



# **Resultaten verantwoordings- onderzoek 2013 bij het Ministerie van Economische Zaken (XIII)**

## **21 mei 2014**

Dit document bevat alle resultaten van ons Verantwoordingsonderzoek 2013 bij het Ministerie van Economische Zaken (XIII) zoals gepubliceerd op [www.rekenkamer.nl/verantwoordingsonderzoek](http://www.rekenkamer.nl/verantwoordingsonderzoek). De tekst op de website en in dit document is vastgesteld op 12 mei 2014. Dit document is op 21 mei 2014 aangeboden aan de Tweede Kamer.



# Inhoud

<b>1 Beperkte informatievoorziening belemmert handhaving subsidieregeling duurzame energie</b>	<b>3</b>
<b>2 Kengetallen en ontwikkelingen van het Ministerie van EZ</b>	<b>6</b>
2.1 Ministerie in cijfers	6
2.2 Ontwikkelingen	6
<b>3 Beleidsinformatie Ministerie van Economische Zaken</b>	<b>10</b>
3.1 Beter inzicht in uitgaven en resultaten innovatiebeleid nodig	10
3.1.1 Aandachtspunt: Gebruik van het begrip 'innovatie' in begrotingen niet consistent	14
3.1.2 Aandachtspunt: Ministerie van EZ geeft meeste geld uit aan innovatie	18
3.1.3 Aandachtspunt: Geen totaaloverzicht van innovatie-investeringen decentrale overheden en EU	20
3.1.4 Aandachtspunt: Niet alle ministeries volgen resultaten innovatie instrumenten	24
3.1.5 Aandachtspunt: Praktijkillustratie: bedrijven vinden innovatieregelingen soms ingewikkeld, maar wel lonend	26
3.1.6 Aandachtspunt: Website Volg innovatie is voorloper, maar nog niet compleet	27
3.2 Oordeel Beleidsinformatie: onderzochte beleidsinformatie deugdelijk tot stand gekomen en voldoet aan verslaggevingsvoorschriften	31
<b>4 Bedrijfsvoering Ministerie van Economische Zaken</b>	<b>33</b>
4.1 Goede stappen gezet voor oplossen hardnekkige problemen	33
4.1.1 Stappen gezet om inkoopbeheer structureel op orde te brengen	33
4.1.2 Bijstellingen bijdrage aan agentschappen minder groot dan afgelopen jaren	33
4.2 Oordeel bedrijfsvoering: 5 onvolkomenheden	37
4.2.1 Onvolkomenheid: Toezicht naleving subsidievoorwaarden duurzame energie bij co-vergisters nog niet goed geregeld	38
4.2.2 Onvolkomenheid: Inkoopbeheer kerndepartement nog niet op orde	40
4.2.3 Onvolkomenheid: Inkoopbeheer Agentschap NL, verbetermaatregelen betalen zich nog niet uit	41
4.2.4 Onvolkomenheid: Jaarafsluiting DICTU moeizaam verlopen	43



4.2.5 Onvolkomenheid: Niet alle medewerkers in vertrouwensfuncties in bezit van VGB	2 44
4.2.6 Opgeloste onvolkomenheid: Inkoopbeheer DICTU verbeterd, onvolkomenheid opgelost	45
4.2.7 Aandachtspunt: ILG-voorschotten 2007-2010 nog niet afgerekend	46
4.2.8 Aandachtspunt: Risicoanalyses bij subsidieregeling onvolledig	47
4.2.9 Aandachtspunt: Bedrag beschikbaar voor BMKB alleen voldoende bij korte recessie	49
4.2.10 Aandachtspunt: Regels voor het verstrekken van eersteklasabonnementen te royaal toegepast	51
4.2.11 Aandachtspunt: ICT speelt NVWA parten bij volledigheid opbrengsten	52
4.2.12 Aandachtspunt: Afrekening met Bureau Beheer Landbouwgronden nog niet geregeld	53
4.3 Oordeel informatie over de bedrijfsvoering: deugdelijk tot stand gekomen en voldoet aan verslaggevingsvoorschriften	54
4.3.1 Aandachtspunt: Eerste stap gezet in het geven van informatie over het fraudebeleid	54
4.4 Historisch verloop onvolkomenheden EZ	54
4.5 Onvolkomenheden in relatie tot beheerdomeinen EZ	55
<b>5 Financiële informatie Ministerie van Economische Zaken</b>	<b>58</b>
5.1 Belemmeringen in informatievoorziening beperkt handhaving	58
5.1.1 Aandachtspunt: Gebrekkige informatievoorziening belemmert toezicht naleving subsidievoorwaarden duurzame energie	60
5.1.2 Aandachtspunt: Meer zekerheid door review op biomassaverklaringen	61
5.2 Geen FES-projecten vervallen	62
5.3 Oordeel rechtmatigheid financiële informatie: geen fouten en onzekerheden	63
5.3.1 Aandachtspunt: Wet normering topinkomens	63
5.4 Oordeel deugdelijke weergave financiële informatie: geen fouten en onzekerheden	63
5.5 Rechtmatigheid en deugdelijke weergave op artikelniveau: geen fouten en onzekerheden	64
5.6 Bij vrijwel alle artikelen mogelijk gevolgen van onvolkomenheden	64
<b>6 Alle financiële gegevens</b>	<b>66</b>
6.1 Alle begrotingsartikelen	66
6.2 Baten-lastendiensten	80
6.3 Saldibalans	84



# 1 **Beperkte informatievoorziening belemmert handhaving subsidieregeling duurzame energie**

3

Mogelijk zijn ten onrechte subsidies voor duurzame energie aan exploitanten van co-vergisters verstrekt. Inspectiediensten constateren namelijk regelmatig overtredingen van de Meststoffenwet, zoals het meevergisten van niet toegestane stoffen. Overtredingen op de Meststoffenwet zijn ook een overtreding op de voorwaarden van de subsidieregelingen voor duurzame energie. Er zijn echter juridische belemmeringen om de uitvoerder van deze subsidieregelingen te informeren over de inspectiebevindingen. Hierdoor wordt niet opgetreden richting subsidieontvangers die de subsidievoorwaarden overtreden. Dit blijkt uit ons onderzoek naar subsidieregelingen voor duurzame energie. Ook in ons onderzoek naar innovatiebeleid zien we beperkingen in de informatievoorziening. In dit onderzoek constateren we dat het zicht op bestedingen aan innovatie en de effectiviteit wordt belemmerd doordat het niet zonder meer is toegestaan om fiscale gegevens van individuele bedrijven openbaar te maken.

## **Informatievoorziening regelingen duurzame energie belemmert handhaving**

Als bij (nieuwe) regelgeving gebruik wordt gemaakt van bestaande handhavingsarrangementen, moet er op worden gelet dat de uitwisseling van informatie georganiseerd is. Uit ons onderzoek naar [subsidieregelingen voor duurzame energie uit biomassa](#) bleek dit nog niet het geval te zijn. Uit de controle op de meststoffenwetgeving door de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA) komen signalen dat bij co-vergisters, die mest en biomassa vergisten en hiermee duurzame energie produceren, vervuilde of niet toegestane stoffen worden mee vergist. Als gevolg van privacy wetgeving deelt de NVWA deze bevindingen niet met de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO.nl) die de subsidieregelingen uitvoert. De bevindingen zijn echter wel relevant voor RVO.nl met het oog op de subsidie op duurzaam opgewekte energie. Wij bevelen de minister aan zorg te dragen dat de



informatie-uitwisseling georganiseerd is wanneer bij subsidieregelingen wordt gesteund op bestaande toezicht arrangementen. In 2013 is voor ongeveer 62 miljoen euro subsidie verstrekt aan exploitanten van co-vergisters.

4

### **Besteding groot deel innovatiegelden niet te volgen**

Op de website [www.volginnovatie.nl](http://www.volginnovatie.nl) is geen informatie te vinden op niveau van projecten bij individuele bedrijven waar het gaat om fiscale stimuleringsmaatregelen. Hierdoor ontbreekt het zicht op een groot deel van de uitgaven die met het stimuleren van innovatie zijn gemoeid, zo constateren we in ons [onderzoek naar innovatiebeleid](#).

Met de website [www.volginnovatie.nl](http://www.volginnovatie.nl) geeft de minister van EZ invulling aan de wens van de Tweede Kamer om voor meer transparantie te zorgen over waar innovatiegelden naartoe gaan. Voor de Wet Bevordering Speur- en Ontwikkelingswerk (WBSO) en Research en Development Aftrek (RDA) is echter geen informatie opgenomen op projectniveau, omdat het op grond van artikel 67 van de Algemene Wet Rijksbelastingen niet zonder meer is toegestaan fiscale gegevens van individuele bedrijven openbaar te maken. Voor deze regelingen is jaarlijks ruim 1 miljard euro beschikbaar. Dit is ruim een derde van de middelen die het Rijk voor innovatie beschikbaar stelt. Inzicht op het niveau van ondernemingen (wie ontvangt innovatiegeld, wat gebeurt er met dat geld), clusters van ondernemingen of sectoren is relevante informatie voor de beoordeling van innovatiebeleid. Wij bevelen de minister van EZ daarom aan de WBSO en de RDA in overleg met de minister van Financiën zodanig aan te passen, dat het mogelijk wordt dit geld naar de gebruiker te volgen en deze informatie op te nemen op de website [www.volginnovatie.nl](http://www.volginnovatie.nl).

### **Reactie van de minister**

Voor wat betreft onze opmerkingen over de informatievoorziening bij de regelingen voor duurzame energie geeft de minister aan dat hij maatregelen heeft genomen die het voor de NVWA juridisch mogelijk maken om op reguliere basis informatie uit te wisselen. In zijn reactie schrijft de minister: 'Zo is het Besluit aanwijzing toezichthouders Kaderwet EZ-subsidies zodanig aangepast dat de NVWA ook wordt aangewezen als toezichthouder in het kader van de Kaderwet EZ-subsidies. Ambtenaren van de NVWA worden dan net als ambtenaren van RVO.nl belast met het toezicht op de naleving van het bij of krachtens de Kaderwet EZ-subsidies bepaalde. Zij kunnen dan bij inspecties van biomassa-installaties in het kader van de Meststoffenwet tevens toezien



op de naleving van de Subsidieregeling Duurzame Energie en mogelijk andere regelingen.'

5

Over onze aanbeveling om de WBSO en RDA zodanig aan te passen dat het mogelijk wordt om geld naar de gebruiker te volgen zegt de minister van EZ in zijn reactie: 'Ik acht het onwenselijk de huidige via volginnovatie.nl geboden informatie over de fiscale regelingen op provinciaal niveau te detailleren tot op bedrijfsniveau. Bij de fiscale regelingen vermelden bedrijven hun totale inspanningen van speur- en ontwikkelingswerk hetgeen privacy- en concurrentiegevoelig is. De Tweede Kamer is geïnformeerd over de beperkingen t.a.v. de WBSO en RDA bij TK 33240 XIII 21.'

[Lees de volledige reactie op \[verantwoordingsonderzoek.rekenkamer.nl\]\(https://www.rekenkamer.nl/verantwoordingsonderzoek/2017/01/17/lees-de-volledige-reactie-op-verantwoordingsonderzoek\)](https://www.rekenkamer.nl/verantwoordingsonderzoek/2017/01/17/lees-de-volledige-reactie-op-verantwoordingsonderzoek)

#### **Nawoord Algemene Rekenkamer**

Nu de minister juridische maatregelen heeft genomen die ervoor zorgen dat de NVWA haar informatie kan delen met RVO.nl zullen we, als hiermee enige tijd ervaring is opgedaan, nagaan of de belemmeringen zijn weggenomen. Wel vragen we de minister nog om na te gaan of er ook bij andere inspectiediensten maatregelen nodig zijn om te zorgen dat ook zij relevante handhavinginformatie kunnen delen met RVO.nl.

De minister van EZ acht het onwenselijk om informatie over fiscale regelingen te detailleren op bedrijfsniveau vooral omdat het op basis van de fiscale regelgeving onmogelijk is. We geven de minister in overweging de situatie nog eens opnieuw te (laten) beoordelen. Een vergelijkbare website [www.Europaomdehoek.nl](http://www.Europaomdehoek.nl) geeft namelijk wél bedrijfsgegevens omdat hier sprake is van Europese subsidies, waarbij openbaarmaking in de subsidievoorwaarden is opgenomen. Tussen de belastinguitgavenregeling WBSO en RDA en subsidieregelingen is wél een verschil in instrumentarium, maar nauwelijks tot geen verschil in doelstelling: in beide gevallen gaat het om stimuleringsregelingen. Het recente Open Overheid-beleid is gediend met openheid over de bijdragen, aan welke projecten, voor wie die bestemd zijn en op termijn met openheid over de resultaten.

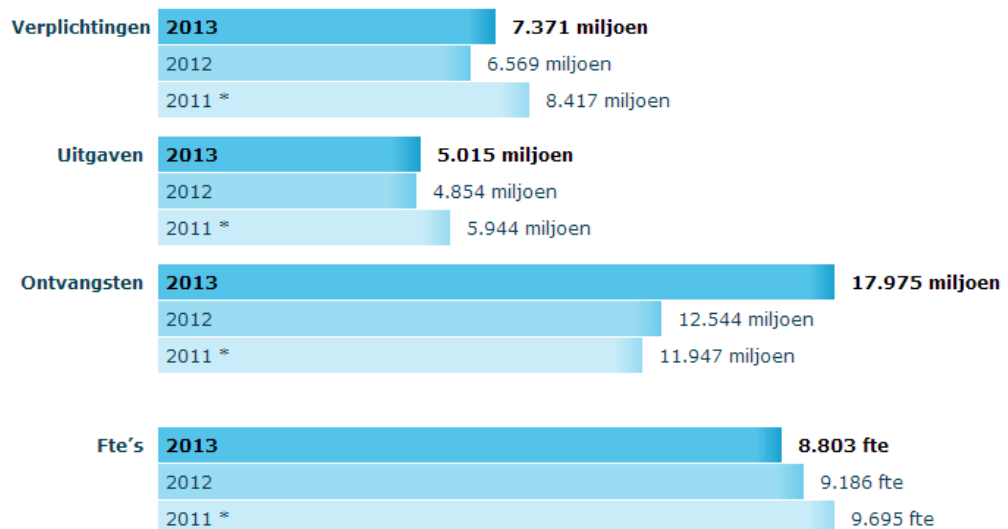


## 2 Kengetallen en ontwikkelingen van het Ministerie van EZ

6

### 2.1 Ministerie in cijfers

#### Ministerie in cijfers



\* 2011 EL&I

Bedragen in euro.

### 2.2 Ontwikkelingen

Het Ministerie van Economische Zaken (EZ) staat voor 'een ondernemend Nederland met oog voor duurzaamheid'. Het werkveld van het ministerie beslaat de terreinen ondernemen en innovatie (waaronder het topsectorenbeleid), energie, landbouw en natuur en het groen onderwijs. Kenmerkend voor het ministerie is dat het een belangrijk deel van het eigen beleid ook zelf uitvoert. Het ministerie kent een aantal grote uitvoerende diensten zoals de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit, Agentschap NL en Dienst Regelingen. Verder is de minister van EZ verantwoordelijk voor het Diergezondheidsfonds en voor het beheer en de controle van vier Europese fondsen. Wij brengen een apart rapport uit



over het [Diergezondheidsfonds](#). In ons [Rapport bij de Nationale verklaring 2014](#) rapporteren wij over ons onderzoek naar het beheer en de controle van deze Europese fondsen.

7

Eind 2012 is het beleidsterrein buitenlandse handel overgegaan naar het Ministerie van Buitenlandse Zaken. De begroting 2013 is aangepast, waarbij de betreffende middelen op het voormalige artikel 15 zijn overgeheveld naar het nieuwe begrotingshoofdstuk Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking (XVIII).

In september 2013 is het Energieakkoord ondertekend. In het Energieakkoord heeft de minister ambitieuze afspraken gemaakt met onder meer milieuorganisaties, werkgevers en vakbonden om de transitie naar nieuwe en duurzame vormen van energieopwekking te realiseren. De uitgaven voor duurzame energie zullen de komende jaren stijgen met het oog op het bereiken van de doelstelling van 14% duurzame energie in 2020. Tegenover de stijging van de uitgaven voor duurzame energie staat voor het Rijk een daling van de toekomstige inkomsten uit aardgas als gevolg van beperkingen in de winning van gas in Groningen. In 2013 bedroegen de inkomsten uit aardgas 13,3 miljard euro.

Met de decentralisatie van het natuurbeleid zijn de provincies verantwoordelijk om samen met de maatschappelijke organisaties het natuurnetwerk Nederland, voorheen de Ecologische Hoofdstructuur genoemd, te realiseren. Het Rijk blijft verantwoordelijk voor het behalen van de internationale verplichtingen op het gebied van natuurbeheer. Om deze nationale en internationale doelen te realiseren hebben het Ministerie van EZ en de provincies medio september 2013 afspraken gemaakt over de ontwikkeling en het beheer van natuur. De afspraken zijn vastgelegd in het Natuurpact.

De decentralisatie van het natuurbeleid heeft gevolgen voor de Dienst Landelijk Gebied (DLG). In het Onderhandelingsakkoord decentralisatie natuur van 20 september 2011 is afgesproken dat de provincies per 1 januari 2015 verantwoordelijk worden voor het 'provinciaal aandeel' in de capaciteit van DLG. De intentie van het ministerie was dat de provincies opdrachten zouden verstrekken aan DLG om natuurdoelen te realiseren. In oktober 2013 heeft het bestuur van het Interprovinciaal Overleg echter besloten de afgesproken capaciteit hiervoor onder te brengen bij de provincies. Het Ministerie van EZ streeft naar een snelle en zorgvuldige opsplitsing van DLG en positionering van het resterende rijksdeel van DLG.





Een andere ontwikkeling bij de agentschappen is de fusie tussen de Dienst Regelingen en Agentschap NL. Per 1 januari 2014 zijn deze gefuseerd. De nieuwe organisatie opereert onder de naam Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO.nl). Door de fusie is één loket ontstaan voor ondernemers. RVO.nl verstrekt zowel nationale als Europese subsidies, voert fiscale regelgeving uit en ondersteunt de financiering aan ondernemers.

