministerie van EZK betrouwbaar tot stand is gekomen. In deze paragraaf beschrijven we onze feitelijke bevindingen zonder conclusie. Over de betrouwbare totstandkoming hebben wij geen bevindingen.

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

5.

Beleidsresultaten

In dit hoofdstuk bespreken we de uitkomsten van ons onderzoek naar de resultaten van het beleid van de minister van EZK. Dit jaar hebben we gekeken naar de monitoring van energiebesparing (§ 5.1) en omscholing naar ICT en techniek (§ 5.2). Dit jaar onderzochten we binnen het verantwoordingsonderzoek het thema subsidies. Het onderzoek naar de regeling omscholing naar ICT en techniek valt binnen het thema subsidies. De overkoepelende uitkomsten van deze onderzoeken presenteren we in de *Staat van de rijksverantwoording 2022*. In dit hoofdstuk besteden we ook nog aandacht aan het Toekomstfonds (§ 5.3). We ronden dit hoofdstuk af met de uitkomsten van ons onderzoek naar de totstandkoming van de beleidsinformatie in het *Jaarverslag 2022* van het Ministerie van EZK in (§ 5.4).

We hebben dit jaar niet opnieuw onderzoek gedaan naar de schadeafhandeling en versterking van gebouwen vanwege de gaswinning uit het Groningerveld. Wel leverden we een bijdrage aan de parlementaire enquêtecommissie aardgaswinning Groningen, zoals ook vermeld staat in het rapport van deze commissie (Tweede Kamer, 2023).

5.1 Monitoring energiebesparing



Het is belangrijk dat Nederland zijn energieverbruik terugdringt, vanwege de schaarste van energie, de afhankelijkheid van Russische fossiele brandstoffen en het beperken van de schade aan het klimaat. De betaalbaar-

heid van energie door hoge gas- en energieprijzen is een extra reden voor energiebesparing. Het is daarom belangrijk om vast te stellen of Nederland voldoende voortgang boekt met het besparen van energie. In 2015 constateerde de Algemene Rekenkamer (2015) dat de minister van Economische Zaken goede monitoring nodig heeft om het energiebeleid, waaronder het energiebesparingsbeleid, tussentijds te kunnen bijsturen.

Binnen de Europese Unie zijn afspraken gemaakt over energiebesparing: de Europese Energie-Efficiëntie Richtlijn (hierna: EED). Deze richtlijn bepaalt hoeveel alle lidstaten tot 2030 energie moeten besparen. De minister voor Klimaat en Energie (KE) moet aan de Europese Commissie aantonen dat Nederland de doelen uit de EED haalt. Het Planbureau voor de Leefomgeving geeft in de Klimaat- en Energieverkenning van 2022 aan dat Nederland met het huidige beleid de energiebesparingsdoelen uit de EED waarschijnlijk niet gaat halen (PBL e.a., 2022). Wij onderzochten daarom of de minister de monitoring van deze doelen op orde heeft. Ook keken wij of de minister op basis van die monitoring zijn beleid kan bijsturen. Wij beoordelen het beleid van de minister voor KE rondom de monitoring van en verantwoording over energiebesparing als matig.

Op dit moment is nog beperkt informatie beschikbaar om te bepalen of Nederland het energiebesparingsdoel voor de EED-periode 2021-2030 gaat halen. De huidige monitoring geeft geen basis voor concreet handelingsperspectief aan de minister om het beleid bij te sturen. Wij bevelen daarom aan de minister van KE aan snelheid te maken met het opzetten van een systeem waarmee hij het resultaat van maatregelen voor het verplichte energiebesparingsdoel kan monitoren. Ook bevelen wij aan het systeem zo in te richten dat de minister weet welke aanvullende maatregelen hij kan nemen als blijkt dat Nederland niet meer op koers ligt om het verplichte energiebesparingsdoel te halen.

In de bijlage is de onderzoeksverantwoording opgenomen.

5.1.1 Europese energiebesparingsdoelen en Nederlands energie- en klimaatbeleid

De EED is in 2012 ingevoerd en legt verplichtingen op aan lidstaten van de Europese Unie op het gebied van energieverbruik en energiebesparing. In 2018 is de EED aangepast met een aanscherping van de doelen. De EED onderscheidt 2 periodes: de afgesloten periode 2012-2020 en de lopende periode 2021-2030.

Wij onderzochten 2 artikelen van de EED²:

- Voor artikel 3 moeten EU-lidstaten een streefwaarde vastleggen voor hun jaarlijks *maximaal energieverbruik*. Elke lidstaat moet het energieverbruik verminderen om uiteindelijk in 2030 de eigen streefwaarde te behalen.
- Artikel 7 legt een verplicht energiebesparingsdoel op in de vorm van een jaarlijks percentage *energiebesparing*. Dit percentage is gelijk voor elke EU-lidstaat. Per lidstaat wordt met dit percentage de jaarlijkse verplichte energiebesparing in hoeveelheid energie berekend.

Het verschil tussen een maximaal energieverbruik en energiebesparing

Het verschil tussen de 2 artikelen uit de EED verduidelijken we met een voorbeeld: het sluiten van een fabriek. Als een gehele fabriek sluit, dan vervalt daarmee ook het energieverbruik. Dit heeft tot gevolg dat het totale energieverbruik van Nederland vermindert. Dat telt mee voor artikel 3. Efficiënter omgaan met energie is als een fabriek besluit om energiebesparende maatregelen te nemen, zoals het isoleren van de verwarmingsbuizen. Als dit het gevolg is van Nederlands beleid, telt het mee voor artikel 7 (zie § 5.1.2 Implementatie artikel 7 EED).

Tijdens onze onderzoeksperiode heeft TNO een onderzoek gepubliceerd over de mate waarin Nederland voldoet of kan voldoen aan de aangescherpte Europese doelen voor artikel 3 (TNO, 2022a). TNO concludeerde dat Nederland de doelen voor jaarlijks energieverbruik (artikel 3) niet haalt, wanneer Nederland (uitsluitend) stuur op het behalen van de nationale klimaatdoelen. Voor het behalen van de doelen voor het energieverbruik is volgens TNO extra beleid nodig én moet ook minder kosteneffectief beleid worden ingezet.³ Omdat TNO uitgebreid is ingegaan op de doelen voor energieverbruik (artikel 3), richten wij ons in dit rapport met name op het verplichte energiebesparingsdoel (artikel 7).

5.1.2 Implementatie artikel 7 EED: energiebesparingscertificaten of additioneel beleid

Om te voldoen aan artikel 7 van de EED kunnen lidstaten uit 2 methoden kiezen:

- Ten eerste kan een lidstaat zogenoemde energiebesparingscertificaten invoeren. Daarbij zijn energieleveranciers verplicht om een bepaalde hoeveelheid energiebesparing te behalen bij eindgebruikers (huishoudens of bedrijven). De hoeveelheid energiebesparing die vooraf aan een maatregel is toegekend vormt dan 1 certificaat. Aan het eind van het jaar moet de energieleverancier een bepaald aantal certificaten inleveren (CE Delft, 2022).

- Ten tweede kan een lidstaat de besparingen behalen via additioneel beleid. Dat betekent dat een land nationale maatregelen moet nemen die aanvullend zijn op Europees beleid om energie te besparen. De maatregelen moeten ook aanvullend zijn op ontwikkelingen die los van het nationale of Europese beleid toch al leiden tot energiebesparing.

Wat zijn additionele maatregelen?

Een voorbeeld van additioneel (nationaal) beleid is de verkoop van zuinige koelkasten in Nederland. Een groot deel van de koelkasten die in Nederland wordt verkocht is zuiniger dan de Europese norm (de EU-richtlijn Ecodesign) voorschrijft (RVO, 2022). Het verschil in energieverbruik tussen koelkasten die voldoen aan de Europese minimumeis en de in Nederland verkochte zuinigere koelkasten telt mee als Nederlandse invulling van het verplichte energiebesparingsdoel voor artikel 7.

Autonome ontwikkelingen die toch al leiden tot energiebesparing tellen niet mee voor het behalen van het energiebesparingsdoel. Een voorbeeld van een autonome ontwikkeling is wanneer huishoudens door de stijgende gasprijzen besluiten om tochtstrippen aan te brengen in hun huis en hiermee energie besparen.

Om het verplichte energiebesparingsdoel van artikel 7 van de EED te behalen, koos Nederland *niet* voor een systeem van energiebesparingscertificaten. Het invoeren van zo'n systeem zou tot aanzienlijke administratieve lasten leiden en de energiebesparingsopbrengsten zouden onzeker zijn, volgens de minister van EZK (2014). Volgens onderzoek dat CE Delft in 2022 uitvoerde op verzoek van de Tweede Kamer, zouden energiebesparingscertificaten wél leiden tot extra energiebesparing vergeleken met het bestaande energiebesparingsbeleid. Zo'n systeem is volgens dit onderzoek doelmatiger dan subsidies. Marktpartijen realiseren energiebesparing dan tegen de laagste kosten (CE Delft, 2022).