8

### **Wijzigingen in de begrotingsindeling**

De begrotingsindeling is in 2013 gewijzigd mede als gevolg van de nieuwe begrotingspresentatie 'Verantwoord begroten' en het aantreden van het kabinet Rutte-Asscher. Bovendien zijn enkele beleidsterreinen en taken tussen ministeries verschoven. In de [conversietabel](#) ziet u waaruit de wijzigingen van 2013 ten opzichte 2012 zijn op te maken.

## Conversietabel begroting en jaarverslag 2012-2013 Economische Zaken

Toelichting op de conversie

Begroting en jaarverslag EZ 2012		Begroting en jaarverslag EZ 2013	
Art. no	Omschrijving artikel	Art. no	Omschrijving artikel
11	Beleidsartikelen Goed functionerende economie en markten	11	Beleidsartikelen Goed functionerende economie en markten
12	Een sterk Innovatievermogen	12	Een sterk innovatievermogen
13	Een excellent ondernemingsklimaat	13	Een excellent ondernemingsklimaat
14	Een doelmatige en duurzame energievoorziening	14	Een doelmatige en duurzame energievoorziening
15	Een sterke internationale concurrentiepositie	15	Een sterke internationale concurrentiepositie
16	Concurrerende, duurzame, veilige agro-, visserij- en voedselketens	16	Concurrerende, duurzame, veilige agro-, visserij en voedselketens
17	Groen onderwijs van hoge kwaliteit	17	Groen onderwijs van hoge kwaliteit
18	Natuur en Regio	18	Natuur en regio
40	<b>Niet-beleidsartikelen</b> Apparaat	40	<b>Niet-beleidsartikelen</b> Apparaat
41	Nominaal en Onvoorzien	41	Nominaal en Onvoorzien

Het onderzoeksbudget van Directie Europa van artikel 15 wordt toegevoegd aan dit artikel

Ongewijzigd

Het Nederlands Foreign Investment Agency van artikel 15 wordt toegevoegd aan dit artikel

Ongewijzigd

Dit artikel is grotendeels overgegaan naar het begrotingshoofdstuk XVII Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking

=

Het budget internationale contributies agrosector van artikel 15 en het dossier Dierproeven en Alternatieven van het Ministerie van VWS wordt toegevoegd aan dit artikel

=

Ongewijzigd  
Het budget internationale contributies op het gebied van natuur van artikel 15 wordt toegevoegd aan dit artikel

=

Ongewijzigd

Ongewijzigd



## 3 Beleidsinformatie Ministerie van Economische Zaken

10

### 3.1 Beter inzicht in uitgaven en resultaten innovatiebeleid nodig

Ministeries gaven in 2013 ruim 3,2 miljard euro uit aan innovatie. Om te kunnen beoordelen of de ontvangers van innovatiegeld en hun activiteiten bijdragen aan de doelstelling van het beleid, is het van belang om al het innovatiegeld te kunnen volgen. De minister van EZ heeft daarom stappen gezet om de resultaten van innovatie beter te meten en door 'open data' beschikbaar te stellen via de [website 'Volg innovatie'](#).

Volledig inzicht in uitgaven en resultaten van het innovatiebeleid ontbreekt echter. Dit komt onder meer omdat het kabinet het begrip 'innovatie' in de begrotingen niet consistent gebruikt. Ook beperkt fiscale wetgeving de mogelijkheid om voor de grootste regelingen, de Wet bevordering speur- en ontwikkelingswerk (WBSO) en de Research en Development Aftrek (RDA), inzichtelijk te maken wie het geld ontvangt. De Europese Unie, 6 ministeries en de decentrale overheden stimuleren innovatie. In 2013 heeft de alleen al rijksoverheid 3,2 miljard euro uitgegeven aan innovatie. Hiervan gaat 30% naar generieke fiscale instrumenten als de Wet bevordering speur- en ontwikkelingswerk (WBSO) en de Research en Development Aftrek (RDA). Ongeveer 8% gaat naar het topsectorenbeleid. Het is onbekend hoeveel andere overheden in Nederland precies aan innovatie uitgeven, zodat [geen totaaloverzicht mogelijk](#) is.

#### **Succes niet voorspelbaar**

Omdat innovatie een experimenteel karakter heeft, en het succes dus vooraf niet is te voorspellen en effecten pas op langere termijn zichtbaar zijn, is het van belang om innovatiegeld te volgen en een goed inzicht te krijgen in de activiteiten en resultaten van het beleid. Dat kan beter. Daarom is voor een duidelijke afbakening van het beleid en de hiermee gemoeide uitgaven een eenduidige definitie wenselijk. Inzicht op het niveau van ondernemingen (wie ontvangt innovatiegeld, wat gebeurt er met dat geld), clusters van ondernemingen en sectoren is een



belangrijke bron voor het beoordelen van de effectiviteit van het beleid. Openbaarheid is daarbij essentieel.

11

Wij bevelen de minister van EZ daarom aan, in overleg met de minister van Financiën, de WBSO en de RDA zodanig aan te passen dat het mogelijk wordt dit geld naar de gebruiker te volgen en deze informatie op te nemen op de [website 'Volg innovatie'](#). Aangezien verschillende overheden subsidies verstrekken voor innovatieprojecten, bevelen wij de minister van EZ aan inzicht te bieden in alle verstrekkers en ontvangers van innovatiegeld.

### **Wat is het innovatiebeleid?**

Het uitgangspunt van het innovatiebeleid is dat zonder financiële steun van de overheid minder ondernemingen zullen innoveren dan maatschappelijk gezien gewenst is. Daarom zet de minister van EZ instrumenten in om innovatie te stimuleren: instrumenten die voor alle bedrijven gelden (de generieke instrumenten) en instrumenten voor specifieke doelgroepen. Tot de generieke instrumenten behoren onder meer fiscale maatregelen (Wet Bevordering Speur- en Ontwikkelwerk (WBSO), Research- en Development Aftrek (RDA)) en het Innovatiefonds MKB+. Het specifieke instrumentarium heeft betrekking op de topsectorenaanpak. Deze aanpak heeft tot doel [negen topsectoren van de Nederlandse economie](#) te versterken door samenwerking te stimuleren tussen ondernemingen, kennisinstellingen en overheid.

Naast het Ministerie van EZ ontplooiën de Ministeries van IenM, OCW, VWS, BZK, BuiZa en Defensie activiteiten onder de noemer innovatie. Ook de Europese Unie, provincies, gemeenten en regionale verbanden stellen geld beschikbaar om in Nederland innovatie te stimuleren. Deze partijen werken met eigen instrumenten, zoals programma's en fondsen.

### **Wat zijn de doelen van het Nederlandse innovatiebeleid?**

De minister van EZ wil 'een sterker innovatievermogen van de Nederlandse economie' (artikel 12 begroting EZ). Hij definieert innovatie als de vernieuwing van producten, diensten en productieprocessen en ziet innovatie als een belangrijke bron voor welvaartsgroei.

Als specifieke doelen noemt de minister bij artikel 12:

- Nederland behoort in 2020 mondiaal tot de top 5 van de kennis-economieën
- in 2020 wordt 2,5% van het bruto binnenlands product aan onderzoek en ontwikkeling uitgegeven



- publieke en private partijen participeren in 2015 voor meer dan 500 miljoen euro in Topconsortia voor Kennis en Innovatie, waarvan tenminste 40% wordt gefinancierd door het bedrijfsleven.

12

Bij andere beleidsartikelen en ministeries zijn innovatieve activiteiten vooral een middel om een ander beleidsdoel te bereiken dan sec innovatievermogen. Zo wil de minister van VWS door te innoveren de kwaliteit van de gezondheidszorg en maatschappelijke ondersteuning verbeteren en grotere doelmatigheid binnen de zorg bewerkstelligen. En de minister van OCW wil door innovatie de kwaliteit en de doelmatigheid van het onderwijs verbeteren.

### **Innovatiebeleid kost alleen al op rijksniveau 3,2 miljard euro**

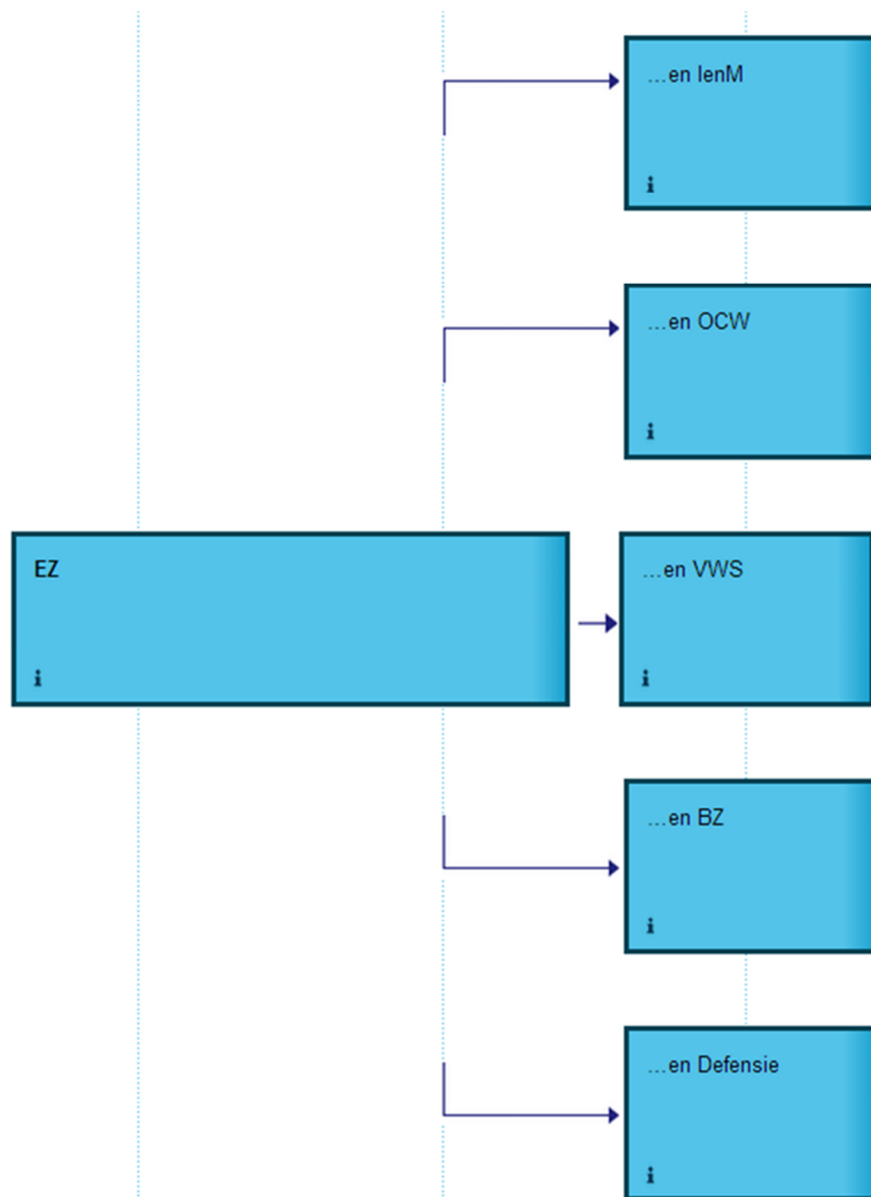
De ministeries hebben in 2013 samen 3,2 miljard euro uitgegeven aan innovatiebeleid. Zie: [Ministerie van EZ geeft meeste geld uit aan innovatie](#)

### **De minister van EZ is verantwoordelijk**

De minister van EZ is rijksbreed verantwoordelijk voor het innovatiebeleid. Hij geeft aan dat deze verantwoordelijkheid zich richt op die terreinen waar raakvlakken tussen onderzoek en bedrijven bestaan. OCW, VWS, BuiZa, Defensie en IenM beamen desgevraagd dat delen van hun beleid raken aan deze rol van EZ. In de figuur onder aan de pagina zijn de genoemde raakvlakken uitgebeeld.

### **Over dit onderzoek**

In het verantwoordingsonderzoek over 2013 hebben we de beleidsinformatie van 5 beleidsthema's onderzocht, zie [verantwoording onderzoek beleidsthema's](#).



#### *IenM*

Medeoprichting en sturing activiteiten Netherlands Space Office (ruimtevaartbeleid).

Werking EU-programma ontwikkelingen innovatie (structuurfondsen/-interreg).

#### *OCW*

Centra voor innovatief Vakmanschap in relatie tot topsectoren energie en Agro &Food.

Centers of expertise in relatie tot topsectoren energie en Agro &Food.



Gedeelde verantwoordelijkheid met EZ voor EU-innovatieprogramma Zevende Kaderprogramma, verdere ontwikkeling Europese onderzoeksruimte en 'innovatieunie'.  
Gezamenlijke vormgeving ruimtevaartbeleid.

14

#### *VWS*

Subsidies bij het Nederlands Kennis- en innovatiecontract voor de topsector Life Sciences & Health.

#### *BZ*

Samenwerking met bedrijfsleven en EZ bij Food & Business Knowledge Agenda, waaronder instrumenten 'Applied Research Fund' en 'Global Challenge Programme'.

#### *Defensie*

Coördinatie TO2 (TNO en grote technologische instituten), Defensie Industrie Strategie.

#### *EZ*

Doorzettingsmacht NWO.

Coördinatie TO2 (TNO, DLO, GTI's).

Rijksbrede regering topsectorenbeleid en invulling kennis- en innovatiecontracten.

Innovatiegericht inkopen (zie o.a. [www.innovatieurgent.nl](http://www.innovatieurgent.nl)).

Samen met OCW: EU-samenwerking op R&D-gebied.

Samen met IenM en OCW: Regie Nederlands lucht- en ruimtevaartbeleid.

Samen met Financiën: innovatiebox.

Coördinatie Europese structuurfondsen, vooral samen met IenM in relatie tot Interreg BenC.

### **3.1.1 Aandachtspunt: Gebruik van het begrip 'innovatie' in begrotingen niet consistent**

Uit de begrotingen van de ministeries is niet duidelijk af te leiden wat als innovatie moet worden gezien en [hoeveel geld de ministeries daar samen aan uitgeven](#). Ook de minister van EZ, die rijksbreed verantwoordelijk is voor innovatie, heeft geen volledig overzicht van innovatie-instrumenten en uitgaven.



**Sommige instrumenten zijn aangemerkt als innovatie, maar niet daarop gericht; andere zijn wel gericht op innovatie, maar niet zo benoemd**

15

Wij hebben de ministeries, op grond van onze inventarisatie van de toelichtingen bij hun begrotingen, voorgelegd wat zij als innovatie aanmerken. De term innovatie wordt soms gebruikt terwijl het ministerie dat niet als zodanig heeft bedoeld.

Van de 37 beleidsinstrumenten die in de departementale begrotingen als innovatie zijn gelabeld, gaven de ministeries aan dat negen instrumenten geen (primair) innovatiedoel hebben.

- Bij het Ministerie van BuiZa betreft het bijvoorbeeld vernieuwende activiteiten om grotere buitenlandse bekendheid met de Nederlandse cultuur te realiseren.
- Bij een aantal regelingen van het Ministerie van EZ die gericht zijn op het bedrijfsleven is innovatie geen primair doel. Innovatieve bedrijven kunnen wel doelgroep zijn.
- Het Ministerie van OCW noemt het begrip innovatie in relatie tot voortgezet onderwijs en internationaal beleid. Dit blijkt niet over innovatie te gaan, maar over onderwijs- en wetenschapsbeleid.

Ministeries hebben ook vijf maatregelen niet onder de noemer innovatie in hun begroting opgenomen, terwijl het wel om activiteiten gericht op innovatie gaat. De grootste drie zijn:

- het innovatiefonds van de Commissie Defensie Materieel Ontwikkeling (CODEMO-fonds) van het Ministerie van Defensie (uitgaven 2013: 1,2 miljoen euro). Het fonds beoogt het mkb te ondersteunen bij de ontwikkeling van defensiegerelateerde innovaties.
- het Ministerie van IenM heeft het ZIP-programma (ZeehavenInnovatieProject voor duurzaamheid) (uitgaven 2013: 703.000 euro). Met dit programma beoogt het ministerie te komen tot innovaties die bijdragen aan verduurzaming van zeehavens.
- het Ministerie van BZK geeft aan dat het Rijk in algemene zin investeringen en ontwikkelingen in de woonomgeving en bouw – ook ten aanzien van innovatie - ondersteunt en stimuleert door kennis beschikbaar te stellen en te delen en wet- en regelgeving te verminderen, te stroomlijnen en te vereenvoudigen.

In het geval dat een ministerie wel innovatiebeleid voert, maar dit niet in de begroting heeft opgenomen, bevelen wij aan dit alsnog te doen.

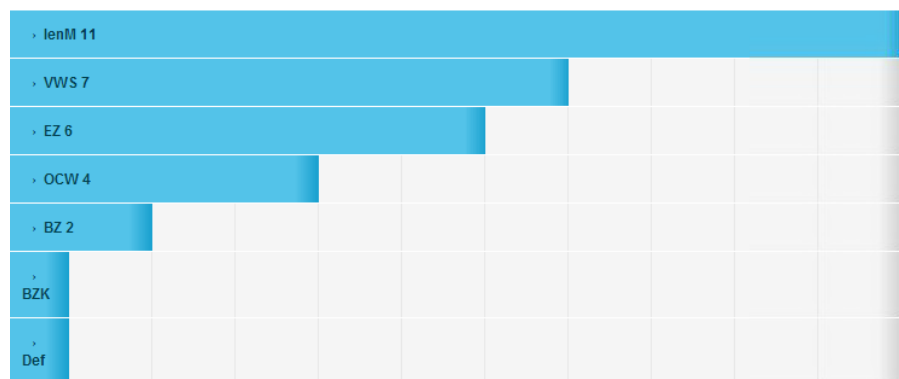




### Welke beleidsartikelen gaan over innovatie?

In onderstaande figuur is het aantal beleidsterreinen te zien waar de ministeries volgens hun opgave innovatieve activiteiten ontplooiën. De labels zijn samenvattingen van het begrotingsonderdeel waaronder het onderwerp in de Memorie van Toelichting bij de betreffende begroting te vinden is.

Aantal beleidsterreinen waarbinnen ministeries innovatie nastreven



Aantal beleidsterreinen waarbinnen ministeries innovatie nastreven

#### → [IenM 11](#)

- Waterkwantiteit en waterveiligheid
- Waterkwaliteit
- Ruimtelijke ontwikkeling
- Wegen en verkeersveiligheid
- Luchtvaart
- Scheepvaart en havens
- Klimaat
- Hoofdwegennet
- Spoorwegen
- Zoetwatervoorziening
- Deltafonds, overig

#### → [VWS 7](#)

- Bestuurlijk akkoord huisartsen
- Curatieve zorg
- Langdurige zorg
- Zorgbreed beleid
- Sport en bewegen
- Financieel beeld zorg
- Toezegging 3955



→ [EZ 6](#)

- Innovatievermogen
- Ondernemersklimaat
- Energievoorziening
- Agro-, visserij- en voedselketens
- Groen onderwijs
- Natuur en regio

→ [OCW 4](#)

- BVE
- Hoger onderwijs
- Arbeidsmarkt- en personeelsbeleid
- Cultuur

→ [BZ 2](#)

- Welvaart, verdeling armoede
- Sociale ontwikkeling

→ [BZK](#)

- Wonen en bouw

→ [Def](#)

- Investeringskrijgsmacht

Op grond van de antwoorden van de ministeries blijkt, dat het van belang is onderscheid te maken tussen innovatie als primair doel en innovatie als middel voor een andere beleidsdoelstelling. In het eerste geval is het versterken van het innovatievermogen op zich de doelstelling; in het tweede geval worden innovatieve activiteiten ingezet om iets anders te bereiken, namelijk een specifiek doel.

In bovenstaand overzicht is te zien dat alleen het Ministerie van EZ 'innovatievermogen' (ook) als primair doel in zijn begroting heeft opgenomen. Het beleidsmatige -en [financiële- zwaartepunt van het innovatiebeleid ligt dan ook bij dit ministerie.](#)

### **Aanbevelingen van de Algemene Rekenkamer**

Wij zien dat de ministers het begrip 'innovatie' op verschillende manieren hanteren in hun begrotingen. Om spraakverwarring te voorkomen, bevelen wij de minister van EZ aan rijksbreed een eenduidige definitie van 'innovatie' te waarborgen. Vanuit die definitie kunnen de ministers



aangeven wat de status van het begrip 'innovatie' in hun respectievelijke begrotingen is.

18

#### **Reactie van de minister**

In zijn reactie zegt de minister van EZ: 'Ik zal zorgdragen voor het hanteren van een eenduidig begrippenkader voor innovatie ten behoeve van de verschillende departementen.'

[Lees de volledige reactie op \[verantwoordingsonderzoek.rekenkamer.nl\]\(http://verantwoordingsonderzoek.rekenkamer.nl\)](http://verantwoordingsonderzoek.rekenkamer.nl)

### **3.1.2 Aandachtspunt: Ministerie van EZ geeft meeste geld uit aan innovatie**

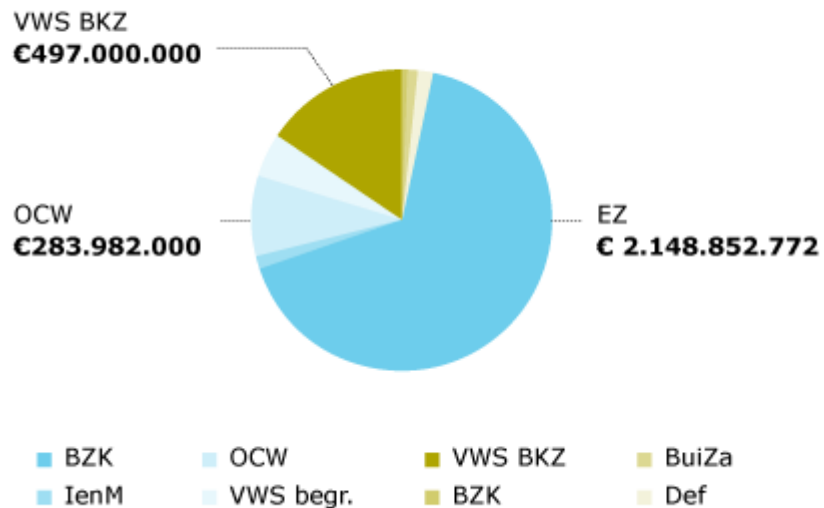
Op basis van de eigen opgaven van de ministeries van hun uitgaven in 2013 per innovatie-instrument, hebben wij berekend dat alle ministeries samen in 2013 3,2 miljard euro aan innovatie hebben uitgegeven. Dit zijn uitgaven voor zowel activiteiten waarbij innovatie als middel is ingezet om een (ander) beleidsdoel te bereiken, als uitgaven voor innovatie als primair doel (zie ook: Gebruik van het begrip 'innovatie' in begrotingen niet consistent).

#### **De grootste spelers**

Het Ministerie van EZ gaf veruit het grootste deel uit: 2,1 miljard euro. Belastinguitgaven voor de Wet Bevordering Speur- en Ontwikkelingswerk (WBSO) en de Research- en Development Aftrek (RDA) zijn opgenomen in het bedrag van het Ministerie van EZ. Het aandeel van deze twee instrumenten is ruim 1 miljard euro. Het Ministerie van VWS is na het Ministerie van EZ de grootste speler met bijna 650 miljoen euro. Het grootste deel van dit bedrag (bijna 500 miljoen euro) valt echter onder het Budgettair Kader Zorg (BKZ) en niet onder de begroting. De sturing van het Ministerie van VWS op deze activiteiten is beperkt. Het Ministerie van OCW is de derde grote speler voor wat betreft de uitgaven aan innovatie, met 284 miljoen euro. De genoemde bedragen betreffen de realisatiecijfers 2013.



Figuur Rijksuitgaven aan innovatie op basis van de eigen opgaven van ministeries



### Inventarisatie Rathenau Instituut

Op 17 maart 2014 is het overzicht 'Totale Investerings in Wetenschap en Innovatie' (TWIN) van het Rathenau Instituut verschenen. In dit overzicht is opgenomen dat de totale innovatie en innovatierellevante R&D-uitgaven in 2013 2,1 miljard euro bedragen. Dit bedrag is aanzienlijk lager dan onze berekening. Daarvoor zijn verschillende oorzaken. Ten eerste heeft het Rathenau Instituut een strikte definitie van innovatie gehanteerd. Het moest gaan om afgebakende overheids-initiatieven of interventies die duidelijk tot doel hebben om innovatie of innovatie gerelateerde activiteiten te bevorderen in de betreffende sector. Wij hebben de departementen zelf de ruimte gegeven om aan te geven welke doelen en activiteiten zij onder de noemer innovatie vinden vallen.

Ten tweede heeft het Rathenau Instituut de inventarisatie uitgevoerd op grond van de begrotingen 2014, op artikelniveau. Wij hebben een inventarisatie uitgevoerd tot op het niveau van instrumenten en het jaar 2013 als uitgangspunt genomen.

Ten derde geeft het Rathenau Instituut aan dat het voor de ministeries lastig bleek een goede inschatting van de innovatie-uitgaven te maken. Dit laatste bleek ook tijdens onze uitvraag.

### Reactie van de minister

De minister van EZ zegt in zijn reactie: 'Ik hecht waarde aan een goede informatievoorziening over de middelen die vanuit het Rijk besteed worden aan innovatie. Daarom heeft het Rathenau Instituut op verzoek van mij en de Staatssecretaris van OCW het overzicht Totale



Onderzoekfinanciering (TOF) uitgebreid tot Totale Investerings in Wetenschap en Innovatie (TWIN). De meerwaarde hiervan is dat de reikwijdte verbreed is. Daarmee bestaat er nu een rijksbreed overzicht.'

20

[Lees de volledige reactie op verantwoordingsonderzoek.rekenkamer.nl](https://www.rekenkamer.nl/verantwoordingsonderzoek)

### **Nawoord Algemene Rekenkamer**

Het Rathenau Instituut geeft inderdaad een rijksbreed overzicht, maar geeft daarbij ook aan, dat de gepresenteerde innovatiecijfers een poging zijn om inzicht te bieden en wijst op de problemen van ministeries om goede cijfers te leveren. Wij signaleren een groot verschil tussen het bedrag dat in het rapport van het Rathenau Instituut TWIN aan innovatie-uitgaven is opgenomen (2,1 miljard euro) en het bedrag volgens onze inventarisatie (3,2 miljard euro). Volgens ons is het daarom niet zeker, dat er een volledig en juist rijksbreed overzicht is. Het door alle ministeries hanteren van een [eenduidige definitie van innovatie](#) is hiervoor een belangrijke voorwaarde. We constateren met instemming dat de minister van EZ toezegt zorg te dragen voor het hanteren van zo'n definitie.

### **3.1.3 Aandachtspunt: Geen totaaloverzicht van innovatie-investeringen decentrale overheden en EU**

Nederlandse bedrijven en organisaties ontvangen voor innovatie ook geld van de Europese Unie, lagere overheden en via regionale samenwerkingsverbanden. Het Ministerie van EZ gaf desgevraagd aan dat er geen totaaloverzicht bestaat van al deze geldstromen voor innovatie. Wij hebben daarom overheidsbronnen op het internet als uitgangspunt genomen voor een inventarisatie van innovatiegelden buiten het Rijk. Onderstaand overzicht is waarschijnlijk niet uitputtend en omvat ook gelden die niet uitsluitend voor innovatie zijn bedoeld.

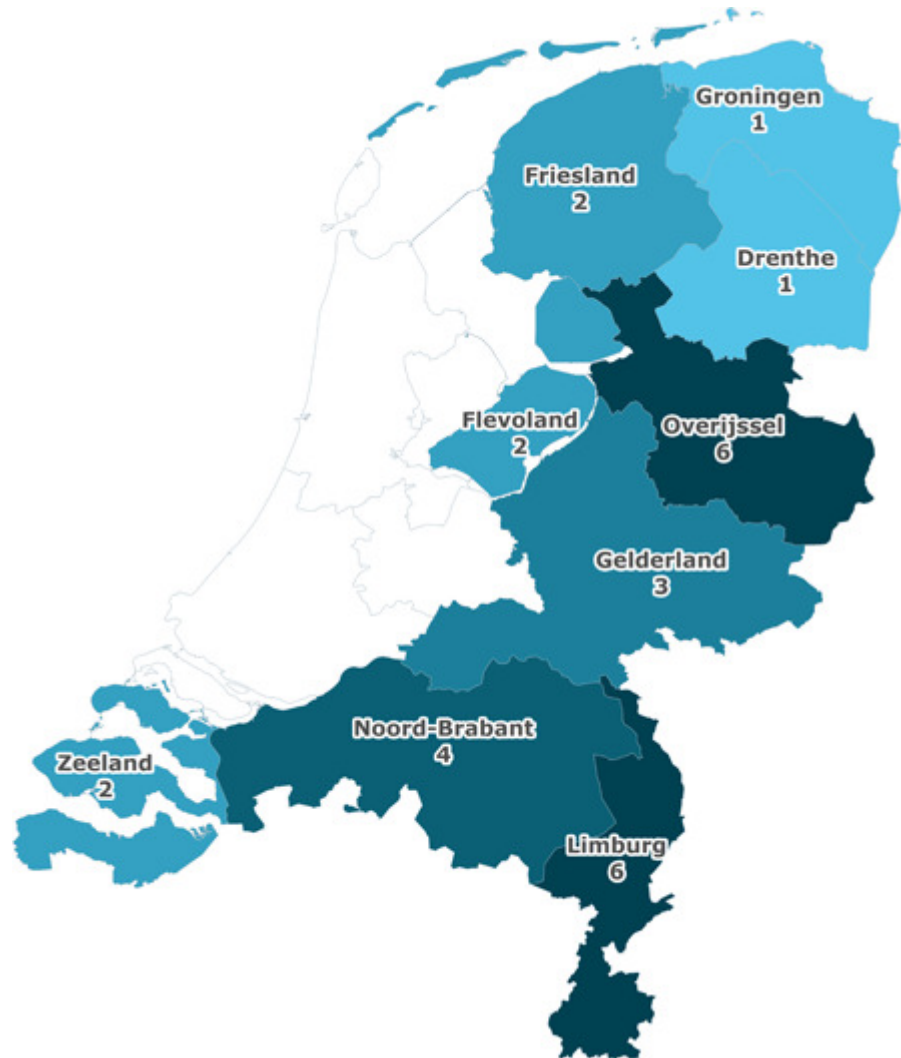
#### **Subsidies van lagere overheden**

In onderstaand overzicht zijn de regionale fondsen en subsidies weergegeven. Daarbij hebben we per regeling indicaties van het bedrag per periode gegeven. Hoeveel in 2013 exact is uitgegeven, is ons niet voor alle regelingen bekend.



## Overzicht regionale fondsen en subsidies

21



Overzicht regionale fondsen en subsidies		
Naam regeling	Wie	Bedrag in euro per periode
Innovatie en investeringsfonds Gelderland	Gelderland	100 miljoen (2011-2015)
Energiefonds Overijssel	Overijssel	250 miljoen (periode nb)
Innovatievouchers Overijssel	Overijssel	750.000 (2012-2015)
Noordelijke Innovatie Ondersteuningsfaciliteit (NIOF)		8,7 miljoen (1 juni 2013 t/m 31 december 2014)
Operationeel programma Oost Nederland	EFRO, Gelderland/Overijssel en meer	164,1 miljoen (2007-2013)



Overzicht regionale fondsen en subsidies		
Naam regeling	Wie	Bedrag in euro per periode
Operationeel programma Zuid Nederland	EFRO, Limburg, N-Brabant, Zeeland en meer	186 miljoen (2007-2013)
Betere zorg? Mijn idee! Flevoland	Flevoland	95.000 (2013)
Subsidie aanpak leegstand kantoren Overijssel	Overijssel	1 miljoen (2014)
Subsidie Innovatie Gelderland	Gelderland	30,1 miljoen (2013-2015) incl. 14,8 miljoen uit regeling Gelderland voor Innovaties (2009-2015)
Subsidie innovatief ondernemerschap vrijetijdseconomie Limburg	Limburg	344.000 (plafond 2013)
Subsidie kennisondersteuning Agro en Food	Overijssel	3,5 miljoen voucherregeling en proof of conceptinitiatieven (2012-2015)
Subsidie landbouwinnovatie N-Brab	Noord-Brabant	1,5 miljoen (2013-2015)
Subsidie LimburgMakers	Limburg en meer	10 miljoen (2013-2016)
Zonneceltechnologie green deal	Noord-Brabant	5,4 miljoen (juli 2013-mei 2020)
Biobased Zeeland	Zeeland	600.000 (2012)
Subsidies biobased economy N-Brab	Noord-Brabant	
w.o. campusfaciliteiten		1,175 miljoen (sep13-dec18)
w.o. demonstratiefabrieken		2,75 miljoen (sept13-dec18)
w.o. warmtenet		1,95 miljoen (sep13-jun17)
Voucherregeling Limburg	Limburg, Parkstad Limburg	2 miljoen
Innovatiefonds Limburg	Limburg	20 miljoen (jaarverslag 2011)
MKB en Technofonds Flevoland	EFRO, diversen	nb
Subsidieregels bevordering en	Prov Limburg	- (basis en bedrag worden



Overzicht regionale fondsen en subsidies		
Naam regeling	Wie	Bedrag in euro per periode
concurrentiekracht 2013 ev		jaarlijks opnieuw vastgesteld
Innovatiefonds Overijssel	Prov Overijssel	in oprichting, voorloperfonds van 10 miljoen (2013)
Stinaff II (Friesland)	Prov Friesland	2,057 miljoen

**EU-fondsen**

Ook vanuit Europa zijn er verschillende programma's van waaruit Nederlandse bedrijven in 2013 middelen voor innovatie hebben ontvangen. Het grootste programma was het Zevende Kaderprogramma (KP7). Dit programma wordt vanaf 2014 opgevolgd door Horizon 2020. KP7 (en Horizon 2020) hebben een bredere reikwijdte dan alleen innovatie en bedrijven: het gaat om 'onderzoek en ontwikkeling' (KP7) en 'onderzoek en innovatie' (Horizon 2020). Hieronder volgt per programma van de Europese Unie een indicatie van de uitgaven aan Nederlandse bedrijven.

**Innovatieve programma's van de Europese Unie**



Innovatieve programma's van de Europese Unie		
Programma	Bedrag	Periode
Zevende Kaderprogramma	731,6 miljoen euro bij Nederlandse bedrijven terechtgekomen.  [vanuit de EU 80 miljard euro beschikbaar]	2007 - 2013
[Horizon 2020]		[2014 tot 2020]
Eurostars	8,6 miljoen euro voor Nederlandse bedrijven	2013





Innovatieve programma's van de Europese Unie		
Programma	Bedrag	Periode
EFRO* - INTERREG	Ruim 430 miljoen euro EFRO en 250 miljoen euro INTERREG	2007-2013

\*Het genoemde bedrag van ruim 430 miljoen euro betreft het voor innovatie gereserveerde bedrag in de EFRO (Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling) -regio's: Noord, Oost, Zuid en West.

### Literatuur

- Agentschap NL, Nederland in KP7 (Den Haag 2011)
- Rijksbegroting Ministerie van Economische Zaken 2013, Artikel 12 Een sterk innovatievermogen

### Aanbevelingen van de Algemene Rekenkamer

Wij adviseren de minister van EZ een actueel totaaloverzicht te genereren van de vanuit de EU en lagere overheden beschikbare innovatiesubsidies en dit op te nemen op de daartoe aangewezen websites zoals [antwoordvoorbedrijven.nl](http://antwoordvoorbedrijven.nl) en [Volg innovatie](http://Volg.innovatie).