Nederland koos echter voor de optie om energie te besparen via additioneel beleid. Deze keuze leidt ertoe dat de minister voor KE de resultaten van het beleid moet monitoren. Als er onvoldoende voortgang is, moet de minister maatregelen nemen (EU, 2012).

5.1.3 Monitoring energiebesparing

In onze beoordeling van de monitoring van de energiebesparing onderscheiden we verschillende periodes.

Periode 2012-2020: voldoende monitoring

In het grootste deel van de EED-periode 2012-2020 was het Nederlandse beleid gericht op energiebesparing. Nederland kent al sinds de jaren 1990 energiebesparingsbeleid, ruim voordat de EED in werking trad. Een voorbeeld hiervan is de wet Milieubeheer (1993) die een energiebesparingsverplichting voor bedrijven bevatte.

In Nederland is in 2013 het Energieakkoord gesloten tussen overheden, werkgevers, vakbeweging, natuur- en milieuorganisaties, andere maatschappelijk organisaties en financiële instellingen. In het Energieakkoord werden onder meer 2 al bestaande convenanten overgenomen: de meerjarenafspraken energie-efficiëntie 2008-2020 (MJA3) en de meerjarenafspraken energie-efficiëntie ETS-ondernemingen (MEE). In beide convenanten committeerden bedrijven zich aan energiebesparing. Deze convenanten regelden bovendien het aanleveren van informatie over gerealiseerde energiebesparing. Met die informatie kon de minister de voortgang monitoren van het verplichte energiebesparingsdoel (artikel 7).⁴

Het Ministerie van EZK schatte in dat Nederland de doelen voor de EED-periode 2012-2020 voor artikel 7 ruim zou halen met het beleid uit het Energieakkoord. Het ministerie koos er daarom voor om in de verantwoording aan de Europese Commissie over artikel 7 alleen besparingen te rapporteren waarvan gemakkelijk viel aan te tonen dat het aanvullende nationale maatregelen waren (eis van additionaliteit). De Europese Commissie heeft de rapportages van Nederland zonder opmerking verwerkt in een EU-brede eindrapportage.

2022: gebrekkige monitoring

Voor het monitoren van en verantwoorden over de energiebesparingsresultaten in de periode 2021-2030 kan de minister maar voor een deel terugvallen op bestaande of oudere instrumenten. Zo zijn bijvoorbeeld de convenanten MJA3 en de MEE, die voor bedrijven een informatieverplichting voor energiebesparing meebrachten, in 2020 afgelopen.

De monitoring van energiebesparingsdoelen wordt daarnaast bemoeilijkt, omdat het Energieakkoord in 2019 is opgegaan in het Klimaatakkoord. In het Klimaatakkoord heeft het kabinet ervoor gekozen om vooral te sturen op CO₂-reductie. Ook in het coalitieakkoord van het kabinet-Rutte IV (2021), waarin het klimaatbeleid wordt geïntensiveerd, stuurt het kabinet vooral op CO₂-reductie. De monitoring van het Nederlandse klimaatbeleid is daarom na die tijd voornamelijk gericht op CO₂-reductie. Ondanks de focus op CO₂-reductie wordt er wel degelijk energie bespaard. Maar er zijn voor energiebesparing geen subdoelen geformuleerd zoals een reductie van energieverbruik in petajoules.

Voor de EED-periode 2021-2030 zijn de EU-doelen bovendien aangescherpt vergeleken met de periode tot 2020. De minister voor KE heeft op basis van het coalitieakkoord 2021-2025 en de resultaten van de *Klimaat- en Energieverkenning (KEV) 2022* maatregelen genomen om energie te besparen (EZK, 2022a,b). Uit de KEV 2022 kwam naar voren dat een groot deel van de klimaatplannen nog onvoldoende concreet is (PBL e.a., 2022).

De minister voor KE richt zich nu eerst op extra maatregelen in 2023. Bijvoorbeeld de aanscherping van de energiebesparingsplicht bij bedrijven en instellingen. Hij neemt de monitoring van de effecten daarbij in beperkte mate mee. Later richt hij de monitoring verder in om over de besparingen te rapporteren aan de Europese Commissie.

Periode 2021-2030: (nog) geen inzicht in te verwachten energiebesparingsresultaten

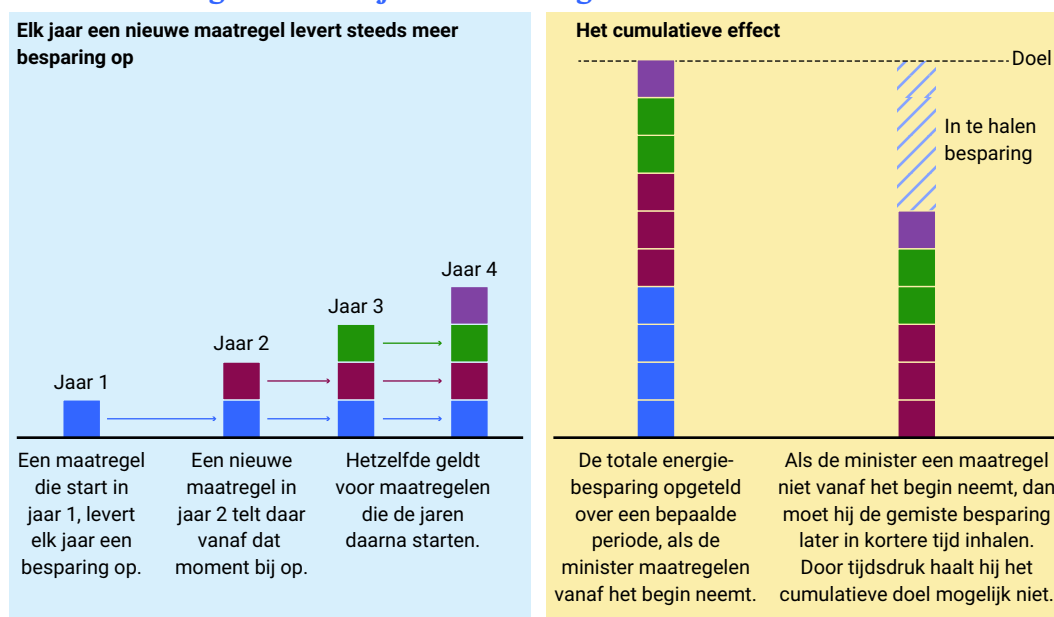
Het Ministerie van EZK verwacht dat pas na 2023 de volledige monitoringsgegevens beschikbaar zijn. Daardoor kan de minister zich pas vanaf 2025 in zijn rapportages aan de Europese Commissie over de gevolgen van nieuw energiebesparingsbeleid verantwoorden. Zolang de monitoring niet op orde is, zien wij diverse risico's:

- Het blijft tot die tijd onduidelijk of Nederland met de ingezette aanvullende maatregelen voldoende energiebesparing realiseert.
- De minister heeft tot die tijd onvoldoende informatie om extra maatregelen te nemen wanneer de energiebesparingsdoelen uit zicht dreigen te raken.
- Het blijft onduidelijk of de ingezette maatregelen meetellen voor het verplichte energiebesparingsdoel, zolang Nederland de additionaliteit ervan niet aantoot.

Hoe later de minister zijn monitoring op orde heeft, hoe later de effecten van zijn maatregelen meetellen voor het behalen van het verplichte energiebesparingsdoel. Zolang de resultaten nog onbekend zijn, tellen ze namelijk nog niet mee. Hierdoor moet de minister de komende jaren mogelijk extra maatregelen nemen om alsnog het verplichte energiebesparingsdoel uit de EED te halen. Dit kan grote gevolgen hebben vanwege het cumulatieve effect van maatregelen. De totale energiebesparing voor het verplichte energiebesparingsdoel (artikel 7) wordt namelijk uitgedrukt in een cumulatief getal. De cumulatieve waarde voor energiebesparing moet uiteindelijk in 2030 worden gehaald. Dit effect wordt in figuur 4 nader uitgelegd.

Figuur 4 Het cumulatieve effect

Als de minister wacht met het nemen van maatregelen voor energiebesparing, wordt de kans groter dat hij de doelstelling niet haalt



5.1.4 Europese aanscherping energiebesparingsdoelen

Uit prognoses die in de KEV 2022 zijn opgenomen kwam naar voren dat het door-gerekende beleid waarschijnlijk niet voldoende is om het verplichte energiebesparingsdoel voor artikel 7 te halen (PBL e.a., 2022). Die prognoses houden er geen rekening mee of Nederland de door-gerekende maatregelen in de praktijk goed kan monitoren en verantwoorden aan de Europese Commissie. Daarmee zijn de prognoses in de KEV over de cumulatieve energiebesparing in 2030 voor artikel 7 eerder een over-schatting van de daadwerkelijk gerealiseerde en door de Commissie erkende energiebesparing die Nederland kan verantwoorden. De energiebesparingsopgave kan daarom groter zijn dan in de prognoses van de KEV.