### Reactie van de minister

De minister van EZ zegt in zijn reactie: 'Ten aanzien van de EU-middelen is op de website volginnovatie.nl reeds de Europese financiering vanuit het Zevende Kaderprogramma voor Onderzoek, Technologische Ontwikkeling en Demonstratie opgenomen. Van de bijdragen van decentrale overheden, inclusief de middelen vanuit de Europese structuurfondsen, bestaat nog geen totaaloverzicht. Ik zal onderzoeken of beschikbare informatie over de middelen voor innovatie vanuit de Europese Structuurfondsen op of via deze website beschikbaar kunnen komen. Bovendien zal ik met decentrale overheden bespreken of informatie beschikbaar kan komen over de innovatiemiddelen vanuit decentrale overheden en hoe deze informatie dan ontsloten kan worden.'

[Lees de volledige reactie op verantwoordingsonderzoek.rekenkamer.nl](http://verantwoordingsonderzoek.rekenkamer.nl)

#### 3.1.4 Aandachtspunt: Niet alle ministeries volgen resultaten innovatie instrumenten

Wij hebben onderzocht op welke manier de ministeries de resultaten volgen van de instrumenten die zij in het kader van innovatie inzetten. Bij de beoordeling hebben we er rekening mee gehouden dat innovatie niet voor alle departementen een zelfstandig doel is. Veel vaker komt het voor dat innovatie een middel is om het beleidsdoel dat aan het begrotingsartikel ten grondslag ligt, te realiseren.

**Prestatie-indicatoren in relatie tot innovatie kunnen beter...**

De ministers moeten periodiek de doeltreffendheid en de doelmatigheid van hun beleid onderzoeken. Daartoe is het nodig dat alle ministeries prestatie-indicatoren hebben in relatie tot hun beleidsdoelen. Als het primaire doel van het beleid innovatie is, dienen de instrumenten en de daaraan gekoppelde indicatoren innovatie-specifiek te zijn. Dat is uitsluitend het geval bij het beleidsartikel 12 'Een sterk innovatievermogen' op de begroting van het Ministerie van EZ. In de andere gevallen hoeven de departementen geen innovatie-specifieke informatie aan de Kamer ter beschikking te stellen.

**...bij innovatie als primair doel...**

Wij hebben de ministeries gevraagd welke prestatie-indicatoren zij hanteren bij hun innovatie-instrumenten. Het Ministerie van EZ heeft voor artikel 12 veel relevante en innovatie-specifieke indicatoren. Voorbeelden hiervan zijn het aantal bedrijven dat deelneemt aan een innovatieregeling, de door het betreffende instrument ondersteunde private R&D-uitgaven en het aantal publiek-private samenwerkingsverbanden dat is ontstaan als gevolg van deelname aan een regeling. Deze beleidsinformatie heeft de minister van EZ ook in de toelichting bij de begroting 2013 aan de Kamer ter beschikking gesteld. Daarin zijn nog verbeteringen mogelijk. Voor beoordeling van bijvoorbeeld het instrument 'Topsectoren overig (bijdragen aan internationale organisaties)' is het van belang te volgen wat er in het kader van innovatie met deze bijdragen gebeurt, en dus om innovatie-specifieke indicatoren te ontwikkelen.

**...maar ook als innovatie een middel is.**

De meeste ministeries (EZ, Defensie, IenM, OCV en VWS) hanteren geen innovatie specifieke indicatoren wanneer zij innovatie zien als middel om andere beleidsdoelen te realiseren. Een positieve uitzondering is het Ministerie van BuiZa, dat bij het artikel 'Meer welvaart, eerlijkere verdeling en minder armoede' (artikel 4) voor alle beleidsinstrumenten beschikt over indicatoren op outputniveau. Het gaat bij deze instrumenten om subsidies voor toegepast onderzoek op het gebied van voedselzekerheid. Als indicatoren zijn bijvoorbeeld genoemd: 'het aantal gefinancierde projecten', 'documentatie van nieuwe kennis en technieken voor verbetering van de voedingswaarde' en 'plannen en initiatieven voor implementatie van deze vindingen'. Dergelijke indicatoren geven inzicht in de daadwerkelijke vernieuwingen en verbeteringen die met de instrumenten gerealiseerd worden. Ook voor andere ministeries kan het



daarom van toegevoegde waarde zijn om, ondanks dat innovatie alleen een middel is, innovatie-specifieke indicatoren te gebruiken.

26

### **3.1.5 Aandachtspunt: Praktijkillustratie: bedrijven vinden innovatieregelingen soms ingewikkeld, maar wel lonend**

We hebben 13 ondernemingen gesproken die van meerdere innovatieregelingen gebruik maken, om zo een illustratie van de praktijk van het innovatiebeleid te kunnen geven. De ondernemingen hebben gezamenlijk ervaring met 42 regelingen. Wij beperken ons hieronder tot een aantal aspecten die in meerdere interviews naar voren kwamen. De ondernemingen geven aan dat de regelingen innovatieve activiteiten hebben gestimuleerd, die zonder de regelingen niet of later zouden zijn ontplooid.

#### **Toegang tot regelingen: via via**

De meeste bedrijven zijn via hun netwerk op de hoogte van innovatieregelingen. Ze horen het 'via via' (9 keer) of ze worden gevraagd om als partner mee te doen (5 keer). Ook ontvangen ze informatie van Agentschap NL (sinds 1 januari 2014 Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO.nl)) bijvoorbeeld via de nieuwsbrief of doordat ze 'een seintje krijgen' (6 keer). De bedrijven vragen de subsidies meestal zelf aan. Een enkele keer wordt hiervoor een adviseur ingeschakeld. Eén onderneming geeft aan: 'Een aanvraag indienen via een derde leidt alleen maar tot misverstanden'.

#### **Regeldruk: 'het is niet goed werkbaar'**

De aanvragers bij bedrijven vinden subsidietrajecten administratief vaak ingewikkeld. 'Regels zijn ondoorzichtig en lastig te doorgronden. Het is niet goed werkbaar', zegt één van hen. Een andere onderneming: 'Het lijkt of het niet om de inhoud van het projectplan gaat, maar om de vorm, of de subsidieregels volgens format zijn ingevuld. Briljante innovatieve plannen kunnen hierdoor verloren gaan'. Daarbij geven ondernemingen vaak aan dat de verantwoordingslasten niet in balans zijn met het subsidiebedrag. In de woorden van enkele ondernemingen: 'Er gaat veel geld op aan verantwoording' en 'Het wordt steeds meer een kosten-baten afweging'.

#### **WBSO doet het relatief goed**

De Wet Bevordering Speur- en Ontwikkelingswerk (WBSO) en het Innovatiekrediet worden het meest genoemd in antwoord op de vraag welke regeling het beste aansluit op de behoefte: 4 ondernemers noemen de WBSO en eveneens 4 ondernemers het Innovatiekrediet. Beide zijn



generieke maatregelen. 'De WBSO is goed geregeld. De nieuwe software is super, je kunt zo voortwerken op eerdere aanvragen'. Daarbij speelt het zeker een rol dat het voor de bedrijven om substantiële bedragen gaat. 'Als je eenmaal omzet draait maakt zo'n regeling [WBSO] wel dat je in Nederland relatief gunstig zit'.

27

Met uitzondering van de urenregistratie ziet men de WBSO ook administratief als een regeling die redelijk goed 'te doen is'. 'Lastig punt bij de WBSO is de urenregistratie per project, terwijl projecten elkaar inhoudelijk overlappen'.

### **Regelingen zijn wel de moeite waard**

De ondernemers geven vaak aan dat zonder de regelingen veel van de innovatieprojecten niet (of later) tot stand zouden zijn gebracht. De belangrijkste redenen hiervoor betreffen de (financiële) risico's en de invloed van de regeling voor de keuze voor dit specifieke project. Zonder de regeling zou de mankracht anders worden ingezet.

Wij zijn ons er van bewust dat hier sprake kan zijn van sociaal wenselijke antwoorden. Daarom blijft een uitgebreid effectiviteitsonderzoek onverminderd van belang.

### **3.1.6 Aandachtspunt: Website Volg innovatie is voorloper, maar nog niet compleet**

De [website Volg innovatie](#) is een goede stap op weg naar een transparante informatievoorziening, maar voldoet nog niet geheel aan de wensen die de Tweede Kamer heeft geformuleerd. De website bevat voor een deel van het innovatiegeld informatie over waar het terechtkomt. Voor de Wet Bevordering Speur en Ontwikkelingswerk (WBSO) en de Research en Development Aftrek (RDA), die samen goed zijn voor ruim 1 miljard euro, is het geld nog niet te volgen vanwege wettelijke beperkingen.

### **Welke informatie zou de minister van EZ naar de Tweede Kamer moeten sturen?**

In het kader van de transparantie over de uitgaven aan en resultaten van innovatie verwachten wij, in lijn met de wens van de Tweede Kamer, tenminste informatie over de uitgaven van het Rijk aan innovatie, welke bedrijven dit geld gebruiken voor innovatie en wat ze er mee doen. Hiervoor heeft de minister van EZ een openbare informatiebron: de website Volg innovatie.



### **Website Volg innovatie kan beter**

28

De [website Volg innovatie](#) dient als invulling van de [motie Koppejan](#) (Tweede Kamer 2011-2012, 33 000 XIII nr. 25). In deze motie wordt de regering verzocht om voor meer transparantie te zorgen over de vraag waar innovatiegelden naartoe gaan, wie innovatiegelden ontvangt, wat zij ermee doen en welke resultaten ermee zijn bereikt. Een dergelijk systeem zou niet hoeven te leiden tot extra administratieve lasten voor het bedrijfsleven.

Wij hebben de website beoordeeld op basis van de elementen uit de motie Koppejan:

- A. de mate van inzicht in waar de innovatiegelden naartoe gaan
- B. de mate van inzicht in wat de ontvangers met de ontvangen innovatiegelden doen en de hiermee bereikte resultaten

Daarnaast hebben wij gekeken naar:

- C. open data en actualiteit

#### **Ad A. Waar gaat het geld naartoe?**

Op de [website Volg innovatie](#) zijn de subsidieregelingen opgenomen die de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO.nl, voorheen AgentschapNL) uitvoert.

De Wet Bevordering Speur en Ontwikkelingswerk (WBSO) en de Research en Development Aftrek (RDA) zijn niet op projectniveau opgenomen omdat het op grond van de Algemene Wet Rijksbelastingen (artikel 67) niet is toegestaan fiscale gegevens van individuele bedrijven openbaar te maken. Daarom is op de website alleen per provincie zichtbaar hoeveel alle bedrijven samen ontvangen uit de WBSO en RDA.

De website geeft voor de overige regelingen voldoende inzicht in waar de innovatiegelden naartoe gaan, via een interactieve kaart waarop de ontvangers van innovatiegelden grafisch zijn weergegeven.

#### **Ad B. Wat gebeurt er met het geld?**

Evaluaties die voor programma's en regelingen beschikbaar zijn, staan op de website. Voor zo'n 100 projecten is een projectverhaal of een film gemaakt. Voor de meeste projecten is dergelijke informatie niet beschikbaar.

Voor een deel is dit te verklaren uit het feit dat veel projecten (nog) niet zijn afgerond. Daarnaast spelen ook hier de wettelijke beperkingen voor het openbaar maken van gegevens bij de WBSO en de RDA. Ten slotte hangt de beschikbaarheid van projectbeschrijvingen samen met de keuze van RVO.nl om dit slechts voor een selectie van projecten op de website op te nemen.

In lijn met de motie Koppejan zou informatie over de resultaten wel beschikbaar moeten worden gesteld.



### **Ad C. Open data en actualiteit**

De website voldoet aan eisen voor open data: de informatie over innovatieprojecten is beschikbaar als XML-bestand, de voorkeursvorm voor open data.

Wel constateren we dat de actualiteit van de gegevens verbeterd kan worden.

### **Benodigde informatie inzake innovatiebeleid**

Bij de beoordeling van de kwaliteit van de verantwoording over innovatiebeleid hebben we gefocust op artikel 12 uit de begroting van het ministerie van EZ, omdat daar innovatie het primaire doel is.

Gezien de in de inleiding [aangegeven doelstellingen](#) verwachten wij verder dat in de informatievoorziening aan de Tweede Kamer over innovatie onder meer de volgende onderwerpen aan de orde komen:

1. de mondiale positie van Nederland als kenniseconomie
2. het aandeel van het BBP dat in Nederland aan onderzoek en ontwikkeling wordt uitgegeven
3. het bedrag waarvoor publieke en private partijen in Topconsortia voor Kennis en Innovatie participeren en het aandeel van het bedrijfsleven daarin.

### **Informatie over doelrealisatie beschikbaar**

De minister heeft in begroting en jaarverslag inderdaad kengetallen en indicatoren met streefdoelen opgenomen over deze drie onderwerpen. Ook stuurt de minister voortgangsrapportages over het bedrijvenbeleid naar de Tweede Kamer. Daarmee krijgt de Kamer voldoende zicht op doelrealisatie. Wat nog ontbreekt is goed inzicht in de effectiviteit van het beleid.

Eind 2012 heeft de commissie Theeuwes een rapport uitgebracht met aanbevelingen om de effecten van het bedrijvenbeleid, waaronder innovatie instrumenten, te meten (Durf te meten, eindrapport expertgroep effectmeting, november 2012). In juli 2013 is een eerste evaluatie gepubliceerd waarbij de aanbevelingen van de werkgroep toegepast zijn (Evaluatie uitdagingskrediet en innovatiekrediet, Ape, juli 2013 ). We waarderen het dat de minister het onderzoek naar effecten op deze wijze oppakt en moedigen hem aan om op de ingeslagen weg door te gaan.

### **Aanbevelingen van de Algemene Rekenkamer**

Om te kunnen beoordelen of innoverende activiteiten bijdragen aan de doelstelling van het beleid, is het van belang om al het innovatiegeld te kunnen volgen. Wij bevelen de minister van EZ daarom aan in overleg met de minister van Financiën de WBSO en de RDA zodanig aan te



passen dat het mogelijk wordt dit geld naar de gebruiker te volgen en deze informatie op te nemen op de website Volg innovatie. Een grotere actualiteit van de [website Volg innovatie](#), waarbij meer recente projecten op de website komen, lijkt zonder uitvraag van extra informatie te bereiken door projecten meteen na aanvraag en goedkeuring van de subsidie op de website te plaatsen.

30

### **Reactie van de minister**

De minister van EZ zegt in zijn reactie: 'Ik acht het onwenselijk de huidige via volginnovatie.nl geboden informatie over de fiscale regelingen op provinciaal niveau te detailleren tot op bedrijfsniveau. Bij de fiscale regelingen vermelden bedrijven hun totale inspanningen van speur- en ontwikkelingswerk hetgeen privacy- en concurrentiegevoelig is. De Tweede Kamer is geïnformeerd over de beperkingen t.a.v. de WBSO en RDA bij TK 33240 XIII 21.

In uw rapport geeft u aan dat bij de website volginnovatie.nl een grotere actualiteit bereikt kan worden. Ik zal mij hiervoor inspannen.'

[Lees de volledige reactie op \[verantwoordingsonderzoek.rekenkamer.nl\]\(#\)](#)

### **Nawoord Algemene Rekenkamer**

De minister van EZ acht het onwenselijk om informatie over fiscale regelingen te detailleren op bedrijfsniveau vooral omdat het op basis van de fiscale regelgeving onmogelijk is. We geven de minister in overweging de situatie nog eens opnieuw te (laten) beoordelen. Een vergelijkbare website [www.europaomdehoek.nl](#) geeft namelijk wél bedrijfsgegevens omdat hier sprake is van Europese subsidies, waarbij openbaarmaking in de subsidievoorwaarden is opgenomen. Tussen de belastinguitgavenregeling WBSO en RDA en subsidieregelingen is wél een verschil in instrumentarium, maar nauwelijks tot geen verschil in doelstelling: in beide gevallen gaat het om stimuleringsregelingen. Het recente Open Overheid-beleid is 'gediend' met openheid over de bijdragen, aan welke projecten, voor wie die bestemd zijn en op termijn met openheid over de resultaten.



## 3.2 Oordeel Beleidsinformatie: onderzochte beleidsinformatie deugdelijk tot stand gekomen en voldoet aan verslaggevingsvoorschriften

31

Wij zijn van [oordeel](#) dat de [onderzochte beleidsinformatie](#) in het jaar 2013 deugdelijk tot stand is gekomen en voldoet aan de [verslaggevingsvoorschriften](#).

### Verantwoording onderzoek beleidsthema

#### Waarom doen we dit onderzoek?

In het verantwoordingsonderzoek over 2013 hebben wij de beleidsinformatie van vijf beleidsthema's onderzocht:

- Brede doeluitkering Verkeer en Vervoer, uitgaven 2013: 2,0 miljard euro, zie [Beleidsinformatie Ministerie van IenM](#).
- Fiscale stimulering zuinige auto's, gedeerde inkomsten 2013: mogelijk 1,5 miljard euro, zie [Beleidsinformatie Ministerie van Financiën](#) en [Ministerie van IenM](#).
- Innovatiebeleid, geschatte uitgaven 2013: 3 miljard euro, zie [Beleidsinformatie Ministerie van EZ](#).
- Kinderopvangtoeslag, uitgaven 2013: 2,3 miljard euro, zie [Beleidsinformatie Ministerie van SZW](#).
- Rechtsbijstand, uitgaven 2013: 0,4 miljard euro, zie [Beleidsinformatie Ministerie van VenJ](#).

Bij de keuze van de thema's letten wij op:

- het financieel belang ('hoeveel geld kost dit?')
- de belangstelling van de Tweede Kamer ('zijn er debatten en/of Kamervragen gesteld?')
- het belang voor de burger
- de mate waarin onderwerpen recent onderzocht zijn (door onszelf of anderen).

We zijn bij elk thema ingegaan op de vraag of duidelijk is hoeveel geld aan dit thema wordt uitgegeven, waar het terecht komt, wat bekend is over de effecten en of de bewindspersonen de Tweede Kamer voldoende informeren over de resultaten van het gevoerde beleid en de daarmee gemoeide uitgaven. Voor ons onderzoek naar de vijf beleidsthema's baseren we ons – naast de departementale jaarverslagen – op bestaande informatie (bijvoorbeeld evaluatieonderzoeken, departementale rapportages, databestanden van diverse andere instituten) en gesprekken met beleidsmakers en uitvoerders van beleid.





## **Onderzochte prestatie-indicatoren**

32

De onderzochte beleidsinformatie in het jaarverslag 2013 van het Ministerie van Economische Zaken is deugdelijk tot stand gekomen en voldoet aan de verslagleggingsvoorschriften.

Voor ons oordeel over de beleidsinformatie hebben wij de volgende prestatie-indicatoren onderzocht:

- klanttevredenheid ConsuWijzer (artikel 11)
- aantal participaties via SEED en FUND to FUND (artikel 12)
- gerealiseerde compensatieverplichting (artikel 13)



## **4 Bedrijfsvoering Ministerie van Economische Zaken**

33

### **4.1 Goede stappen gezet voor oplossen hardnekkige problemen**

De problemen met betrekking tot het inkoopbeheer en de naleving van Europese aanbestedingsregels blijken hardnekkig. Het ministerie heeft met de oprichting van het Inkoop Uitvoeringscentrum echter een belangrijke stap gezet om het inkoopbeheer structureel op orde te brengen. Dat geldt ook voor de verbeteracties voor het aandachtspunt van de overschrijdingen bij agentschappen uit ons rapport van 2013. Wel zou het ministerie de verbeteracties bij de verschillende dienstonderdelen nadrukkelijker kunnen volgen. Dat geldt zowel voor de verbeteracties zelf, zijn deze bijvoorbeeld voldoende SMART geformuleerd, als ook voor de voortgang van de acties en het effect hiervan.

#### **4.1.1 Stappen gezet om inkoopbeheer structureel op orde te brengen**

Het ministerie heeft in 2013 een aantal verbeteringen doorgevoerd in het inkoopbeheer. Een belangrijke maatregel is de oprichting van het Inkoop Uitvoeringscentrum (IUC). Waar in het verleden alle dienstonderdelen van het ministerie nog zelf konden inkopen, worden vanaf 2014 alle inkopen van meer dan 25.000 euro verplicht uitgevoerd door het IUC. Niet alleen die van het kerndepartement, maar ook die van de agentschappen. Dit leidt tot professionalisering en standaardisering van het inkoopproces en daarmee tot meer inzicht en betere naleving van de (Europese) aanbestedingsregels. Vanaf 1 juli 2013 is het IUC al actief voor een aantal dienstonderdelen. Vanaf 2014 zijn alle dienstonderdelen aangesloten bij het IUC, met uitzondering van de Dienst ICT Uitvoering en de Dienst Landelijk Gebied.

#### **4.1.2 Bijstellingen bijdrage aan agentschappen minder groot dan afgelopen jaren**

In 2013 bedroeg de bijdrage van het ministerie aan de agentschappen 674 miljoen euro. Dit is 82 miljoen euro meer dan oorspronkelijk begroot (zie figuur op tabblad bevindingen), maar is ruim 40 miljoen euro lager



dan de gemiddelde overschrijding in de periode 2009-2012. Dit is het gevolg van een aantal stappen die het ministerie gezet heeft naar aanleiding van onder andere de [motie Jacobi c.s.](#) (Tweede Kamer, vergaderjaar 2011–2012, 33 240 XIII, nr. 18), ons [verantwoordingsonderzoek 2012](#) en ons rapport [Toezicht bij de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit na de fusie](#). Met deze stappen lijkt het ministerie de raming van de bijdragen aan de agentschappen beter in de hand te hebben.

34

### **Maatregelen getroffen om beter te ramen**

In 2013 heeft het ministerie een aantal aanpassingen doorgevoerd bij het ramen van de bijdrage aan de agentschappen van het ministerie. Enerzijds zorgt het ministerie er nu voor dat de beleidsdirecties bij het vaststellen van de begroting een budget passend bij de opdrachten aan de verschillende agentschappen beschikbaar stelt. Anderzijds heeft de staatssecretaris structurele aanpassingen gedaan in de budgetten voor de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA) en de Dienst Regelingen. Aanleiding voor de aanpassingen was de [motie Jacobi c.s.](#) van juli 2012 (Tweede Kamer, vergaderjaar 2011–2012, 33 240 XIII, nr. 18). In deze motie werd de regering verzocht te komen met een pakket van maatregelen om de miljoenenoverschrijdingen bij met name de Dienst Regelingen en de NVWA te voorkomen.

### **Eerder overeenstemming over opdrachtenpakket en financiering daarvan**

Eén van de maatregelen is dat beleidsdirecties en agentschappen eerder in het jaar met elkaar overeenstemming moeten bereiken over het opdrachtenpakket en de uitvoeringskosten die daarmee gemoeid zijn. In het verleden kwam het voor dat er veel licht zat tussen het bedrag dat een beleidsdirectie begrootte en dat een agentschap aangaf nodig te hebben. In het geval van bijvoorbeeld de Dienst Regelingen en de NVWA kromp het budget de afgelopen tien jaar door allerlei taakstellingen, terwijl het opdrachtenpakket niet mee kromp. Dit leidde er herhaaldelijk toe dat het ministerie het budget gedurende het jaar moest verhogen. Zie ook ons rapport [Toezicht bij de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit na de fusie](#), waarin we hebben aanbevolen om verdere besluiten over de ontwikkeling van het takenpakket en het budget van de NVWA in samenhang te nemen met de analyse van risico's, taken en benodigde menskracht.

### **Budgetten structureel aangepast**

Het budget voor de NVWA is in de Voorjaarsnota 2013 verhoogd. Het betrof deels een structurele en deels een incidentele verhoging. Mede



naar aanleiding van het onderzoek van de Algemene Rekenkamer naar [Toezicht bij de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit na de fusie](#) hebben de Ministeries van EZ en VWS [een plan van aanpak NVWA](#) (Tweede Kamer, vergaderjaar 2013–2014, 33 835, nr. 1) opgesteld. In het plan wordt onder andere ingegaan op de taakstellingen die de NVWA door de verschillende kabinetten zijn opgelegd en hoe de daardoor ontstane structurele tekorten opgelost moeten worden. Naar aanleiding daarvan stelt het Ministerie van EZ vanaf 2014 jaarlijks structureel 23 miljoen euro extra beschikbaar voor de NVWA, met daarbovenop gemiddeld jaarlijks 9 miljoen euro extra voor de jaren 2014 tot en met en 2017. Deze extra uitgaven zullen budgettair worden verwerkt in de Voorjaarsnota 2014. Onderdeel van het structurele extra bedrag is een post onvoorzien van 15 miljoen euro, gereserveerd voor extra werkzaamheden. De NVWA heeft namelijk de afgelopen vijf jaar aanvullend op het bestaande werkpakket voor gemiddeld bijna 15 miljoen euro per jaar aan extra werkzaamheden uitgevoerd in opdracht van het Ministerie van EZ.

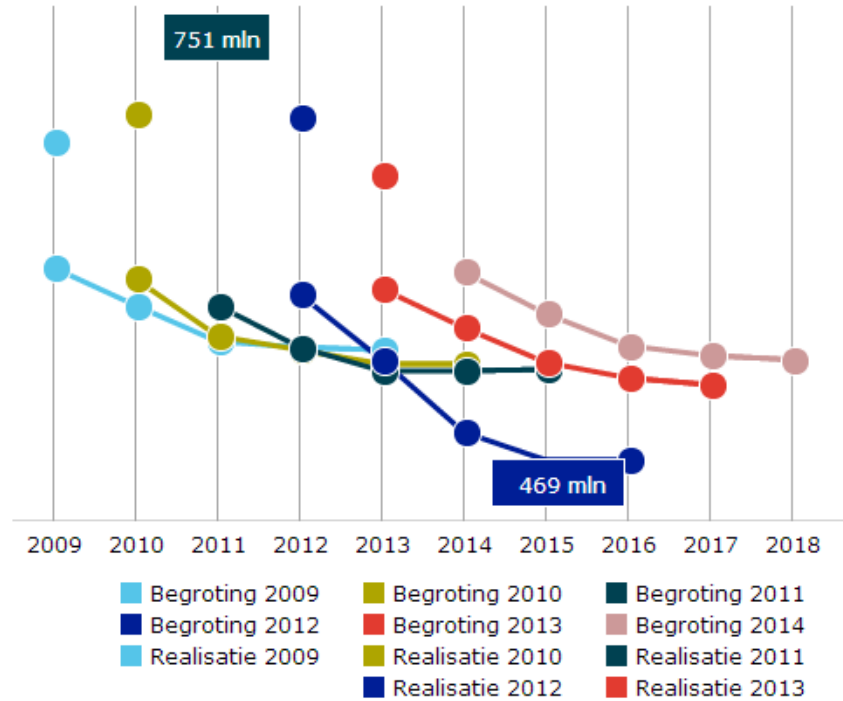
Ook voor de Dienst Regelingen is het budget structureel verhoogd. In de Voorjaarsnota 2013 is het budget van de Dienst Regelingen eenmalig met 22,5 miljoen euro verhoogd. In de begroting 2014 zijn de bijdragen voor de periode 2014-2017 gemiddeld 28 miljoen euro verhoogd.

### **Hoogte van de overschrijdingen in 2013 in beeld**

Net als in [2012](#) hebben wij de begrote en gerealiseerde bijdragen van het ministerie aan de agentschappen in beeld gebracht. Dit is te zien in onderstaand figuur.



**Bijdrage moederdept. Originiele begroting**



Bron: Ontwerpbegrotingen EZ en Jaarverslag EZ 2013

Bijdrage moederdept. Originiele begroting											
	BG	BG	BG	BG	BG	BG	Real.	Real.	Real.	Real.	Real.
	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2009	2010	2011	2012	2013
2009	607 mln						697 mln				
2010	580 mln	599 mln						717 mln			
2011	554 mln	558 mln	580 mln						751 mln		
2012	550 mln	548 mln	550 mln	588 mln						715 mln	
2013	548 mln	538 mln	533 mln	541 mln	592 mln						674 mln
2014		538 mln	533 mln	489 mln	564 mln	604 mln					



<b>Bijdrage moederdept. Originele begroting</b>											
	BG	BG	BG	BG	BG	BG	Real.	Real.	Real.	Real.	Real.
	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2009	2010	2011	2012	2013
2015			534 mln	469 mln	539 mln	574 mln					
2016				469 mln	528 mln	551 mln					
2017					523 mln	544 mln					
2018						541 mln					

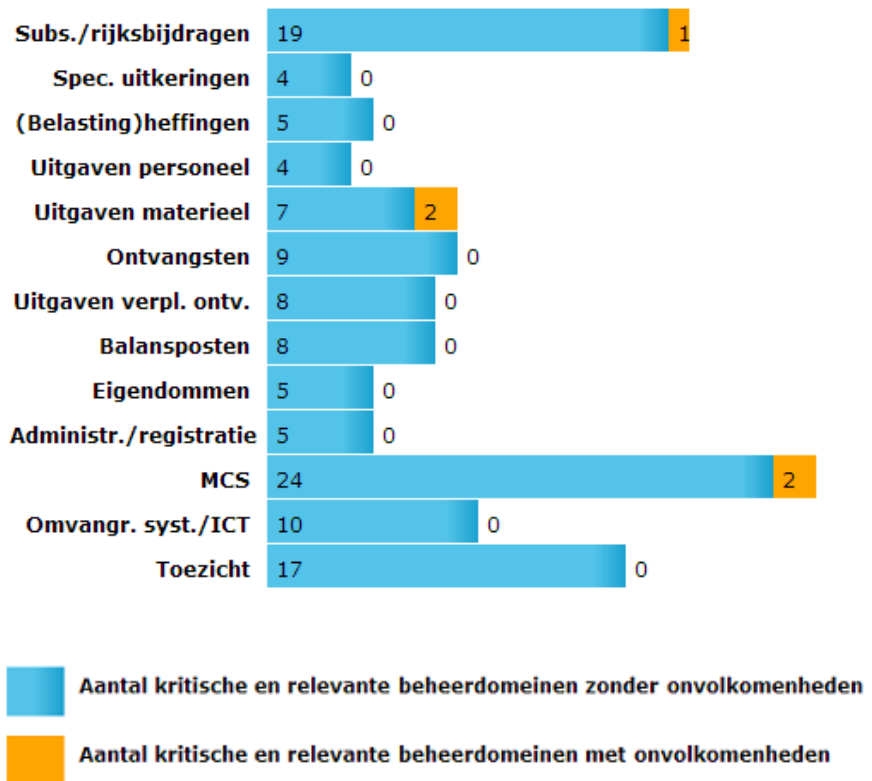
Bron: Ontwerpbegrotingen EZ en Jaarverslag EZ 2013

Uit bovenstaande figuur valt op dat de overschrijding in 2013 een stuk lager is dan in voorgaande jaren. Ondanks de verhoging van de bijdragen aan de NVWA en de Dienst Regelingen liggen de begrote bedragen voor 2014 en verder nog wel duidelijk lager dan de realisatie 2013.

## **4.2 Oordeel bedrijfsvoering: 5 onvolkomenheden**

Wij zijn van [oordeel](#) dat de onderzochte onderdelen van de bedrijfsvoering van het Ministerie van Economische Zaken voldoen aan de in de [CW 2001](#) gestelde eisen, met uitzondering van 5 onvolkomenheden. In 2012 constateerden we 4 onvolkomenheden, zie [historisch verloop onvolkomenheden](#).

De onvolkomenheden in 2013 hebben betrekking op 5 van de 130 relevante en kritische beheerdomeinen, zie onderstaande figuur. Voor meer informatie zie [onvolkomenheden in relatie tot beheerdomeinen](#).



#### 4.2.1 Onvolkomenheid: Toezicht naleving subsidievoorwaarden duurzame energie bij co-vergisters nog niet goed geregeld

Exploitanten van co-vergisters ontvangen mogelijk ten onrechte subsidie voor de productie van duurzame energie. Dit komt omdat het toezicht op de naleving van de subsidievoorwaarden nog niet goed is georganiseerd. Het Ministerie van EZ vertrouwt voor de handhaving van de subsidieregelingen voor duurzame energie onder andere op de ogen en oren van de Inspectiedienst Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA). Het ministerie heeft echter verzuimd om zeker te stellen dat de bevindingen van de NVWA zonder meer kunnen worden gedeeld met de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO.nl), die verantwoordelijk is voor de uitvoering van de subsidieregelingen voor duurzame energie

##### **RVO.nl vertrouwt op andere handhavers**

De Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO.nl) handhaaft zelf niet op risico's in de praktijk omdat er al inspectiediensten actief zijn in de keten. Die inspectiediensten, zoals de NVWA, controleren niet specifiek op naleving van de voorwaarden van de subsidieregelingen voor duurzame energie, maar wel op andere regelgeving. Bij co-vergisters, die biomassa en mest vergisten, houdt de NVWA bijvoorbeeld toezicht op de naleving van de Meststoffenwet. Bepaalde overtredingen op de



Meststoffenwet zijn tegelijkertijd ook een overtreding op de voorwaarden van de subsidieregelingen voor duurzame energie.

39

### **Informatievoorziening nog niet goed georganiseerd**

Bevindingen van de NVWA worden niet gedeeld met RVO.nl. Volgens deze organisaties zijn er op grond van de Wet bescherming persoonsgegevens en de Algemene wet bestuursrecht belemmeringen om RVO.nl structureel te informeren over bevindingen die tijdens inspecties zijn gedaan en die van belang zijn voor de naleving van de subsidies. Dit terwijl de NVWA met enige regelmaat overtredingen van de Meststoffenwetgeving constateert.

### **WOB-procedure nodig om informatie uit te wisselen**

Omdat structurele uitwisseling van informatie niet mogelijk is volgens deze organisaties, is de opmerkelijke situatie ontstaan dat de NVWA en RVO.nl er voor hebben gekozen om in voorkomende gevallen een WOB-procedure te gebruiken. Daarmee is volgens deze organisaties geborgd dat de informatie-uitwisseling in juridische zin zorgvuldig plaatsvindt. Tegelijkertijd wordt ernaar gestreefd om structurele afspraken te maken ten behoeve van zorgvuldige informatievoorziening op alle terreinen waar NVWA en RVO.nl samenwerken.

### **Aanbevelingen van de Algemene Rekenkamer**

We bevelen de minister aan na te gaan hoe de informatie-uitwisseling beter geregeld kan worden en belemmeringen daarin waar mogelijk weg te nemen. Hij dient daarbij uiteraard rekening te houden met de eisen die wet- en regelgeving hieraan stellen. De NVWA zou bijvoorbeeld als toezichthouder aangewezen kunnen worden op de subsidieregelingen voor duurzame energie. Wij geven de minister daarnaast in overweging na te gaan of vergelijkbare problemen aan de orde zijn bij andere toepassingen van biomassa binnen de regelingen voor duurzame energie.

### **Reactie van de minister**

De minister geeft aan dat hij maatregelen heeft genomen die het juridisch mogelijk maken om op reguliere basis informatie uit te wisselen. De minister zegt: 'Zo is het Besluit aanwijzing toezichthouders Kaderwet EZ-subsidies zodanig aangepast dat de NVWA ook wordt aangewezen als toezichthouder in het kader van de Kaderwet EZ-subsidies. Ambtenaren van de NVWA worden dan net als ambtenaren van RVO.nl belast met het toezicht op de naleving van het bij of krachtens de Kaderwet EZ-subsidies bepaalde. Zij kunnen dan bij inspecties van biomassa-installaties in het kader van de Meststoffenwet tevens toezien





op de naleving van de Subsidieregeling Duurzame Energie en mogelijk andere regelingen.'

40

[Lees de volledige reactie op verantwoordingsonderzoek.rekenkamer.nl](http://verantwoordingsonderzoek.rekenkamer.nl)

### **Nawoord Algemene Rekenkamer**

Nu de minister juridische maatregelen heeft genomen die ervoor zorgen dat de NVWA haar informatie kan delen met RVO.nl zullen we, als hiermee enige tijd ervaring is opgedaan, nagaan of de belemmeringen zijn weggenomen. Wel vragen we de minister nog om na te gaan of er ook bij andere inspectiediensten maatregelen nodig zijn om te zorgen dat ook zij relevante handhavinginformatie kunnen delen met RVO.nl.