Ondertussen heeft de Europese Commissie in 2021 en 2022 aangegeven de energiebesparingsdoelen uit de EED nog verder aan te willen scherpen in het kader van het *Fit for 55-pakket* (EC, 2021). Ook heeft de Europese Commissie in 2022 het REPowerEU-plan ingediend om de afhankelijkheid van Russisch gas te verkleinen. Op het moment van schrijven (februari 2023) lopen de onderhandelingen over het Fit for 55-pakket en het REPowerEU-plan tussen de Europese Raad, de Europese Commissie en het Europees Parlement (EZK, 2023a). Onderdeel van deze onderhandelingen is de voorgestelde herziening van de EED. TNO stelt dat in de herziening nieuwe eisen worden opgenomen over welke besparingen meetellen voor het verplichte energiebesparingsdoel voor artikel 7 van de EED. Beleidsmaatregelen moeten primair gericht zijn op energiebesparing. Daarnaast mogen besparingen van de directe verbranding

van fossiele brandstoffen niet meer meetellen (TNO, 2022b). Een relevant voorbeeld voor Nederland is dat energiebesparing door hybride warmtepompen door deze aanpassing niet meer meetelt voor het verplichte energiebesparingsdoel voor artikel 7. Deze energiebesparing komt namelijk tot stand met een techniek die ook fossiele brandstof inzet.

TNO publiceerde in september 2022 een onderzoek naar de opgave voor Nederland bij de aanscherping van doelen voor energieverbruik en energiebesparing in de voorgestelde EED-herzieningen uit de Fit for 55-pakket en het REPowerEU-plan (TNO, 2022b). Uit dit onderzoek blijkt dat Nederland zonder aanvullende maatregelen de energieverbruiksdoelen uit het Fit for 55-pakket en het REPowerEU-plan niet kan halen. De minister erkent dat extra en/of anders gerichte beleidsinzet nodig is (EZK, 2023a).

5.1.5 Conclusies: minister voor KE weet (nog) niet of Nederland zal voldoen aan Europese doelen

Uit de huidige monitoring van de energiebesparingsdoelen uit de EED blijkt niet duidelijk wat de stand van zaken is bij het realiseren van de doelen in artikel 7. Als gevolg daarvan heeft de minister voor KE geen concreet handelingsperspectief. In 2022 legde de minister de nadruk op de ontwikkeling en implementatie van nieuwe maatregelen, maar had beperkte aandacht voor monitoring. Zo is er geen goed zicht op de effecten van de getroffen maatregelen. Als de minister dat ook in 2023 doet, blijft het onduidelijk of Nederland met de ingezette aanvullende maatregelen voldoende energiebesparing realiseert. Als de minister niet tijdig maatregelen neemt, die worden erkend door de Europese Commissie loopt hij bovendien het risico dat hij de besparing later in kortere tijd moet inhalen vanwege het eerder beschreven cumulatieve effect. Dit noodzaakt de minister mogelijk tot ondoelmatige maatregelen om alsnog de energiebesparingsdoelen te halen (TNO, 2022a).

Wij onderkennen dat het moeilijk is om aan te tonen dat Nederland het verplichte energiebesparingsdoel uit artikel 7 haalt via *additioneel* beleid. Zonder goede monitoring weet de minister echter niet of hij op koers ligt om de energiebesparingsdoelen te halen. Dit maakt dat goede monitoring belangrijk is.

5.1.6 Oordeel over de beleidsresultaten

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

Bij dit oordeel toetsen we de doeltreffendheid en doelmatigheid van het gevoerde beleid en de daaruit voortvloeiende resultaten voor burgers en bedrijven.

Energiebesparing is een belangrijk onderdeel van het Nederlandse klimaat- en energiebeleid. Met energiebesparing vermindert Nederland zijn CO₂-uitstoot en het helpt de toenemende vraag naar energie te beperken. In de Europese Energie-Efficiëntie Richtlijn (EED) zijn doelen opgenomen voor energieverbruik en energiebesparing. Goede monitoring is nodig om na te gaan of die doelen worden gehaald en zo nodig het energiebesparingsbeleid tussentijds bij te sturen.

De vormgeving van de monitoring van de Europese doelen voor energieverbruik en energiebesparing beoordelen wij als matig.

Oordeel



5.1.7 Aanbevelingen

Wij bevelen de minister voor KE aan snelheid te maken met het opzetten van een systeem waarbij hij het resultaat van het additionele beleid voor de energiebesparingsverplichting voor artikel 7 uit de EED kan monitoren. De minister moet hiermee niet wachten tot hij allerlei nieuwe maatregelen treft. Zo heeft de minister een hulpmiddel in handen voor de vroegtijdige voorbereiding van toekomstige maatregelen.

Daarnaast verwijzen wij naar onze aanbeveling uit het verantwoordingsonderzoek Ministerie van EZK 2020 (Algemene Rekenkamer, 2021), over aanvullende maatregelen klimaat en energiedoelstellingen. Daarin concludeerden wij dat de minister van EZK het (mogelijk) niet halen van klimaat- en energietransitiedoelen voor 2020 sinds 2015 structureel heeft onderschat. Daarom moest de minister in 2019 alles uit de kast halen om de doelen toch nog te halen. Wij bevelen de minister aan om in het vervolg te kiezen voor het vroegtijdige voorbereiden van maatregelen, zodat de gereedschapskist met potentiële maatregelen ruimer gevuld is en er uit meer opties kan worden gekozen.

5.2 Omscholing naar ICT en techniek



In de ICT en techniek, belangrijke sectoren voor de Nederlandse economie, voor de klimaat- en energietransitie en voor digitalisering zijn al jaren personeelstekorten. Het aantal moeilijk vervulbare vacatures was

in 2021 circa 75.000. Op dat moment was de minister van EZK bezig met de ontwikkeling van een subsidie voor werkgevers waarmee hij de afgelopen 2 jaar een belangrijke bijdrage heeft willen leveren aan het terugdringen van deze moeilijk vervulbare vacatures. Deze Omscholingsregeling moest ervoor zorgen dat meer werknemers overstappen van een zogenoemde 'overschotsector' naar de sectoren ICT of techniek. Van de regeling is zeer beperkt gebruikgemaakt. Maatschappelijke doelen zijn niet bereikt. Om inzicht te krijgen in mogelijke oorzaken hiervan hebben wij de voorbereiding van de regeling onderzocht. Wij concluderen dat de minister van EZK daarbij beperkt inzicht had in het gedrag van werkgevers. Ook vragen we ons af of er voldoende lessen worden getrokken van de werking van eerdere scholingsmaatregelen. In de volgende paragrafen lichten wij dit nader toe.

5.2.1 Aanleiding en doel van de Omscholingsregeling

De minister van EZK heeft in 2021 en 2022 de subsidieregeling Omscholing naar kansrijke beroepen in de ICT en techniek (Omscholingsregeling) opengesteld. De regeling sluit aan bij het Techniekpact, een kennisplatform waar de minister sinds 2013 een coördinerende rol heeft gespeeld, en was onderdeel van een aanvullend sociaal pakket dat het kabinet in 2020 heeft aangekondigd (Ministerie van EZK, 2020). Dit pakket moest mensen helpen die door de coronacrisis in onzekerheid verkeren over hun baan bij het zoeken naar of behouden van (nieuw) werk. Met de Omscholingsregeling wilde de minister werkgevers stimuleren om mensen uit andere beroepen aan te nemen en om te scholen naar beroepen in de techniek of ICT. Het gebruik van de Omscholingsregeling viel zowel in 2021 als 2022 flink tegen. De regeling is in 2023 niet meer opengesteld.

Na de eerste openstelling in 2021 heeft de minister van EZK laten onderzoeken wat mogelijke oorzaken waren voor het beperkte gebruik van de regeling (SEO, 2022). Als mogelijke oorzaken werden genoemd de grote arbeidsmarktkrapte, de onbekendheid van de regeling en een aantal drempels bij de aanvraag. In de evaluatie is de totstandkoming van de regeling niet onderzocht. Wij hebben dat onderzocht en daarbij specifiek gekeken naar de onderbouwing van de regeling en gemaakte afwegingen. Wij willen daarmee inzicht krijgen in mogelijk andere oorzaken voor het zeer beperkte gebruik

van de regeling. Het maatschappelijk belang van voldoende personeel in de ICT en techniek is immers groot, bijvoorbeeld voor het welslagen van de energietransitie. Met dit onderzoek willen wij bijdragen aan het lerend vermogen van de overheid: wat kan bij een nieuwe scholingsregeling beter?

Maatschappelijk belang

Er zijn al jaren veel openstaande vacatures in de ICT en techniek. Zo stonden in 2022 ruim 86.000 vacatures in de techniek en bijna 36.000 in de ICT open (Ministerie van EZK, 2023). Deze tekorten zullen de komende jaren verder toenemen. Langdurige tekorten aan personeel in deze beroepen betekent dat belangrijke maatschappelijke veranderingen, zoals de klimaat- en energietransitie en digitalisering, niet of onvoldoende van de grond kunnen komen. Ook hebben deze tekorten nadelige effecten voor werkgevers die vacatures niet kunnen invullen en voor hun klanten.