#### **4.2.2 Onvolkomenheid: Inkoopbeheer kerndepartement nog niet op orde**

Het ministerie had in 2013 nog geen totaaloverzicht van de inkopen en contracten bij het kerndepartement. Hierdoor zijn het contractenregister, de inkoopanalyse en de aanbestedingskalender onvolledig. Dit wordt veroorzaakt doordat de inkopen uit de beleidsbudgetten nog niet zijn ondergebracht bij het in 2013 opgerichte Inkoop Uitvoeringscentrum (IUC). Het ministerie werkt aan een plan van aanpak om deze inkopen ook onder te brengen bij het IUC. Zolang dat nog niet is gerealiseerd bestaat het risico dat (beleids)directies buiten bestaande raamovereenkomsten inkopen en dat (Europese) aanbestedingsregels niet goed worden nageleefd.

#### **Financieel belang fouten en onzekerheden**

In 2013 is voor een bedrag van 1,4 miljoen euro aan aanbestedingsfouten geconstateerd bij het apparaatsuitgaven artikel en voor een bedrag van 2,7 miljoen euro aan onzekerheden over de rechtmatigheid. Het financieel belang van inkopen op het apparaatsuitgaven artikel is 121 miljoen euro. Bij de beleidsartikelen is voor een bedrag van 2,8 miljoen euro aan aanbestedingsfouten geconstateerd en 300.000 euro aan onzekerheden over de rechtmatigheid. Het financieel belang van inkopen op de beleidsartikelen is niet bekend.

#### **Oprichting Inkoop Uitvoeringscentrum**

Het ministerie heeft in 2013 een aantal verbeteringen doorgevoerd in het inkoopbeheer. Een belangrijke maatregel is de oprichting van het Inkoop Uitvoeringscentrum (IUC). Waar in het verleden alle dienstonderdelen van het ministerie nog zelf konden inkopen, worden vanaf 2014 alle inkopen van meer dan 25.000 euro verplicht uitgevoerd door het IUC.



Niet alleen die van het kerndepartement, maar ook die van de agent-schappen. Dit leidt tot professionalisering en standaardisering van het inkoopproces en daarmee tot meer inzicht en betere naleving van de (Europese) aanbestedingsregels. Vanaf 1 juli 2013 is het IUC al actief voor een aantal dienstonderdelen, waaronder het kerndepartement.

#### **Meer aandacht nodig voor de prestatieverklaring**

Het geautomatiseerde systeem dwingt af dat voordat voor de ingekochte goederen of diensten wordt betaald, een prestatieverklaring wordt afgegeven. Uit de controle bleek dat het echter niet altijd duidelijk is op grond waarvan de prestatieverklaring is afgegeven. De directie Bedrijfsvoering heeft daarom aanvullende maatregelen uitgevoerd om alsnog de benodigde zekerheid te verkrijgen dat de prestaties waarvoor is betaald, daadwerkelijk geleverd zijn. Voor een bedrag van 4,9 miljoen euro kon dit niet worden aangetoond. Het bedrag is daarom aangemerkt als onrechtmatig.

#### **Inkoopanalyse uitgevoerd, contractenregister verbeterd**

Het ministerie heeft de tekortkomingen in het inkoopbeheer aangepakt die wij in 2012 hebben geconstateerd met betrekking tot de apparaatsuitgaven van het kerndepartement. Zo is in 2013 een inkoopanalyse uitgevoerd en is het beheer van het contractenregister verbeterd. In [2012](#) hebben we geconstateerd dat aan dat er geen inkoopanalyses waren uitgevoerd bij het kerndepartement en dat de juistheid en volledigheid van het contractenregister onvoldoende gewaarborgd was.

#### **Aanbevelingen van de Algemene Rekenkamer**

We bevelen de minister aan om er op toe te zien dat ook de inkopen die worden gedaan ten laste van de beleidsgelden onder worden gebracht bij het Inkoop Uitvoeringscentrum.

#### **Reactie van de minister**

In zijn reactie geeft de minister aan dat hij de door ons aanbevolen bundeling in 2014 ter hand heeft genomen.

[Lees de volledige reactie op verantwoordingsonderzoek.rekenkamer.nl](http://verantwoordingsonderzoek.rekenkamer.nl)

### **4.2.3 Onvolkomenheid: Inkoopbeheer Agentschap NL, verbetermaatregelen betalen zich nog niet uit**

Ondanks verbetermaatregelen zijn in 2013 voor een relatief groot bedrag aan fouten en onzekerheden geconstateerd met betrekking tot inkopen bij Agentschap NL. Voor een groot deel betreft het uitgaven aan



contracten die in het verleden niet goed zijn aanbesteed. Met de centralisatie van de inkopen binnen Agentschap NL en de oprichting van een Inkoop Uitvoeringscentrum voor het hele ministerie, verwachten we dat in de toekomst minder aanbestedingsfouten zullen worden gemaakt. Per 1 januari 2014 is Agentschap NL gefuseerd met de Dienst Regelingen. De organisatie gaat verder onder de naam: Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO.nl).

42

### **Verbetermaatregelen betalen zich nog niet uit**

In 2013 is bij Agentschap NL voor een relatief groot bedrag aan fouten en onzekerheden geconstateerd. Het gaat om een bedrag van 5,2 miljoen euro aan fouten en 4,5 miljoen euro aan onzekerheden over de rechtmatigheid op een totaal aan materiële uitgaven van 98 miljoen euro. Voor een groot deel betreft het uitgaven aan contracten die in het verleden niet goed zijn aanbesteed. Voor een deel betreft het ook fouten die in 2013 zijn ontstaan. Het inkoopbeheer bij Agentschap NL merken we voor het vijfde jaar op rij aan als een onvolkomenheid.

In ons onderzoek van [2012](#) bevalen we aan om het contractenregister en de inkoopkalender op orde te brengen. Agentschap NL heeft in 2013 veel werk gemaakt van acties gericht op het structureel verbeteren van het inkoopproces. Zo zijn in de loop van het jaar de inkopen binnen Agentschap NL gecentraliseerd en zijn er acties geweest gericht op het op orde krijgen van de juistheid en volledigheid van het contractenregister. Het ministerie heeft daarnaast een Inkoop Uitvoeringscentrum opgericht waarin de inkopen van het hele departement worden gecentraliseerd. Deze acties hebben echter nog niet geleid tot een duidelijke daling van het bedrag aan geconstateerde fouten en onzekerheden bij Agentschap NL in de uitgaven 2013.

### **Oprichting Inkoop Uitvoeringscentrum**

Het ministerie heeft in 2013 een aantal verbeteringen doorgevoerd in het inkoopbeheer. Een belangrijke is de oprichting van het Inkoop Uitvoeringscentrum (IUC). Waar in het verleden alle dienstonderdelen van het ministerie nog zelf konden inkopen, worden vanaf 2014 alle inkopen van meer dan 25.000 euro verplicht uitgevoerd door het IUC. Niet alleen die van Agentschap NL, maar ook die van het kerndepartement en van de andere agentschappen van het ministerie. Dit leidt tot professionalisering en standaardisering van het inkoopproces en daarmee tot meer inzicht en betere naleving van de (Europese) aanbestedingsregels. Vanaf 1 juli 2013 is het IUC al actief voor een aantal dienstonderdelen, waaronder Agentschap NL.



### **Aanbevelingen van de Algemene Rekenkamer**

43

We bevelen aan het effect van de verbeteracties goed te monitoren en na te gaan of deze bij Agentschap NL leiden tot een daling van het bedrag aan fouten en onzekerheden. Hiervoor is het van belang onderscheid te maken tussen onrechtmatigheden die het gevolg zijn van aanbestedingsfouten uit het verleden en nieuwe aanbestedingsfouten. Daarnaast bevelen we aan om na te gaan of het mogelijk is de in het verleden niet goed aanbestede contracten op korte termijn op te zeggen.

### **Reactie van de minister**

De minister zegt in zijn reactie: 'Ik zal deze (in het verleden niet goed aanbestede) contracten op korte termijn opzeggen. Om het effect van de verbeteracties goed te monitoren, zal ik alle verbetermaatregelen ook opnemen in het interne monitorsysteem van RVO.nl.'

[Lees de volledige reactie op \[verantwoordingsonderzoek.rekenkamer.nl\]\(http://verantwoordingsonderzoek.rekenkamer.nl\)](http://verantwoordingsonderzoek.rekenkamer.nl)

#### **4.2.4 Onvolkomenheid: Jaarafsluiting DICTU moeizaam verlopen**

De jaarafsluiting van de Dienst ICT Uitvoering (DICTU) is moeizaam verlopen. Bij de controle van de jaarrekening van DICTU is voor een relatief groot bedrag aan correcties in de jaarrekening aangebracht. Na deze correcties resteert een onzekerheid van maximaal 7,2 miljoen euro in de jaarrekening. DICTU heeft haar jaarrekening laat opgeleverd en de oplevering en verantwoordingsinformatie en analyses waren voor verbetering vatbaar. Alle uitvoerende ICT taken bij het ministerie zijn ondergebracht bij DICTU en DICTU brengt deze vervolgens in rekening bij de verschillende departementsonderdelen. Het gaat hierbij om een bedrag van 156 miljoen euro. DICTU is begin 2013 overgegaan op een nieuw financieel systeem. Het betreft het systeem EBS dat al wordt gebruikt door kerndepartement en door de meeste agentschappen van het ministerie. De overgang naar EBS verliep stroef en het factureren vanuit de projectenmodule van EBS gaf problemen. Hierdoor heeft DICTU pas eind 2013 haar activiteiten kunnen factureren en is er geen tijd geweest om een proefafsluiting te doen.

### **Aanbevelingen van de Algemene Rekenkamer**

Met het oog op de problemen bij DICTU adviseren we de overgang naar EBS per 1 januari 2014 bij RVO.nl nauwlettend te volgen en hierbij gebruik te maken van de ervaringen bij DICTU. Het tijdig uitvoeren van proefafsluitingen is hierbij van groot belang.



### **Reactie van de minister**

44

In zijn reactie onderschrijft de minister dat het uitvoeren van proefafsluitingen van groot belang is om vroegtijdig problemen in de financiële administratie te signalen. De minister schrijft dat hij DICTU daarom heeft verzocht met ingang van 2014 periodieke afsluitingen uit te gaan voeren.

[Lees de volledige reactie op verantwoordingsonderzoek.rekenkamer.nl](http://verantwoordingsonderzoek.rekenkamer.nl)

#### **4.2.5 Onvolkomenheid: Niet alle medewerkers in vertrouwensfuncties in bezit van VGB**

Het ministerie heeft het beheer vertrouwensfuncties in 2013 nog niet op orde. Ministeries dienen volgens de Wet veiligheidsonderzoeken een actueel overzicht te hebben van de functies die gelden als 'vertrouwensfunctie'. Voor elke medewerker werkzaam in een vertrouwensfunctie dient een Verklaring van Geen Bezwaar (VGB) afgegeven te zijn door de Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst. Het Ministerie van EZ beschikt voor het tweede jaar op rij nog niet voor alle medewerkers in een vertrouwensfunctie over een VGB, maar is hiermee wel al een heel eind op weg.

#### **Wat zijn vertrouwensfuncties?**

Medewerkers die een vertrouwensfunctie bekleden, dragen een bijzondere verantwoordelijkheid:

- ze hebben toegang tot gevoelige informatie of staatsgeheimen, of
- ze doen werk dat van vitaal belang is voor de instandhouding van het maatschappelijk leven, of
- hun werk stelt hoge eisen aan hun integriteit.

Om er zeker van te zijn dat mensen in vertrouwensfuncties betrouwbaar zijn, moet de Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (AIVD) ze screenen. Ministeries dienen volgens de Wet veiligheidsonderzoeken een actueel overzicht te hebben van de functies die gelden als 'vertrouwensfunctie'. Voor benoeming op een vertrouwensfunctie moet het ministerie betrokkene aanmelden bij de AIVD voor een veiligheidsonderzoek. De medewerker kan pas aan het werk op deze functie als de AIVD een VGB heeft afgegeven. Het is niet toegestaan iemand zonder VGB in een vertrouwensfunctie te laten werken.

#### **Vertrouwensfuncties zijn vastgesteld**

Na de fusie van de Ministeries van Economische Zaken en Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit eind 2010 heeft het ministerie de



vertrouwensfuncties opnieuw geïnventariseerd en beschreven. De vertrouwensfuncties bij het kerndepartement zijn vastgesteld in maart 2013, die van de andere onderdelen van het departement in januari 2014.

45

### **Nog niet alle medewerkers in vertrouwensfuncties in bezit van VGB**

Het ministerie beschikt over een lijst met de vertrouwensfuncties en de medewerkers die in deze functies werkzaam zijn. Eind 2013 zijn 277 medewerkers werkzaam in een vertrouwensfuncties. Het gaat om 217 medewerkers bij het kerndepartement en om 60 medewerkers bij andere onderdelen van het departement. Voor 25 medewerkers beschikt het ministerie nog niet over een VGB, waarvan 10 bij het kerndepartement.

### **Aanbevelingen van de Algemene Rekenkamer**

We bevelen aan ervoor te zorgen dat in 2014 voor alle medewerkers die werkzaam zijn in een vertrouwensfunctie, een VGB aanwezig is. Intussen moet worden voorkomen dat medewerkers die nog niet gescreend zijn met gevoelige informatie of staatsgeheimen in aanraking komen.

### **Reactie van de minister**

De minister geeft aan dat inmiddels alle benodigde werkzaamheden worden uitgevoerd om er voor te zorgen dat in 2014 een VGB aanwezig is voor alle medewerkers die werkzaam zijn in een vertrouwensfunctie. Hij stelt in zijn reactie: 'Hierdoor is medio 2014, voor alle medewerkers waarvoor dat vereist is, een VGB beschikbaar. Ik vertrouw erop dat daarmee deze onvolkomenheid in 2014 is opgelost.'

[Lees de volledige reactie op \[verantwoordingsonderzoek.rekenkamer.nl\]\(http://verantwoordingsonderzoek.rekenkamer.nl\)](http://verantwoordingsonderzoek.rekenkamer.nl)

### **Nawoord Algemene Rekenkamer**

iWe achten het van belang dat de minister er voor zorgt dat in de tussentijd voorkomen wordt dat medewerkers die nog niet gescreend zijn met gevoelige informatie of staatsgeheimen in aanraking komen.

#### **4.2.6 Opgeloste onvolkomenheid: Inkoopbeheer DICTU verbeterd, onvolkomenheid opgelost**

In 2013 heeft de Dienst ICT Uitvoering (DICTU) gewerkt aan verdere verbetering van het inkoopproces. DICTU heeft de onrechtmatigheden uit oude en uit overgenomen contracten van andere dienstonderdelen van het ministerie in beeld. Contractvoorwaarden of continuïteit van de dienstverlening maken dat het niet altijd mogelijk is om contracten die in



het verleden niet goed zijn aanbesteed, op korte termijn op te zeggen. Hierdoor wordt DICTU gedwongen om (tijdelijk) onrechtmatigheden te accepteren. In 2013 is voor een bedrag van 1,0 miljoen euro aan fouten en 9,9 miljoen euro aan onzekerheden over de rechtmatigheid geconstateerd als gevolg van aanbestedingsfouten. Nagenoeg al deze fouten en onzekerheden zijn in het verleden ontstaan. Het totaal aan materiële uitgaven bij DICTU bedraagt van 64 miljoen euro.

46

#### **4.2.7 Aandachtspunt: ILG-voorschotten 2007-2010 nog niet afgerekend**

De voorschotten van het investeringsbudget landelijk gebied (ILG) over de jaren 2007-2010 aan de provincies zijn nog niet afgerekend. Het ministerie wacht hiervoor op de eindrapportage van het Comité van Toezicht ILG die waarschijnlijk in mei 2014 verschijnt. Deze eindrapportage gaat in op de prestaties die de provincies hebben gerealiseerd in de periode 2007-2010.

Voor de uitgaven en ontvangsten van het ministerie zal de uitkomst van het onderzoek van het Comité van Toezicht ILG niet van invloed zijn. De provincies zijn namelijk verzekerd van de volledige vergoeding van de Rijksbijdrage tot 1 januari 2011 van 2,014 miljard euro, zo hebben we in [2012](#) opgemerkt. De afrekening kan wel leiden tot een andere verdeling tussen de provincies.

#### **Wijziging van de Wet inrichting landelijk gebied aangenomen**

Om het Investeringsbudget Landelijk Gebied (ILG) tussentijds met de provincies af te rekenen is een wijziging van de Wet inrichting landelijk gebied nodig. De Staten-Generaal heeft de wijziging in 2013 aangenomen. Met deze wijziging is de decentralisatie van het natuurbeleid en de tussentijdse afrekening van het ILG een feit.

#### **Comité van Toezicht ILG komt binnenkort met eindrapportage**

De minister heeft het Comité van Toezicht ILG opdracht gegeven om de prestaties van de provincies tot en met 2010 te valideren. Daarnaast is de Auditdienst Rijk verzocht om zekerheid te verstrekken bij de uitgaven die de provincies hebben gedaan via de Dienst Landelijk Gebied en de Dienst Regelingen. Het Comité van Toezicht ILG en de Auditdienst Rijk rapporteren waarschijnlijk in mei 2014. Vervolgens kan het ministerie de ILG-voorschotten afrekenen. Ons oordeel over de afrekening geven wij in ons verantwoordingsonderzoek over dat jaar.

#### **Nog geen regels voor afrekening ILG-voorschotten**

Ter voorbereiding op de afrekening vinden wij het van belang dat de minister regels opstelt hoe hij gaat afrekenen. Hierin ligt vast welke



consequenties in de afrekening worden verbonden aan (mogelijke) bevindingen uit de onderzoeken van het Comité van Toezicht ILG en de Auditdienst Rijk. In de afrondingsovereenkomsten met de provincies is bepaald dat indien blijkt dat de provincies de rijksbijdrage ILG hebben besteed aan andere doelen dan waarvoor het investeringsbudget is verleend, het ministerie de betrokken middelen in mindering kan brengen op de aanspraak. De Algemene Rekenkamer stelt zich echter op het standpunt dat in een dergelijke situatie de middelen in mindering moeten worden gebracht, omdat deze in strijd met de begrotingswet zijn besteed. Indien dit niet gebeurt is sprake van een onrechtmatigheid.

47

#### **Afrekening kan leiden tot andere verdeling tussen provincies**

Indien de minister de gelden in mindering brengt op de aanspraak betekent dit niet dat het ministerie hierdoor een meevaller heeft. Met de provincies is namelijk afgesproken dat middelen die bij de afrekening in mindering worden gebracht, worden toegevoegd aan de decentralisatie-uitkering op basis van een door de provincies gezamenlijk bepaalde verdeelsleutel. De afrekening kan daardoor wel leiden tot een andere verdeling tussen de provincies.

#### **Aanbevelingen van de Algemene Rekenkamer**

Wij adviseren de minister om regels op te stellen waarin is vastgelegd welke consequenties hij verbindt aan de (mogelijke) bevindingen van het Comité van Toezicht ILG en de Auditdienst Rijk bij de afrekening van de ILG-voorschotten 2007-2010.

#### **Reactie van de minister**

In zijn reactie schrijft de minister: 'Ik zal een kader opstellen waarbij op een transparante wijze vastgelegd wordt langs welke lijnen en criteria beoordeling van de afrekening van voorschotten zal plaatsvinden.'

[Lees de volledige reactie op \[verantwoordingsonderzoek.rekenkamer.nl\]\(http://verantwoordingsonderzoek.rekenkamer.nl\)](http://verantwoordingsonderzoek.rekenkamer.nl)

#### **4.2.8 Aandachtspunt: Risicoanalyses bij subsidieregeling onvolledig**

De risicoanalyses die het ministerie opstelt bij de totstandkoming van subsidieregelingen voldoen vaak niet aan voorwaarden die zijn geformuleerd in de 'Aanwijzingen voor subsidieverstrekking'. De risicoanalyses geven niet of nauwelijks inzicht in hoe de regeling is ingericht, de subsidievereisten met de daarbij behorende risico's op misbruik en oneigenlijk gebruik en wat de risico's betekenen voor de intensiteit en de inhoud van de controlemaatregelen en de op te leggen sancties. Het ministerie loopt daardoor een verhoogd risico dat subsidies





niet rechtmatig, doelmatig of doeltreffend worden besteed, zoals wij bijvoorbeeld dit jaar hebben geconstateerd in ons [onderzoek naar co-vergisters](#).

48

### **Waarom een risicoanalyse en waar moet deze aan voldoen?**

Voor elke subsidieregeling dient een risicoanalyse te zijn gemaakt en vastgelegd. Dit is vastgelegd in de 'Aanwijzingen voor subsidieverstrekking', ook wel aangeduid als het Uniform Subsidiekader. Het uitvoeren van een risicoanalyse bij het opstellen van subsidieregelingen draagt bij aan het waarborgen dat subsidies rechtmatig, doelmatig en doeltreffend worden besteed.

- Volgens de Aanwijzingen moet een risicoanalyse ingaan op de volgende aspecten:
- de voorwaarden
- de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid
- de organisatie van de controle en handhaving
- de sanctiemogelijkheden.

### **Risicoanalyses onvoldoende, toezegging nog niet volledig nagekomen**

De minister heeft in [2012](#) toegezegd dat voor alle EZ-subsidieregelingen een risicoanalyse zal worden opgesteld en vastgelegd. De minister is de toezegging onvoldoende nagekomen. In 2013 hebben wij voor 8 subsidieregelingen de risicoanalyse opgevraagd. Het ministerie kon bij 3 subsidieregelingen risicoanalyses overleggen die ingingen op alle vier genoemde aspecten. Voor subsidieregelingen is in een aantal gevallen wel een uitvoerbaarheids- en handhaafbaarheidstoets opgesteld door het onderdeel dat de regeling uitvoert. Maar uit deze toets blijkt vaak niet welke controle- en handhavingsactiviteiten nodig zijn om een rechtmatige, doelmatige en doeltreffende subsidieverstrekking te waarborgen en welke sanctiemogelijkheden daaraan bijdragen.

### **Aanbevelingen van de Algemene Rekenkamer**

Wij adviseren de minister om voor de subsidieregelingen een risicoanalyse op te stellen en vast te leggen die voldoet aan alle voorwaarden uit de 'Aanwijzingen voor subsidieverstrekking'.

### **Reactie van de minister**

De minister schrijft: 'Binnen EZ bestaat een standaardprocedure om ervoor te zorgen dat voor nieuwe en significant gewijzigde regelingen een afdoende risicoanalyse opgesteld wordt. Deze voldoet aan de in de 'Aanwijzing voor subsidieverstrekking' genoemde aspecten. In 2013 is hier een start mee gemaakt en dit wordt in 2014 voortgezet.



Beleidsopdrachtgevers hebben een belangrijke rol bij het vastleggen van risico's. De uitvoerende instantie brengt de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van subsidies in kaart. In 2013 heeft een analyse plaatsgevonden voor welke regelingen nog aanpassingen noodzakelijk zijn.'

49

[Lees de volledige reactie op verantwoordingsonderzoek.rekenkamer.nl](http://verantwoordingsonderzoek.rekenkamer.nl)

#### **Nawoord Algemene Rekenkamer**

We achten het van belang dat FEZ toeziet op het opstellen van risicoanalyses bij alle subsidieregelingen, niet alleen nieuwe en significant gewijzigde regelingen. Ook blijft het van belang toe te zien op de kwaliteit van de risicoanalyses, opdat de risicoanalyses voldoen aan de vier genoemde aspecten uit de 'Aanwijzingen voor subsidieverstrekking'.

#### **4.2.9 Aandachtspunt: Bedrag beschikbaar voor BMKB alleen voldoende bij korte recessie**

De minister maakt niet expliciet duidelijk dat het structureel beschikbare bedrag voor de Borgstellingsregeling Midden- en Kleinbedrijf kredieten (BMKB) niet voldoende is om de verliezen bij langdurige recessies te dekken. In [2012](#) bevalen wij aan om het structureel beschikbare bedrag voor de BMKB te verhogen. De minister heeft deze aanbeveling niet overgenomen, omdat de genomen maatregelen volgens hem voldoende zijn om de verliezen binnen het structureel beschikbare bedrag te brengen. Eén van de maatregelen was de vorming van een begrotingsreserve in 2012. De minister heeft voor de tegenvallers op de regeling in 2013 echter geen gebruik gemaakt van de begrotingsreserve.

#### **Wat is de BMKB?**

Bij de BMKB staat de overheid garant tot een bedrag van 1,5 miljoen euro voor bedrijfsfinanciering aan ondernemers. Banken geven ondernemers eerder een lening als de overheid voor een deel van de lening garant staat. MKB-bedrijven kunnen van de BMKB gebruik maken als ze een lening willen afsluiten, maar ze de bank te weinig zekerheid kunnen bieden in de vorm van onderpand zoals gebouwen of machines. In 2013 kon de minister van EZ voor maximaal 705 miljoen euro aan garanties verstrekken aan het MKB. Wanneer een bedrijf failliet gaat, dient de bank bij het ministerie een declaratie in ter grootte van maximaal het bedrag waarvoor het ministerie garant stond.



### **Structureel beschikbare bedrag BMKB onvoldoende bij langdurige recessies**

50

De minister van EZ heeft structureel 8,5 miljoen euro beschikbaar voor de BMKB. Dit bedrag is gebaseerd op een regulier conjunctuurverloop. Tot 2008 waren de inkomsten en uitgaven aan de regeling dan ook in evenwicht. In de periode 2009-2013 heeft de BMKB het ministerie echter 268 miljoen gekost. Het ministerie heeft aangegeven dat het beschikbare bedrag niet hoeft te voorzien in langdurige recessies zoals de huidige.

### **Tekort BMKB in 2013**

Als gevolg van de langdurige economische recessie is de omvang van de verliezen op de BMKB in 2013, net als in voorgaande jaren, fors hoger uitgevallen dan begroot. In 2013 was 65,5 miljoen euro begroot voor uitgaven aan de BMKB. Uiteindelijk kwamen de uitgaven uit op 102,4 miljoen euro. Doordat ook de ontvangsten in 2013 tegenvielen, ontstond een tegenvaller van 40 miljoen euro.

### **Gevormde begrotingsreserve niet aangesproken**

In 2013 heeft de minister voor de tegenvaller van 40 miljoen euro niet geput uit de begrotingsreserve die hij in 2012 heeft gevormd. Voor de tegenvaller heeft hij meevallers elders op de EZ-begroting ingezet. Daarom rijst de vraag waarom de begrotingsreserve niet aangesproken is en waarvoor de reserve dan is bedoeld. In 2012 heeft de minister van EZ in reactie op de toegenomen verliezen op de BMKB immers een begrotingsreserve gevormd waarin hij 30 miljoen euro heeft gestort. Hij gaf daarbij aan dat in 2013-2015 aan de begrotingsreserve budget onttrokken zou worden, ten behoeve van de dekking van tegenvallers die bovenop de begrote verliezen zouden komen. In de begroting 2014 werd ook aangegeven dat er bedragen aan de reserve onttrokken zouden worden, in 2013 16,7 miljoen euro, in 2014 9,4 miljoen euro en in 2015 1,4 miljoen euro. De geplande onttrekking heeft in 2013 dus niet plaatsgevonden.

### **Aanbevelingen van de Algemene Rekenkamer**

Wij vinden dat de minister expliciet moet maken dat het structureel beschikbare bedrag voor de BMKB niet voldoende is om de verliezen bij langdurige recessies te dekken en dat dat ook niet de bedoeling is. Met betrekking tot de begrotingsreserve bevelen wij de minister aan om duidelijk te maken wat het doel is van de begrotingsreserve, nu hij deze niet gebruikt om de extra verliezen van 2013 te dekken.



### **Reactie van de minister**

51

Over het bedrag dat nodig is om verliezen bij langdurige recessies te dekken schrijft de minister: 'Tot en met 2008 was de BMKB licht verlieslatend, waarbij de uitgaven gemiddeld overeenkwamen met de beschikbare bedragen op de rijksbegroting. Een recessie van de huidige omvang en duur, met daaruit voortvloeiende faillissementen was niet voorzienbaar. Het treffen van een begrotingsvoorziening of een veel ruimere dekking lag tot aan de recessie daarom ook niet voor de hand. Daarbij geldt bovendien dat het verloop van de huidige recessie niet te voorspellen is, zowel de hoogte als de looptijd van de schades.'

Met betrekking tot de aanbeveling om duidelijk te maken wat het doel is van de begrotingsreserve schrijft de minister: 'De begrotingsreserve bij de BMKB is, zoals ook is beschreven in de TK-brief van 24 oktober 2012, ingesteld zodat 'per saldo meevallende premieopbrengsten worden gereserveerd en [...] de conjunctuurgevoeligheid van de uitgaven over de tijd budgettair [kan] worden opgevangen''. Ook schrijft de minister: 'de reserve wordt pas aangesproken indien de schades van de BMKB de draagkracht van de EZ-begroting te boven gaan' en 'naar het zich nu laat aanzien zal de begrotingsreserve BMKB worden ingezet om tegenvallers in de schades van de BMKB in de jaren 2014-2016 op te vangen.'

[Lees de volledige reactie op verantwoordingsonderzoek.rekenkamer.nl](http://verantwoordingsonderzoek.rekenkamer.nl)

#### **4.2.10 Aandachtspunt: Regels voor het verstrekken van eersteklasabonnementen te royaal toegepast**

Alle 253 medewerkers van Agentschap Telecom krijgen sinds 1998 een eersteklasabonnement voor woon-werkverkeer zonder dat zij hiervoor een eigen bijdrage te betalen. De regelgeving staat dit niet zondermeer toe. Alleen in individuele gevallen kan een uitzondering worden gemaakt. Wij merken daarom een bedrag van 256.531 euro aan als onrechtmatig.

#### **Tweedeklasabonnement is het uitgangspunt in de regelgeving**

Vanaf 1 januari 2007 hebben medewerkers volgens geldende wet- en regelgeving alleen recht op een tweedeklasabonnement. Als een medewerker een eersteklasabonnement voor woon-werkverkeer wenst, dan moet hij of zij het verschil tussen de prijs van een tweedeklas- en een eersteklasabonnement bijbetalen. Voor individuele gevallen zijn in het Verplaatsingskostenbesluit 1989 en het Reisbesluit binnenland twee uitzonderingen op deze standaardregeling mogelijk:

- de minister kan op grond van artikel 15 lid 1 van het Verplaatsingskostenbesluit 1989 een duurder vervoersbewijs verstrekken. Bijvoorbeeld wanneer om medische redenen of in het kader van een



reorganisatie de minister de standaard regeling niet toereikend acht. Het moet dan gaan om uitzonderingssituaties.

- de situatie waarin het voor de dienst voordeliger is als de ambtenaar zowel voor dienstreizen als voor het woon-werkverkeer gebruik maakt van hetzelfde vervoersbewijs. In dat geval kan op basis van artikel 6 van het Reisbesluit binnenland een duurder vervoerbewijs worden verstrekt.

#### **Afwijking regelgeving niet onderbouw door Agentschap Telecom**

Agentschap Telecom beroept zich op een vastgesteld vervoersplan waarbij aan alle medewerkers een eersteklasabonnement is verstrekt. Agentschap Telecom zegt uit doelmatigheidsoverwegingen hiervoor gekozen te hebben. Artikel 6 van het Reiskostenbesluit binnenland geeft de mogelijkheid op individueel niveau (per medewerker) af te wijken van de standaardregeling indien dit doelmatiger is. Wij hebben echter geen onderbouwing van Agentschap Telecom ontvangen waaruit de veronderstelde doelmatigheid blijkt.

#### **Aanbevelingen van de Algemene Rekenkamer**

Wij bevelen de minister aan een einde te maken aan deze onrechtmatige uitgave. Voor zover het Verplaatsingskostenbesluit niet meteen voor alle medewerkers nageleefd kan worden, zien wij graag een plan tegemoet op welke wijze de minister de situatie bij het Agentschap Telecom in overeenstemming met het Verplaatsingskostenbesluit gaat brengen.

#### **Reactie van de minister**

De minister zegt in zijn reactie: 'In het kader van de woon/werkverkeerregering bij Agentschap Telecom ziet u graag een plan tegemoet om de situatie in overeenstemming met het Verplaatsingskostenbesluit te brengen. Omdat sprake is van juridisch complexe afspraken, o.a. gebaseerd op toezeggingen uit het verleden, vraagt dit om zorgvuldige afhandeling/afbouw. Dit wordt momenteel nader onderzocht.'

[Lees de volledige reactie op \[verantwoordingsonderzoek.rekenkamer.nl\]\(https://www.rekenkamer.nl/verantwoordingsonderzoek/2017/01/18/agentschap-telecom\)](https://www.rekenkamer.nl/verantwoordingsonderzoek/2017/01/18/agentschap-telecom)

#### **4.2.11 Aandachtspunt: ICT speelt NVWA parten bij volledigheid opbrengsten**

De Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA) is nog niet overgaan op één tijdverantwoordingsstelsel. Hierdoor bestaat nog steeds het risico dat de gewerkte uren van NVWA niet juist of niet volledig worden gedeclareerd of op een verkeerde opdrachtgever worden geschreven. Het tijdverantwoordingsstelsel en de procedures daar



omheen zijn de voornaamste redenen waarom de borging van de volledigheid van de opbrengsten ook in 2014 aandacht behoeft.

53

#### **Extra controles nodig om volledigheid opbrengsten te garanderen**

De NVWA was voornemens in 2013 over te gaan op één tijdsverantwoordingsstelsel. Dit bleek echter gecompliceerder dan gedacht vanwege de koppelingen met het salarissysteem en factureringssysteem. Hierdoor is vertraging ontstaan. Om te zorgen dat de medewerkers van de NVWA hun tijd juist en volledig verantwoorden op de juiste opdrachtgever, heeft de NVWA net als in 2012 extra controles uitgevoerd. Daarnaast is aan het eind van 2013 extra aandacht geweest om achterstanden in het tijd verantwoorden weg te werken. De aandacht hiervoor was gedurende het jaar wat versloft.

#### **4.2.12 Aandachtspunt: Afrekening met Bureau Beheer Landbouwgronden nog niet geregeld**

Het saldo van inkomsten en uitgaven van het Bureau Beheer Landbouwgronden (BBL) wordt niet jaarlijks verrekend met het ministerie. Artikel 33, lid 4 van de Wet Agrarisch Grondbeheer (Wag) schrijft dit wel voor. De minister wil daarom de Wag aanpassen.

#### **Nog geen totaalbeeld van de benodigde aanpassingen van de Wag**

In ons [Verantwoordingsonderzoek 2012](#) merkten we op dat de jaarlijkse afrekening met BBL, dat onroerend zaaktransacties verricht voor onder meer het Rijk, achterwege blijft. De minister gaf daarop in zijn reactie aan dat jaarlijks afrekenen niet mogelijk is omdat er een 'revolving fund-principe' geldt ten aanzien van de voorschotten die in het verleden aan BBL zijn verstrekt. De minister gaf aan de Wag daarom aan te willen passen aan de praktijk en deze aanpassing mee te willen nemen met andere aanpassingen van de Wag, die nodig zijn als gevolg van de decentralisatie van het natuurbeleid. De minister verwachtte toen medio 2013 een totaalbeeld te hebben van alle noodzakelijke aanpassingen van de Wag. Naar nu blijkt heeft het ministerie nog geen totaal beeld van de noodzakelijke aanpassingen. Dit komt door nieuwe ontwikkelingen in 2013 op het beleidsterrein natuur, zoals het natuurpact en de bestuursovereenkomst grond.