Het kabinet probeert al jaren iets te doen aan deze tekorten. Bijvoorbeeld via het Techniepact. Dit pact bevordert de belangstelling voor studeren en werken in de techniek, stimuleert de instroom en zij-instroom van werknemers en het behoud van vakkrachten. Begin februari 2023 heeft het kabinet nieuwe maatregelen aangekondigd: het *Actieplan groene en digitale banen* (Ministerie van EZK, 2023b). Hierin waarschuwt het kabinet dat eenvoudige oplossingen niet bestaan.

5.2.2 De Omscholingsregeling in het kort

Met de Omscholingsregeling wilde de minister van EZK de omscholing en doorstroming naar banen in de ICT en techniek ('intersectorale mobiliteit') stimuleren. De minister wilde hiermee de structurele arbeidstekorten in de ICT en techniek helpen terugdringen. De minister zag dat er vanuit de overheid weinig regelingen gericht waren op het beïnvloeden van het gedrag van werkgevers, terwijl zij wel een belangrijke rol vervullen bij intersectorale mobiliteit. Volgens de minister van EZK investeerden werkgevers onvoldoende in de scholing van werknemers uit andere sectoren, omdat zij dat te risicovol vinden. Scholing bestond tot dan toe meestal uit bijscholing van werknemers die al een baan in de ICT of techniek hadden. De minister van EZK verwachtte dat werkgevers door de subsidie wel eerder werknemers zouden aannemen die eerst nog omscholing nodig hadden voor beroepen in de tekortsectoren ICT en techniek.

Werkgevers met vacatures in de ICT of techniek konden de subsidie aanvragen. De subsidie was eenmalig een vast bedrag van € 3.750 en dekte maximaal 50% van de kosten. De werkgever moest hiervoor de nieuwe medewerker in dienst nemen voor minimaal de periode van het omscholingstraject en een periode van 6 maanden na succesvolle afronding hiervan. De werknemer moest uit een ander beroepssegment⁵ afkomstig zijn dan het nieuwe beroep.

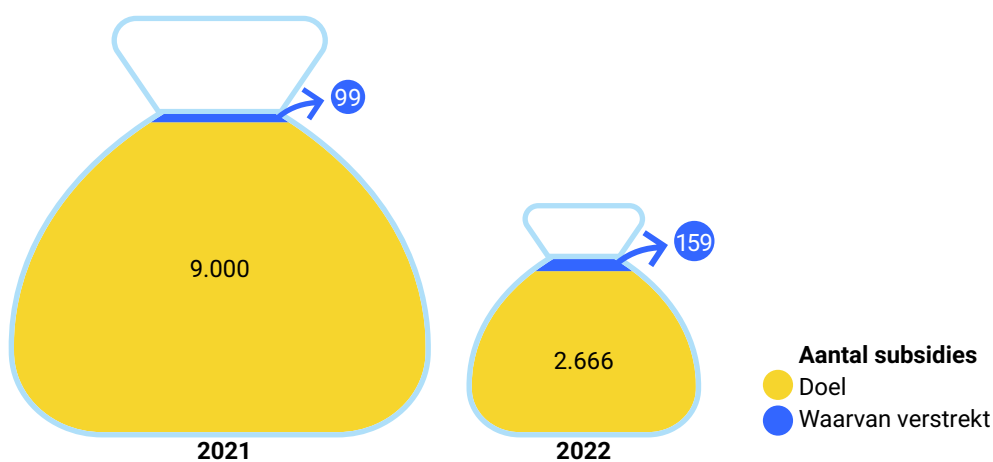
De Omscholingsregeling 2021 is geëvalueerd, waarna deze in 2022 op een aantal punten is aangepast. Zo moest de regeling ook bijdragen aan het behouden van werknemers voor de ICT en techniek. Daarnaast konden werkgevers voortaan subsidie krijgen voor omscholingstrajecten die al enkele maanden vóór de openstelling van de regeling waren gestart.

5.2.3 Gebruik van de regeling

In 2021 is € 35 miljoen beschikbaar gesteld voor de omscholingsregeling. Hiermee wilde de minister in 2021 ruim 9.000 subsidies verstrekken. In 2022 werd aanvankelijk € 40 miljoen voor de regeling uitgetrokken. Maar vanwege tegenvallend gebruik van de regeling in 2021 is dat bedrag later bijgesteld naar € 10 miljoen. Hiermee wilde de minister 2.666 subsidies verstrekken. De minister heeft bij de verwachte resultaten geen onderverdeling gemaakt tussen omscholingstrajecten in de techniek of de ICT.

Figuur 5 Beoogde aantallen en verstrekte aantallen subsidies

In 2021 en 2022 zijn veel minder subsidies verstrekt dan beoogd



Zowel in 2021 als in 2022 zijn veel minder subsidies verstrekt dan beoogd. In 2021 maar 1% van de doelstelling en in 2022 6% van de doelstelling. De Omscholingsregeling heeft hierdoor nauwelijks een bijdrage geleverd aan het oplossen van een groot maatschappelijk probleem, namelijk het terugdringen van de personeelstekorten in en doorstroom naar de ICT en techniek.

Oorzaken beperkt gebruik regeling

In ons onderzoek hebben wij de totstandkoming van de Omscholingsregeling beoordeeld. Wij zien – los van de oorzaken die de eerdergenoemde evaluatie meldde – enkele andere verklaringen waarom de regeling zo beperkt is gebruikt.

Beperkt inzicht gedrag werkgevers

De minister had bij het opstellen van de Omscholingsregeling geen inzicht in de doelgroep van de regeling: werkgevers met een of meer vacatures in de ICT en techniek. Zo is het investeringsgedrag van werkgevers niet in beeld gebracht: wanneer gaan werkgevers daadwerkelijk over tot een investering in een potentiële werknemer? Hoe vaak nemen werkgevers al zij-instromers aan en waarom? Welke soort en omvang van financiële steun bij welke werkgever kan het verschil maken? Zijn er verschillen tussen werkgevers? Het ontbreken van voldoende inzicht in het gedrag van de doelgroep is een risico voor doeltreffend beleid.

Beperkte onderbouwing subsidiebedrag

De minister van EZK wilde dat werkgevers door de subsidie in werknemers gingen investeren, wat ze zonder subsidie niet zouden doen. Het subsidiebedrag was afgeleid van een inschatting van de gemiddelde kosten van een omscholingstraject. Het gemiddelde bedrag van € 7.500 dat de minister hanteerde, was gebaseerd op een omscholingstraject van een ICT-omscholingsprogramma. De minister heeft dit bedrag niet nader onderbouwd. Hierdoor hebben wij niet kunnen vaststellen welke kosten zijn meegenomen en of deze realistisch zijn. Het Ministerie van OCW heeft de kosten voor omscholingstrajecten in het voortgezet onderwijs wel nader onderbouwd. Hierbij kwamen de onderzoekers tot flink hogere bedragen van € 29.000 tot € 36.000 (Researchnet, 2022).

De minister besloot dat de hoogte van de subsidie maximaal 50% van de kosten van een omscholingstraject mocht dekken. Hiervoor werden verschillende redenen gegeven. De minister verwachtte dat hierdoor het voordeel voor werkgevers die toch al van plan waren om een zij-instromer aan te nemen, niet al te aantrekkelijk zou zijn. Ook zou hiermee cofinanciering door de werkgever of andere bronnen, zoals Opleidings- en Ontwikkelingsfondsen worden gestimuleerd. Wij hebben echter geen nadere onderbouwing aangetroffen voor de veronderstelling dat werkgevers door een subsidie van € 3.750 werknemers uit andere sectoren zouden aannemen en omscholen.

Beperkte onderbouwing verwachte resultaat regeling

De minister van EZK verwachtte in 2021 ruim 9.000 subsidies te verstrekken. Dit aantal is volgens de minister gebaseerd op het beschikbare budget, het subsidiebedrag en het aantal openstaande vacatures (circa 75.000 moeilijk vervulbare vacatures in 2021). Wij hebben geen nadere berekening of onderbouwing gezien waarom de minister verwachtte dat er zo veel vacatures via de omscholingsregeling konden worden ingevuld.

Het kabinet gaf in 2022 wel aan dat het complexe vraagstuk van arbeidsmarkttekorten niet met 'quick wins' is op te lossen (EZK, 2022). Juist daarom vragen we ons af hoe de minister zulke optimistische verwachtingen had. Zo gaat het om een nieuwe regeling met een relatief beperkt budget (€ 34,5 miljoen in 2021), met voorwaarden zoals cofinanciering en het in dienst nemen van de werknemer voordat de omscholing begint en een relatief korte openstelling. In 2022 is het verwachte resultaat later wel naar beneden bijgesteld vanwege de tegenvallende resultaten in 2021.

Wijzigingen 2022

De doelstelling van de regeling is in 2022 uitgebreid. De regeling moest er voortaan ook aan bijdragen dat werknemers in de ICT en techniek blijven werken. Alhoewel deze doelstelling kan bijdragen aan het terugdringen van de tekorten, stimuleert deze wijziging het oorspronkelijke doel niet, namelijk een toename van de intersectorale mobiliteit. In 2022 waren ook omscholingstrajecten subsidiabel die een aantal maanden vóór de openstelling van de regeling zijn gestart. Hierdoor neemt de stimulerende werking van de regeling af omdat de omscholing al is begonnen zonder subsidie. Het risico is dat de regeling minder additioneel is: minder extra banen en instroom komt tot stand.

5.2.4 Geen zichtbaar lerend vermogen van EZK

Lessen van eerdere scholingsregelingen dragen bij tot betere nieuwe regelingen. Wij zien in het arbeidsmarktbeleid van de minister van EZK risico's dat er weinig gedaan wordt met eerdere lessen. Zo heeft de minister bij de totstandkoming van de Omscholingsregeling niet zichtbaar gebruikgemaakt van ervaringen met vergelijkbare regelingen uit het verleden. Ook is geen specifieke kennis gebruikt die de minister sinds 2013 heeft opgedaan met het Techniekpact, terwijl zij wel een coördinerende rol heeft voor dit pact.

De minister van EZK heeft in 2022 de regeling zoals die gold in 2021 wel door een extern bureau laten evalueren. In de evaluatie is de rol van het Ministerie van EZK zelf niet onderzocht. Uit ons onderzoek blijkt dat de minister de Omscholingsregeling onvoldoende heeft onderbouwd. Deze onderbouwing is zowel van belang voor de totstandkoming van de regeling als voor de mogelijkheden om de regeling achteraf te kunnen evalueren en hiervan te leren.

De Omscholingsregeling was erg ambitieus, zeker in het licht van de arbeidsmarkt in de afgelopen 2 jaar. Werknemers die hun baan dreigden te verliezen zouden daadwerkelijk een nieuwe baan in de ICT of de techniek krijgen. Dit is niet gelukt. Wij hebben aan de 58 werkgevers die in 2021 een subsidie hebben ontvangen

gevraagd naar hun ervaringen met het omscholingstraject. 25 werkgevers reageerden op de vragen. Samen ontvingen zij voor 37 werknemers een subsidie, van wie 31 het omscholingstraject succesvol hebben afgerond. 29 van hen waren nog in dienst bij de werkgever.

5.2.5 Conclusie, oordeel en aanbeveling

Conclusie

Van de Omscholingsregeling is zeer beperkt gebruikgemaakt. In 2021 is slechts 1% en in 2022 slechts 6% van het verwachte aantal subsidies verstrekt. De regeling heeft bijna niets bijgedragen aan de doelstelling van de minister van EZK om de overstap naar de ICT en techniek te bevorderen. Hiermee heeft de minister geen bijdrage geleverd aan het terugdringen van de personeelstekorten. Wij concluderen dat de minister van EZK bij de voorbereiding van de regeling beperkt inzicht had in het gedrag van werkgevers. Zonder dat inzicht is het lastig om een goed werkende regeling te ontwerpen. Verder is het lerend vermogen van de minister van EZK op het terrein van de arbeidsmarkt niet zichtbaar aanwezig. Het probleem van personeelstekorten in de ICT en techniek is niet nieuw voor de minister. Sinds 2013 is de minister van EZK bijvoorbeeld nadrukkelijk betrokken bij het Techniekpact. Verwacht mag worden dat de minister van EZK hierdoor inzicht heeft in de problematiek rond zij-instroom en onder welke voorwaarden werkgevers bereid zijn om mensen zonder de vereiste diploma's en ervaring aan te nemen.

Oordeel over de beleidsresultaten

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

Het beleid voor de Omscholingsregeling beoordelen wij als zorgelijk.

Oordeel



De reden voor dit oordeel is allereerst het grote maatschappelijke belang van het terugdringen van personeelstekorten in de ICT en techniek, sectoren die een cruciale rol spelen in de energietransitie. De regeling heeft slechts een doelbereik gehad van 1% in 2021 en 6% in 2022. Daarbij zien we dat de minister weinig lessen trekt uit eerdere regelingen en beperkt inzicht heeft in bijvoorbeeld het investeringsgedrag van werkgevers om een goede regeling te ontwerpen. Daarmee draagt het gevoerde beleid niet bij aan het oplossen van dit maatschappelijk probleem.

Aanbeveling

Bij deze en nieuwe maatregelen, bijvoorbeeld in het kader van het *Actieplan Groene en Digitale banen* (EZK, 2023b), bevelen wij de minister van EZK aan om duidelijk te maken en te onderbouwen wat de doelstellingen zijn en vooral hoe deze kunnen worden behaald. Hierdoor kan het parlement beoordelen of de maatregelen voldoende onderbouwd en realistisch zijn om grote maatschappelijke uitdagingen in de vorm van personeelstekorten in de ICT en techniek het hoofd te bieden.

5.3 Toekomstfonds

In 2014 heeft de minister van EZK het Toekomstfonds als beleidsartikel opgenomen in de begroting van EZK. In ons onderzoek in 2014 naar het Fonds Economische Structuurversterking (FES) hebben wij ook een aantal lessen meegegeven voor het op te richten Toekomstfonds (Algemene Rekenkamer, 2014). Onder andere dat de minister een weloverwogen keuze maakt voor een specifiek type fonds, heldere doelen formuleert die bij dat fondstype passen, en regelmatig het functioneren van het gekozen stelsel evalueert. Na bijna 10 jaar vragen wij ons af in hoeverre het Toekomstfonds nog functioneert zoals oorspronkelijk bedoeld. We hebben daarom een beperkt onderzoek uitgevoerd naar de stand van zaken van het Toekomstfonds.

Het Toekomstfonds kent 2 doelen: opbouw van een fonds dat vermogen behoudt ten gunste van toekomstige generaties (gefinancierd uit startkapitaal en gasbateneevallers), en het versterken van innovatie in Nederland. De minister meldde in 2014 dat het fonds op basis van deze 2 doelen beoordeeld moet worden (EZK, 2014). Er zijn bij de start verschillende afspraken gemaakt over de ontvangsten, de uitgaven en de budgettaire behandeling van het Toekomstfonds. Zo mag de minister niet-bestede middelen meenemen naar latere jaren en mag zij ontvangsten inzetten voor nieuwe investeringen. Het Toekomstfonds heeft hierdoor kenmerken van zowel een revoluerend fonds als een begrotingsfonds.

Bij de start kondigde de minister aan om na 3 jaar de gekozen voedingssystematiek en governancestructuur te onderzoeken en na 5 jaar de werking van het gehele fonds. De minister van EZK heeft tot nu toe geen evaluaties naar de opzet en werking van het hele fonds laten uitvoeren. Wel zijn beschouwende opmerkingen gemaakt over de opzet en het functioneren van Toekomstfonds in de evaluatie van de onderzoeksinstrumenten in 2023 (Dialogic, 2023).

Wij hebben geconstateerd dat verschillende uitgangspunten van het Toekomstfonds geen praktijk zijn gebleken. Zo zijn bijvoorbeeld de verwachte gasbateneevallers niet toegevoegd aan het vermogen van het fonds en is de systematiek om gasbateneevallers te bepalen geschrapt.

Voor nadere verantwoording over het fonds is een heldere doelstelling van belang. Maar de doelstelling 'behouden van vermogen voor toekomstige generaties' heeft de minister niet verder uitgewerkt. Ook gaat de minister de afgelopen jaren in de beleidsconclusies in het jaarverslag niet nader in op deze doelstelling. Ten slotte constateren wij dat de minister in de Ontwerpbegroting 2023 de doelstelling van het behouden van het vermogen heeft geschrapt.

Begrotingsartikelen zijn de basis voor het uitoefenen van het budgetrecht door het parlement. Wij vragen ons af in hoeverre de beoogde systematiek van het Toekomstfonds zich verhoudt met de huidige toepassing.

5.4 Onderzoeksuitkomsten 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.

Wij hebben onderzocht of de beleidsinformatie in het *Jaarverslag 2022* van het Ministerie van EZK betrouwbaar tot stand is gekomen. In deze paragraaf beschrijven we onze feitelijke bevindingen zonder conclusie. Over de betrouwbare totstandkoming hebben wij geen bevindingen.

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

6.

Reactie minister en nawoord Algemene Rekenkamer

De minister van EZK heeft op 24 april 2023 gereageerd op ons conceptrapport. Hieronder geven we haar reactie samengevat weer. De volledige reactie staat op www.rekenkamer.nl/verantwoordingsonderzoek-2022. We sluiten dit hoofdstuk af met ons nawoord.

6.1 Reactie minister van EZK

De minister heeft met belangstelling kennisgenomen van het conceptrapport en gaat nader in op de onvolkomenheden, aandachtspunten en beleidsresultaten.

Onvolkomenheden

De minister werkt in 2023 aan verdere verbeteringen in het autorisatiebeheer en gaat graag met de ADR en Algemene Rekenkamer in gesprek over de inrichting hiervan. Voor een doel- en rechtmatig inkoopbeheer zal de minister onze aanbevelingen opvolgen. De minister wijst ook op verwevenheden tussen departementen op het inkoopgebied en het belang om dan een rijksbreed uniform afwegingskader te gebruiken. Onze aanbeveling over de versterking van de Coördinerend Directeur Inkoop (CDI-office) neemt zij in overweging.

Aandachtspunten

De minister erkent grotendeels onze bevindingen en neemt veel van onze aanbevelingen over. De minister geeft daarbij aan dat vervolgtrajecten en acties zijn gestart of lopen, zoals bij de interne beheersing van de TVL, het kwetsbaarhedenbeheer van DICTU, de dienstverlening DICTU in relatie tot RvIG en het nieuwe documentatiesysteem SIRIS.

Voor de NCG benadrukt de minister het belang van rechtmatigheid van inkoopverplichtingen, maar geeft ze in sommige gevallen voorrang aan versnelling en voortgang van de versterking voor de Groningers.

Monitoring energiebesparing

De minister deelt de constatering dat de voortgang van energiebesparing om verschillende redenen van belang is. Voor de jaarlijkse energiebesparingsverplichting (artikel 7 van de EED) zal de minister meer bedrijven en meer maatregelen onder de verplichting brengen. Met de informatie die bedrijven hierover moeten aanleveren kan de minister de monitoring verbeteren. Verder wil de minister uitvoeringsgegevens van andere (subsidie)instrumenten gebruiken. Voor toezicht en handhaving op de besparingsplicht stelt de minister budget beschikbaar. Ook verwacht de minister dat extra maatregelen om de CO₂-reductiedoelen voor 2030 te halen tot energiebesparing leiden.

Omscholing naar ICT en techniek

De minister deelt de zorgen over het aantal openstaande vacatures in de techniek en ICT, en verwijst naar het Techniekpact en het *Actieplan Groene en Digitale banen* voor oplossingen. De doelstellingen van dat plan en hoe deze te realiseren zal de minister duidelijk maken en beter onderbouwen. De minister vraagt bij ons oordeel over de Omscholingsregeling begrip voor de specifieke context van die regeling. Deze is tijdens de coronacrisis in korte tijd tot stand gekomen, als onderdeel van de tijdelijke crisis- en herstelmaatregelen van de Rijksoverheid. Deze omscholingsregeling moest de overstap van een overschot- naar een tekortsector stimuleren. Maar door onder andere het krachtig herstel van de economie in 2021 en 2022 waren er nauwelijks nog overschotsectoren, aldus de minister.

Toekomstfonds

De minister onderkent dat de informatie over het behoud van vermogen voor toekomstige generaties beperkt uit het jaarverslag en begroting van EZK te halen is. De gewijzigde situatie rond het Toekomstfonds is voor de minister aanleiding om de doelen en vormgeving te heroverwegen.

6.2 Nawoord Algemene Rekenkamer

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

Bij het inkoopbeheer onderkennen wij de verwevenheden tussen departementen en het belang om een rijksbreed uniform afwegingskader te gebruiken. Daarom hebben wij het rijksbrede beoordelingskader inkoopbeheer gebruikt.

De verbeterde monitoring van energiebesparing die de minister toezegt, is nodig om zicht te houden of haar verwachting klopt, namelijk dat extra maatregelen om de CO₂-reductiedoelen voor 2030 te halen ook leiden tot de afgesproken energiebesparing.

Wij zijn ons ervan bewust dat de Omscholingsregeling in de specifieke context van de coronacrisis tot stand is gekomen. Wat ons zorgen baart is de constatering dat er geen zichtbaar gebruik is gemaakt van lessen uit eerdere regelingen en uit samenwerkingsverbanden zoals het Techniekpact. Daarom bevelen we de minister aan om bij het *Actieplan Groene en Digitale banen* de doelstellingen en de wijze waarop die te bereiken zijn duidelijk te onderbouwen. Het parlement krijgt zo realistische verwachtingen bij de voorgestelde maatregelen.

We onderschrijven het belang van een heroverweging van de doelen en vormgeving van het Toekomstfonds. Een heroverweging betreft ook de doelstellingen en het bestaansrecht van het fonds. Als blijkt dat nut en noodzaak van het fonds ontbreken, ligt het in de rede dat de minister overweegt om dit fonds in te beëindigen.

Bijlagen

Bijlage 1 Overzicht fouten en onzekerheden Ministerie van EZK 2022

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 2022* van het Ministerie van EZK.

Op www.rekenkamer.nl/verantwoordingsonderzoek-2022 staat een overzicht van alle gecontroleerde bedragen en fouten en onzekerheden die we aantreffen in:

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

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

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

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

Economische Zaken en Klimaat (XIII)

Verplichtingen Bedragen x € 1.000



Rechtmatigheid (RM) Betrouwbaarheid en ordelijkheid (BO)

● Fout en onzekerheid | Tolerantiegrens



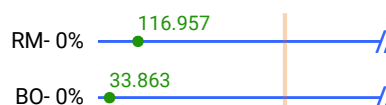
2. Bedrijvenbeleid:
innovatie en
ondernemerschap voor
duurzame welvaartsgroei



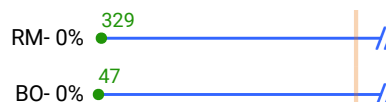
40. Apparaat



5. Een veilig Groningen
met perspectief



1. Goed functionerende
economie en markten



4. Een doelmatige
energievoorziening
en beperking van de
klimaatverandering



**Economische Zaken en Klimaat
(XIII)**

**Uitgaven en ontvangsten
Bedragen x € 1.000**

Verantwoord bedrag

Rechtmatigheid (RM)
Betrouwbaarheid en ordelijkheid (BO)

● Fout en onzekerheid | Tolerantiegrens

Totaal

37.089.410
741.788 tolerantiegrens



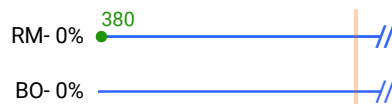
2. Bedrijvenbeleid:
innovatie en
ondernemerschap voor
duurzame welvaartsgroei

5.999.344
299.967 tolerantiegrens



40. Apparaat

570.605
28.530 tolerantiegrens



5. Een veilig Groningen
met perspectief

14.164.870
708.244 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 per begrotingsjaar de bedrijfsvoering en beleidsresultaten van de ministeries.

Wij voeren ons onderzoek uit op basis van de internationale principes en standaarden voor rekenkamers (International Standards of Supreme Audit Institutions, ISSAI's) die onderdeel zijn van de INTOSAI Framework of Professional Pronouncements (IFPP; zie <https://www.issai.org>). We houden daarbij rekening met het controlebestel waarin ook 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 volgens de Comptabiliteitswet 2016.

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 op verschillende manieren, onder andere door interne kwaliteitstoetsen uit te voeren.

Deze bijlage beschrijft kort de manier waarop wij ons verantwoordingsonderzoek uitvoeren. Een uitgebreide methodologische verantwoording staat op www.rekenkamer.nl/verantwoordingsonderzoek-2022.

Financiële informatie

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

Wij onderzoeken of:

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

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

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

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

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

Voor de normen voor onderzoek naar financiële informatie (financial audit) sluiten de ISSAI's 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 ISSAI's toe, rekening houdend met de comptabele regelgeving en de inrichting van het Nederlandse controlebestel. Dit geldt met name voor de toepassing van de standaarden voor de formulering van financiële oordelen en voor het gebruikmaken van de certificerende auditwerkzaamheden uitgevoerd door de interne auditdienst ADR.

De ADR controleert alle jaarverslagen van de ministeries, fondsen en overige begrotingshoofdstukken en geeft hierover afzonderlijke controleverklaringen af. Om het controlebestel zo doelmatig mogelijk in te richten en dubbele controlelasten te voorkomen, maken wij zoveel mogelijk gebruik van de controlewerkzaamheden van de ADR. Op basis van risicoanalyse bepalen wij wat we toetsen en stellen daarmee vast of de controlewerkzaamheden van de ADR goed zijn uitgevoerd en of de bevindingen hebben geleid tot de juiste oordelen. Daartoe reviewen wij de controle door de ADR en voeren

wij aanvullende eigen controles uit. Daarnaast liggen 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 (artikel 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;
- periodiek onderzoek 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 (artikel 4.1 CW 2016, 2e lid);
- het opstellen van het jaarverslag (artikel 2.29 CW 2016, 2e lid).

Wij onderzoeken of:

- het begrotingsbeheer ordelijk en controleerbaar is (artikel 3.2 CW 2016);
- het financieel beheer doelmatig, rechtmatig, ordelijk en controleerbaar is (artikel 3.2 CW 2016);
- het verwerven, beheren en afstoten van materieel doelmatig, rechtmatig, ordelijk en controleerbaar is (artikel 3.4 CW 2016);
- de financiële administratie betrouwbaar en controleerbaar wordt ingericht en gevoerd (artikel 3.5 CW 2016);
- de overige onderdelen van de bedrijfsvoering, zoals informatiebeveiliging, IT-beheer, management control, sturing en toezicht, voldoen aan de daaraan te stellen eisen;

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

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

Het normenkader voor het onderzoek naar het *security operations center* (SOC) DICTU is gebaseerd op het SOC Maturity Framework (SOC-MF) van NOREA, de beroepsorganisatie voor IT-auditors. Wij hebben voor ons onderzoek normen geselecteerd uit de domeinen '*services*', '*people*' en '*business*'. De normen gaan over de activiteiten van het SOC, de rapportages daarover en personele kanten van het SOC. In het verantwoordingsonderzoek 2022 beoordelen we in hoeverre belangrijke SOC-activiteiten zijn beschreven en uitgevoerd zijn.

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

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

Het jaarverslagonderdeel dat we hiervoor hebben onderzocht is de uiteenzetting over de bedrijfsvoering (namelijk: uitzonderingsrapportage voor 4 verplichte onderdelen, rijksbrede bedrijfsvoeringsonderwerpen en belangrijke ontwikkelingen en verbeteringen in de bedrijfsvoering). Verder geven wij in ons verantwoordingsonderzoek aan of de bedrijfsvoeringsinformatie al dan niet strijdig is met de financiële verantwoordingsinformatie. Op www.rekenkamer.nl/verantwoordingsonderzoek-2022 staat welke werkzaamheden wij hebben uitgevoerd voor ons onderzoek naar de totstandkoming van de bedrijfsvoeringsinformatie.

Beleidsresultaten

De minister is verantwoordelijk voor:

- ontwikkeling, vaststelling en uitvoering van het beleid (artikel 3.1 CW 2016);
- toezicht op de uitvoering van het beleid;
- periodiek onderzoek van de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid;
- de in de begroting opgenomen informatie;
- de in het jaarverslag opgenomen informatie (artikel 4.1 CW 2016).

Wij onderzoeken of:

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

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

In ons onderzoek naar monitoring van energiebesparing (§ 5.1) en omscholing naar ICT en techniek (§ 5.2) hebben we getoetst in hoeverre het gevoerde beleid van de minister voldoet aan de normen die wij hanteren. Op grond daarvan hebben we een oordeel gegeven: goed, toereikend, matig, zorgelijk of zeer zorgelijk. Bij dit oordeel toetsen we de doeltreffendheid en doelmatigheid van het gevoerde beleid en de daaruit voortvloeiende resultaten voor burgers en bedrijven. We houden hierbij ook rekening met de context. Dat kan de ernst van de maatschappelijke gevolgen zijn, maar ook of er bijvoorbeeld sprake was van een plotselinge crisis die de rijksoverheid overviel. Waar dat van belang is, vermelden wij de normen die wij hebben gehanteerd.

In ons onderzoek naar monitoring van energiebesparing stond de volgende vraag centraal: In hoeverre zorgt de minister er voor dat hij beschikt over de benodigde informatie om over het beleid omtrent de energiebesparingsdoelstellingen uit de EED-richtlijn te verantwoorden en het waar nodig bij te sturen? Onze onderzoeksvragen luiden:

1. Hoe geeft Nederland invulling aan de energiebesparingsdoelstellingen (art. 3 en 7) in de EED-richtlijn?

2. Beschikt de minister over de monitoringsinformatie die nodig is om te verantwoorden over het energiebesparingsbeleid in het kader van de EED-richtlijn?
 - a. Welke monitoringsinformatie gebruikt de minister voor de verantwoording?
 - b. In hoeverre is deze informatie van voldoende kwaliteit?
 - c. In het geval de kwaliteit niet voldoende is, waar ontbreekt het aan?
 - d. Biedt de monitoring de informatie die nodig is om verantwoording af te leggen?
 - e. In het geval de monitoring deze informatie niet biedt, waar ontbreekt het aan?
 - f. Heeft de minister op basis van de monitoringsinformatie zicht op de stand van zaken met betrekking tot de EED-doelstelling?
3. Beschikt de minister over de monitoringsinformatie die nodig is om het energiebesparingsbeleid in het kader van de EED-richtlijn waar nodig bij te sturen?
 - a. Welke monitoringsinformatie gebruikt de minister om te sturen?
 - b. Heeft de minister inzichtelijk waar in potentie en tegen welke kosten nog energie bespaard kan worden? Zo niet, hoe zou de minister dit inzichtelijk kunnen maken?

De normen die wij hanteren in dit onderzoek zijn gebaseerd op de EED, wet- en regelgeving van de Rijksoverheid (Comptabiliteitswet en het Integraal Afwegingskader voor beleid en regelgeving) en op normatiek die de Algemene Rekenkamer heeft gehanteerd in eerdere publicaties.

Wij verwachten van de minister dat hij conform de beleidsdoelen vaststelt hoeveel energiebesparing er is gerealiseerd en in hoeverre die besparing additioneel is. Wij verwachten dat hij daarvoor monitoringsinformatie gebruikt die van voldoende kwaliteit is.⁶ Als norm hanteren wij dat de monitoring ten minste de informatie moet opleveren die de EED vereist ten aanzien van de verantwoording over (de additionaliteit van) de besparingen. De besparingen hebben een aantoonbare relatie met beleidsmaatregelen. De monitoring moet qua inrichting tevens voldoen aan de eisen uit EED-2018, artikel 7bis, lid 5: "De lidstaten voeren meet-, controle- en verificatiesystemen in waarmee een gedocumenteerde controle wordt uitgevoerd van ten minste een statistisch relevant aandeel en een representatieve selectie van de door de aan verplichtingen gebonden partijen ingestelde maatregelen ter verbetering van de energie-efficiëntie. De meting, controle en verificatie worden onafhankelijk van de aan verplichtingen gebonden partijen verricht."

De Algemene Rekenkamer hanteert de volgende normen ten aanzien van beleidsinformatie:

- Beleidsinformatie is relevant. Dat wil zeggen dat, gelet op de doelen van het beleid, alle informatie om te sturen, leren of verantwoorden beschikbaar moet zijn.
- Begrippen moeten valide gemeten worden, dat wil zeggen: begrippen moeten zodanig geoperationaliseerd en gemeten zijn, dat je meet wat je wilt meten;
- Beleidsinformatie moet betrouwbaar tot stand zijn gekomen, dat wil zeggen het gebruikte meetinstrument wordt zorgvuldig toegepast; herhaalde metingen leveren steeds dezelfde uitkomst op;
- Transparantie, de beleidsinformatie moet toegankelijk, eenduidig en evenwichtig zijn. Voor de gebruiker moet duidelijk zijn hoe de informatie tot stand is gekomen.
- Beleidsinformatie moet ordelijk en controleerbaar tot stand gekomen zijn. Het proces van totstandkoming moet achteraf te reconstrueren zijn;
- Beleidsinformatie moet volledig zijn. Dat wil zeggen dat, gelet op de doelen van het beleid, alle informatie om te sturen, leren of verantwoorden beschikbaar moet zijn.

De normen vormen tezamen met meer technische vereisten uit de EED de basis voor ons oordeel over de monitoringsinformatie. De normen zijn relevant voor de onderzoeksvragen 2 en 3. Omdat vraag 1 beschrijvend van aard is, hebben we daarvoor geen normen geformuleerd.

Voor ons onderzoek hebben we documenten bestudeerd over de EED-richtlijnen, EU-wetgeving, de verantwoordingsdocumenten richting de EC, Kamerbrieven over de EED, het Fit for 55-pakket en het REPowerEU-plan, interne documenten van Rijdsdienst Voor Ondernemend Nederland (RVO), de Nationale Energieverkenningen (NEV), de Klimaat en Energieverkenningen (KEV) en onderzoeken van verschillende onderzoeksinstellingen zoals het PBL en TNO. Ook hebben we gesprekken gevoerd met medewerkers van de Directie Energiemarkt van het Ministerie van EZK en met medewerkers van RVO die de monitoring van artikel 3 en artikel 7 van de EED-richtlijn coördineert.

In ons onderzoek naar omscholing naar ICT en techniek stond de volgende vraag centraal: Heeft de Omscholingsregeling (in 2021 en 2022) gewerkt zoals beoogd? Zo nee, waarom niet? En is het plausibel dat de regeling doeltreffend kan zijn? Onze onderzoeksvragen luiden:

1. In hoeverre is de beleidstheorie zorgvuldig opgezet, onderbouwd en vertaald in de subsidieregeling?
2. Wordt de beoogde doelgroep van de Omscholingsregeling bereikt?

3. Welke oorzaken en factoren, gerelateerd aan de regeling, kunnen wij identificeren als verklaring voor het geringe doelgroepbereik?
4. In hoeverre zijn werknemers, waarvoor in 2021 subsidie is aangevraagd, klaar met hun opleiding en zijn zij werkzaam in een tekortsector?

In het onderzoek toetsten we aan eisen die aan een beleidstheorie moeten worden gesteld:

Beleid is zorgvuldig opgezet. Dit betekent het volgende:

- Er is sprake van vraaggericht beleid: de overheid baseert haar beleid op vragen uit de samenleving. Het beleid sluit aan op de behoeften en problemen. (AR)
- De beleidstheorie is potentieel of bewezen werkzaam: het beleid is gebaseerd op een geëxpliciteerde beleidstheorie, het geheel aan veronderstellingen dat aan een beleid ten grondslag ligt. (AR) Hierin heeft de minister:
 - het doel zo geformuleerd dat duidelijk is welk gedrag moet worden veranderd (IAK);
 - beschreven en onderbouwd of er sprake is van marktfalen dat overheidsingrijpen rechtvaardigt (IAK);
 - de nuloptie in kaart gebracht: wat gebeurt er als de overheid geen nieuw beleid maakt (IAK);
 - verschillende alternatieve instrumenten onderzocht (IAK);
 - de doelgroep betrokken bij de beschrijving van het probleem en de oplossing (IAK)
 - gezorgd dat de veronderstellingen waaruit de theorie is opgebouwd samenhangen met de regeling;
 - beschreven hoe het gekozen instrumentarium naar verwachting gaat bijdragen aan het realiseren van de doelstellingen. Hierbij gaat het om: 1) een toelichting waarom het instrumentarium bijdraagt aan het realiseren van de doelstellingen en 2) een inschatting van de verwachte prestaties en effecten van het gekozen instrumentarium (IAK).

De beleidstheorie is voldoende onderbouwd. Dit betekent het volgende:

- De causale mechanismen in de beleidstheorie zijn plausibel, bijvoorbeeld door aannemelijk te maken dat het beleid bijdraagt aan de oplossing van de gesignaleerde (maatschappelijke) problemen.
- De beleidstheorie is gericht op variabelen die door het beleid kunnen worden beïnvloed.
- De gebruikte begrippen zijn helder en ondubbelzinnig omschreven.

We verwachten dat de minister de ervaringen en lessen uit het Techniekpact heeft gebruikt in de beleidstheorie en heeft meegenomen bij het opzetten van de subsidieregeling.

In het onderzoek hebben we gebruik gemaakt van verschillende methoden: literatuuronderzoek, data-analyse, (beperkte) enquête onder subsidieontvangers en interviews met medewerkers en stakeholders.

Ons onderzoek naar het Toekomstfonds (§ 5.3) heeft niet geleid tot bevindingen of oordelen, omdat er geen toetsing aan normen is geweest. Met andere woorden: het is geen toetsend onderzoek. In dit onderzoek hebben we de volgende onderzoeksvragen gehanteerd:

1. In hoeverre werkt het Toekomstfonds nog zoals beoogd?
 2. Hoe is het parlement geïnformeerd over de werking van het Toekomstfonds?
- Wij zijn voornamelijk ingegaan op de begrotingssystematiek en de doelstelling om het vermogen van het Toekomstfonds te behouden voor toekomstige generaties. Het Ministerie van EZK heeft de afgelopen jaren evaluaties laten uitvoeren naar de instrumenten op het Toekomstfonds. Wij hebben gebruik gemaakt van de bevindingen uit deze evaluaties voor zover zij betrekking hebben op de begrotingssystematiek en de doelstelling rond het vermogen van het Toekomstfonds.

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

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

Verder geven wij in ons verantwoordingsonderzoek aan of de beleidsinformatie al dan niet in strijd is met de financiële verantwoordingsinformatie. Op www.rekenkamer.nl/verantwoordingsonderzoek-2022 staat welke werkzaamheden wij hebben uitgevoerd voor ons onderzoek naar de totstandkoming van de beleidsinformatie.

Bijlage 3 Literatuur

Algemene Rekenkamer (2014). *Besteding van aardgasbaten: feiten, cijfers en scenario's*. Den Haag: eigen beheer.

Algemene Rekenkamer (2015). *Energiebeleid: op weg naar samenhang; Terugblik op tien jaar rekenkameronderzoek naar energiebeleid (2006-2015)*. Den Haag: eigen beheer.

Algemene Rekenkamer (2021). *Ministerie van Economische Zaken en Klimaat (XIII), Rapport bij het Jaarverslag 2020*. Den Haag: eigen beheer.

Algemene Rekenkamer (2023). *Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (VII), Rapport bij het Jaarverslag 2022*. Den Haag: eigen beheer.

CE Delft (2022). *Onderzoek energiebesparingscertificaten. Voorwaarden voor energiebesparing in Nederland*.

Dialogic (2023). *Evaluatie Toekomstfonds 2015-2021 (Onderzoeksdeel)*, 3 februari 2023.

Europese Commissie (2021). *"Fit for 55": het EU-klimaatstreefdoel voor 2030 bereiken op weg naar klimaatneutraliteit*.

Europese Commissie (2022). *REPowerEU Plan*.

EU (2012). *Richtlijn 2012/27/ EU van het Europees Parlement en de Raad van 25 oktober 2012 betreffende energie-efficiëntie, tot wijziging van Richtlijnen 2009/125/EG en 2010/30/EU en houdende intrekking van de Richtlijnen 2004/8/EG en 2006/32/EG, artikel 7, 10e lid, h*.

Ministerie van EZK (2020). Tweede Kamer, vergaderjaar 2019-2020, 35 420, nr. 105.

Ministerie van EZK (2022a). *Ontwerp Beleidsprogramma Klimaat*. 2 juni 2022. Den Haag.

Ministerie van EZK (2022b). *Stand van zaken energiebesparingsbeleid bedrijven en instellingen*. 29 november 2022. Tweede Kamer, vergaderjaar 2022-2023, 2022D50655.

Ministerie van EZK (2022). *Actieplan Groene en Digitale banen*. 15 juli 2022. Tweede Kamer, vergaderjaar 2021-2022, 29 544, nr. 1120.

Minister van EZK (2014). *Wijziging van de Wet implementatie EU-richtlijnen energie-efficiëntie, de Elektriciteitswet 1998, de Gaswet en de Warmtewet in verband met de implementatie van richtlijn 2012/27/EU betreffende energie-efficiëntie*. Ministerie van Economische Zaken. 22 mei 2014. Tweede Kamer, vergaderjaar 2013-2014, 33913 nr. 6.

Minister van EZK (2014). *Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Economische Zaken (XIII) en het Diergezondheidsfonds (F) voor het jaar 2015. Verslag houdende een lijst van vragen en antwoorden*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2014-2015, 34 000 XIII, nr. 8.

Ministerie van EZK (2023a). *Nationale doelen energiebesparing*. 3 februari 2023. Tweede Kamer, vergaderjaar 2022-2023, 2023D04404.

Ministerie van EZK (2023b). Brief van de ministers van Economische Zaken en Klimaat, voor Klimaat en Energie, van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap en voor Primair en Voortgezet Onderwijs en Armoedebeleid, Participatie en Pensioenen. Tweede Kamer, vergaderjaar 2022-2023, 29.544, nr. 1173.

PBL, TNO, CBS en RIVM (2022). *Klimaat- en Energieverkenning 2022*. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.

Researchnet (2022). *Kosten zij-instroomtrajecten in het po, vo en mbo. Onderzoek in opdracht van het Ministerie van Onderwijs Cultuur en Wetenschap*. februari 2022. Bijlage bij Tweede Kamer, vergaderjaar 2021-2022, 27 923, nr. 439.

RVO (2022). *EED Methodedocument energiebesparing*. Juni 2020. Pag. 28.

SEO (2022). *Evaluatie eerste openstelling van de regeling Omscholing naar kansrijke beroepen in de ICT en techniek*.

TNO (2022a). *Subdoel Energiebesparing*. Amsterdam: TNO 2022 P12503.

TNO (2022b). *Aanscherping doelen energiebesparing herziening EED en REPowerEU*.

Tweede Kamer (2023). *Groningers boven gas. Rapport parlementaire enquêtecommissie gaswinning Groningen*. 24 februari 2023.

Bijlage 4 Eindnoten

- 1 EFRO-financiering is altijd cofinanciering: Europese financiering valt samen met openbare of particuliere financiering. De EFRO-bijdrage ligt in Nederland op maximaal 50% van de totale subsidiabele projectkosten.
- 2 In het herschikkingsvoorstel van de EED als onderdeel van het Fit for 55-pakket wijzigen artikel 3 en artikel 7 in resp. artikel 4 en artikel 8.
- 3 Dit onderzoek ging primair over de energieverbruiksdoelen voor artikel 3. Conclusies van dit onderzoek kunnen echter ook gevolgen hebben voor nieuw of voorgenomen beleid dat artikel 7 raakt.
- 4 Meerjarenafspraak Energie-efficiëntie ETS-ondernemingen (MEE) Den Haag; (2009) MJA3. *Meerjarenafspraak energie-efficiëntie 2001 – 2020*.
- 5 Het CBS gebruikt verschillende beroepenclassificaties over de arbeidsmarkt om beroepen te kunnen indelen naar niveau. Het niveau beroepsklasse bestaat bijvoorbeeld uit verschillende beroepssegmenten. Segmenten bestaan dan weer op een lager niveau uit verschillende beroepsgroepen. Zie ook <https://www.cbs.nl>.
- 6 Dit is grotendeels ontleend aan het rekenkameronderzoek *In de zorg, uit het zicht*. De norm dat de besparing additioneel moet zijn is toegevoegd op basis van de EED.

Algemene Rekenkamer

Postbus 20015

2500 EA Den Haag

070 342 44 00

voorlichting@rekenkamer.nl

www.rekenkamer.nl

De tekst in dit document is
vastgesteld op 4 mei 2023.

Dit document is op 17 mei 2023
aangeboden aan de
Tweede Kamer.

Den Haag, mei 2023