### **4.3 Oordeel informatie over de bedrijfsvoering: deugdelijk tot stand gekomen en voldoet aan verslaggevingsvoorschriften**

54

Wij zijn van [oordeel](#) dat de informatie over de bedrijfsvoering in het Jaarverslag 2013 van het Ministerie van Economische Zaken op deugdelijke wijze tot stand is gekomen en voldoet aan de [verslaggevingsvoorschriften](#).

#### **4.3.1 Aandachtspunt: Eerste stap gezet in het geven van informatie over het fraudebeleid**

In het onderdeel 'financieel- en materieel beheer' van de bedrijfsvoeringsparagraaf moet expliciet aandacht worden besteed aan de onderkende frauderisico's en de maatregelen die zijn of worden ingezet om deze risico's te beheersen. Dit naar aanleiding van een verzoek van de Tweede Kamer tijdens het verantwoordingsdebat 2012 en de toezeggingen van de minister-president en de minister van Financiën. De toezegging is breed en betreft interne en externe fraude. Verder zijn er geen harde normen waaraan de paragraaf moet voldoen. De fraudeparagraaf van het Ministerie van EZ kan nog aan informatiewaarde winnen door nadrukkelijker in te gaan op de interne frauderisico's ten aanzien van inkopen en de externe frauderisico's die bestaan bij de subsidieregelingen van het ministerie. Zie ook ons onderzoek naar de [risicoanalyses bij subsidieregelingen](#).

### **4.4 Historisch verloop onvolkomenheden EZ**

#### **Aantal onvolkomenheden gestegen ten opzichte van 2012**

In 2013 hebben we vijf onvolkomenheden vastgesteld bij het Ministerie van EZ. Het ministerie is er in geslaagd de onvolkomenheid die wij in 2013 hebben geconstateerd met betrekking tot het inkoopbeheer bij de Dienst ICT Uitvoering (DICTU) op te lossen. De andere twee onvolkomenheden met betrekking tot het inkoopbeheer zijn nog niet opgelost, waaronder de onvolkomenheid bij Agentschap NL die al bestaat sinds 2009. Anders dan in 2013 verwacht werd, heeft het ministerie ook het beheer van vertrouwensfuncties nog niet op orde. We verwachten dat het ministerie in de loop van het 2014 van alle medewerkers die werkzaam zijn in een vertrouwensfunctie, beschikt over een 'Verklaring van geen bezwaar'.

Daarnaast hebben we twee nieuwe onvolkomenheden geconstateerd. Uit ons onderzoek naar co-vergisters blijkt dat het toezicht op de naleving



van de subsidieregelingen voor duurzame energie nog niet goed georganiseerd is. Daarnaast is de jaarafsluiting van DICTU moeizaam verlopen en resteert in de jaarrekening van DICTU een relatief groot bedrag aan onzekerheden.

55

#### Verloop onvolkomenheden Ministerie van Economische Zaken 2011-2013

	2011	2012	2013
Toezicht naleving subsidies duurzame energie bij co-vergisters			onvolkomenheid →
Jaarafsluiting Dienst ICT Uitvoering			onvolkomenheid →
Inkoopbeheer kerndepartement		onvolkomenheid →	onvolkomenheid →
Beheer van vertrouwensfuncties		onvolkomenheid →	onvolkomenheid →
Inkoopbeheer Agentschap NL	onvolkomenheid →	onvolkomenheid →	onvolkomenheid →
Inkoopbeheer Dienst ICT Uitvoering	onvolkomenheid →	onvolkomenheid →	opgelost →
Beheer opbrengsten Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit	onvolkomenheid →	opgelost →	
Informatiebeveiliging kerndepartement	onvolkomenheid →	opgelost →	
Inkoopbeheer Dienst Regelingen	onvolkomenheid →	opgelost →	
Toezicht op Centraal Orgaan Voorraadvorming Aardolieproducten	onvolkomenheid →	opgelost →	

#### 4.5 Onvolkomenheden in relatie tot beheerdomeinen EZ

Wij onderscheiden relevante en kritische [beheerdomeinen](#) in de bedrijfsvoering van ministeries. Bij het Ministerie van Economische Zaken zijn dat er 130. In 5 daarvan (4%) hebben wij in 2013 onvolkomenheden geconstateerd. 3 van die onvolkomenheden hebben betrekking op kritische beheerdomeinen.

Op het [overzicht bedrijfsvoering](#) is te zien wat de relevante en kritische beheerdomeinen zijn en waar de onvolkomenheden zitten.



# Overzicht bedrijfsvoering 2013 Ministerie van Economische Zaken (XIII)

**Onvolkomenheden**

- Onvolkomenheid
- Eerste onvolkomenheid
- Onvolkomenheid heeft gevolgen voor de rechtmatigheid en/of daagelijkse weergave

**Processen**

- Kritisch beheerdomain
- Relevant beheerdomain
- Marginaal beheerdomain of n.v.t.

**Extra aandacht besteed door:**

- Auditedienst
- Algemene Rekenkamer
- Algemene Rekenkamer en auditedienst

## Elementen bedrijfsvoering

Directoraten-generaal/clusters	Opzet en beheer overdrachtsuitgaven en -ontvangsten		Opzet en beheer transactie uitgaven en -ontvangsten		Financiële administratie (registratie)		Materieelbeheer		Interne organisatie		Toezicht		Totaal
	Specifieke uitgaven	Beleidsgericht/ingn	Uitgaven personeel	Uitgaven materieel	Uitgaven kad/baars posten	Baak en eigendommen	Administratieve registratie	Uitvoersysteem/ICT	Toezicht/relevante behandelings domeinen	Uitvoersysteem/ICT	Toezicht/relevante behandelings domeinen	Toezicht/relevante behandelings domeinen	
<b>Stafdirecties</b>													
Directie Algemene Economische Politiek													
Directie Europa													
Bureau Bestuursraad													
Directie Communicatie													
Directie Financieel Economische Zaken													
Directie Bedrijfsvoering													
Directie Wetgeving Juridische Zaken													
<b>DG Agro</b>													
Directie Dierlijke Agroketens en Dierenwelzijn													
Directie Plantenziektige Agroketens en Voedselkwaliteit													
Directie Europees Landbouwbereid en Voedselzaken													
Directie Agroketens													
<b>DG Energie, Telecom en Mededinging</b>													
Directie Energiemarkt													
Directie Energie en Duurzaamheid													
Directie Telecommarkt													
Directie Mededinging en Consumenten													
Programmadirectie Nucleaire Installaties en Veiligheid													

Elementen bedrijfsvoering	Opzet en beheer overdrachtsuitgaven en -ontvangsten		Opzet en beheer transactie uitgaven en -ontvangsten		Financiële administratie (registratie)		Interne organisatie		Materieelbeheer		Totaal	
	Schade/ Risicodragen	Beaatsing/afreken	Uitgaven personeel	Dhngsten	Werktuigen, onroerend en -ontvangsten	Beheer eigendommen	Administratieve organisatie	Managementsystemen/CT	Traecht) beheer/voorzorging veil	Totaal aantal kritische behaardomeren	Totaal aantal kritische behaardomeren	Totaal
<b>Directoraten-generaal/clusters</b>												
<b>DG Bedrijfsleven en innovatie</b>												
Directie Topsectoren & Industriebeleid												
Directie Innovatie en Kennis												
Directie Regeldruk en ICT beleid												
Directie Ondernemerschap												
Programmadirectie Biobased Economy												
Secretariaat Actia												
<b>DG Natuur en Regio</b>												
Directie Natuur en Biodiversiteit												
Directie Regio en Ruimtelijke Economie												
Programmadirectie Natura 2000												
Programmadirectie Juridisch Instrumentarium Natuur en Gebiedsrichting												
<b>Diensten</b>												
Centraal Planbureau												
Autoriteit Consument & Markt												
Staatsteletocht op de Miljoen												
PIANO												
<b>Baten-Lastenagentschappen</b>												
Dienst ICT Uitvoering												
Dienst Landelijk Gebied												
Dienst Regelingen												
Agentschap NL												
Agentschap Telecom												
Nederlandse Voedseel- en Warenautoriteit												
Totaal aantal relevante cellen	13	1	4	3	5	8	5	7	4	4	21	5
Totaal aantal kritische cellen	7	3	1	1	3	1	1	1	1	1	5	5
											8	8
											9	9
											42	42



## 5 Financiële informatie Ministerie van Economische Zaken

58

### 5.1 Belemmeringen in informatievoorziening beperkt handhaving

Als bij (nieuwe) regelgeving gebruik wordt gemaakt van bestaande handhavingsarrangementen, moet er op worden gelet dat de informatievoorziening geregeld is. Uit ons onderzoek naar subsidieregelingen voor duurzame energie uit biomassa bleek dit niet het geval te zijn.

Het Ministerie van EZ loopt op twee fronten het risico overtredingen van de subsidievoorwaarden voor duurzame energie niet te signaleren en daarmee dus niet tot sancties te komen. Hierdoor blijven producenten mogelijk ten onrechte subsidie ontvangen. Ten eerste mag de inspectiedienst Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA) om juridische redenen, onder andere privacywetgeving, overtredingen van de Meststoffenwet niet structureel doorgeven aan de uitvoeringsinstantie Rijksdienst voor ondernemend Nederland (RVO.nl). De bevindingen zijn echter wel relevant voor RVO.nl met het oog op de [subsidie op duurzaam opgewekte energie](#). Ten tweede laat het Ministerie van EZ de zogenoemde biomassaverklaringen over de gebruikte biomassa niet reviewen door de Auditdienst Rijk. Hierdoor mist het ministerie het zicht op de [deugdelijkheid van de biomassaverklaringen](#).

#### **Voorbehoud bij het oordeel over de financiële informatie**

Het bedrag aan uitgaven omvat in totaal 3,5 miljoen euro aan overschrijdingen op de begrotingsartikel 17. Gaan de Staten-Generaal niet akkoord met de daarmee samenhangende slotwetmutaties, dan moeten wij onze oordelen over de financiële informatie mogelijk herzien.

#### **Financieel belang duurzame energie en co-vergisting**

In 2013 gaf de minister van EZ 675 miljoen euro uit aan de stimulering van de opwekking van duurzame energie. Het ging hierbij om de subsidieregelingen MEP, SDE en SDE+. Hiervan werd 62 miljoen euro betaald aan exploitanten van co-vergisters.



### **Wat is co-vergisting?**

Co-vergisting is het vergisten van dierlijke mest samen met biomassa. De biomassa die wordt gebruikt in een co-vergister is vaak een rest-product, veelal afkomstig uit de land- en tuinbouw of de (vee)voedings-industrie. De mest en biomassa worden in een co-vergistingsinstallatie omgezet naar biogas. De energetische waarde van de meeste typen biomassa, zoals gras, bietenpulp of glycerine, is (veel) hoger dan die van mest. De biomassa kan zowel van binnen als buiten het eigen bedrijf afkomstig zijn. Vaak worden deze stoffen via de handel aangevoerd. Met betrekking tot het te vergisten type biomassa gelden strenge regels vanuit de Meststoffenwet. De reststof die overblijft na een co-vergistingsproces, het digestaat, mag op het land worden uitgereden als meststof indien wordt voldaan aan de hiervoor geldende wet- en regelgeving.

### **Gebrek aan zicht op biomassaketen**

Voordat biomassa bij een co-vergister aankomt, doorloopt het soms een keten van ontdoeners (oorspronkelijke eigenaren), tussenhandelaren, transporteurs en bewerkers. Door een aantal oorzaken is er erg weinig zicht op deze keten. Zo is de wet- en regelgeving omtrent de keten van co-vergisting complex. Welke instantie het bevoegde gezag is, is afhankelijk van aan wie de handelaar de partij levert. Het beperkte zicht op de keten leidt ertoe dat er op dit moment vele mogelijkheden zijn voor ondernemingen om wetten en regels te omzeilen, te overtreden en deze te versluieren. Het is namelijk lucratief om een niet-toegestane (afval)stof, zonder economische waarde, voor te doen als een toegestane (afval)stof. Uit recent, nog niet gepubliceerd, onderzoek van de NVWA blijkt dat bij 30% van de onderzochte vergisters stoffen zijn aangetroffen die niet voldeden aan de wettelijke eisen, bijvoorbeeld als gevolg van een te hoog gehalte aan verontreiniging. Het is dus aannemelijk dat bovenstaande risico's zich daadwerkelijk in de praktijk voordoen.

### **Subsidie voor stroom, warmte of gas**

Door middel van biovergisting wordt duurzame energie geproduceerd. Dat in de vorm van biogas, elektriciteit of warmte. In sommige gevallen wordt alleen biogas gemaakt. Maar in de meeste gevallen wordt van het geproduceerde biogas elektriciteit gemaakt. Beide mogelijkheden zijn subsidiabel binnen de regelingen voor duurzame energie. Daarnaast kan de bij dit proces opgewerkte warmte worden gebruikt. Ook deze warmte is soms subsidiabel. Voorwaarde voor de subsidie is dat alleen toegestane stoffen zijn gebruikt voor het opwekken van deze energie. De staatssecretaris heeft in haar [brief aan de Tweede Kamer over het mestbeleid](#) de introductie van een certificeringsstelsel genoemd als



middel om het gebruik van niet-toegelaten reststoffen in mestvergisters te voorkomen. De sector zou volgens de staatssecretaris zelf met een certificeringsstelsel moeten komen. Eind 2013 was er nog geen sprake van een werkend certificeringsstelsel voor de gehele branche.

60

### **5.1.1 Aandachtspunt: Gebrekkige informatievoorziening belemmert toezicht naleving subsidievoorwaarden duurzame energie**

De Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO.nl) voert de subsidie-regelingen voor duurzame energie uit. RVO.nl zegt zelf geen toezicht te hoeven houden op naleving van de subsidievoorwaarden omdat tal van andere toezichthouders dat al doen. Wegens juridische belemmeringen wordt RVO.nl niet structureel door andere toezichthouders geïnformeerd over overtredingen van bedrijven die mest en biomassa vergisten. Deze overtredingen zijn deels ook overtredingen van de subsidievoorwaarden voor de subsidieregelingen voor duurzame energie en zijn dus relevant voor de rechtmatigheid van de subsidieverstrekking.

RVO.nl handhaaft zelf niet op risico's in de praktijk omdat er al inspectie-diensten actief zijn in de keten. Andere inspectiediensten zoals de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA) controleren niet specifiek op naleving van de voorwaarden van de subsidieregelingen voor duurzame energie, maar wel op andere regelgeving. Bij co-vergisters die biomassa en mest vergisten houdt de NVWA bijvoorbeeld toezicht op de naleving van de Meststoffenwet. Bepaalde overtredingen op de Meststoffenwet zijn ook een overtreding op de voorwaarden van de subsidieregelingen voor duurzame energie. Er gelden volgens de NVWA echter juridische belemmeringen om RVO.nl ook daadwerkelijk en structureel te informeren over bevindingen die tijdens deze inspecties zijn gedaan en die van belang zijn voor de naleving van de subsidies. Uit oogpunt van toezicht op eventueel misbruik en oneigenlijk gebruik van de subsidieregelingen ligt hier dus een belemmering, waardoor RVO.nl overtreders niet kan sanctioneren.

Omdat structurele uitwisseling van informatie niet mogelijk is, hebben de NVWA en RVO.nl er voor gekozen om in voorkomende gevallen een WOB-procedure te gebruiken. Daarmee is geborgd dat de informatie-uitwisseling in juridische zin zorgvuldig plaatsvindt. Tegelijkertijd wordt ernaar gestreefd om structurele afspraken te maken ten behoeve van zorgvuldige informatievoorziening op alle terreinen waar NVWA en RVO.nl samenwerken.



### **Aanbevelingen van de Algemene Rekenkamer**

61

De minister dient de handhaving zodanig in te richten dat dit leidt tot een efficiënt en effectief toezicht met bijpassende taken en bevoegdheden van de betrokken diensten. Bijvoorbeeld door de NVWA als toezichthouder aan te wijzen op de subsidieregelingen voor duurzame energie. Hij dient hierbij uiteraard rekening houdend met de eisen die wet- en regelgeving hieraan stellen.

Wij geven de minister in overweging na te gaan of vergelijkbare problemen aan de orde zijn bij andere subsidieregelingen.

### **Reactie van de minister**

De minister geeft aan dat hij maatregelen heeft genomen die het voor de NVWA juridisch mogelijk maken om op reguliere basis informatie uit te wisselen. De minister zegt: 'Zo is het Besluit aanwijzing toezichthouders Kaderwet EZ-subsidies zodanig aangepast dat de NVWA ook wordt aangewezen als toezichthouder in het kader van de Kaderwet EZ-subsidies. Ambtenaren van de NVWA worden dan net als ambtenaren van RVO.nl belast met het toezicht op de naleving van het bij of krachtens de Kaderwet EZ-subsidies bepaalde. Zij kunnen dan bij inspecties van biomassa-installaties in het kader van de Meststoffenwet tevens toezien op de naleving van de Subsidieregeling Duurzame Energie en mogelijk andere regelingen.'

[Lees de volledige reactie op \[verantwoordingsonderzoek.rekenkamer.nl\]\(https://www.rekenkamer.nl/verantwoordingsonderzoek\)](https://www.rekenkamer.nl/verantwoordingsonderzoek)

### **Nawoord Algemene Rekenkamer**

Nu de minister juridische maatregelen heeft genomen die ervoor zorgen dat de NVWA haar informatie kan delen met RVO.nl zullen we, als hiermee enige tijd ervaring is opgedaan, nagaan of de belemmeringen zijn weggenomen. Wel vragen we de minister nog om na te gaan of er ook bij andere inspectiediensten maatregelen nodig zijn om te zorgen dat ook zij relevante handhavinginformatie kunnen delen met RVO.nl.

#### **5.1.2 Aandachtspunt: Meer zekerheid door review op biomassaverklaringen**

Op basis van de informatie van netbeheerders en meetbedrijven kan worden vastgesteld hoeveel energie een producent heeft geleverd. Om vast te kunnen stellen in hoeverre deze energie ook daadwerkelijk is geproduceerd met toegestane biomassa, moeten de bedrijven, vanaf een bepaalde productieomvang, door een accountant een zogenoemde biomassaverklaring laten opstellen. Hiermee wordt aangegeven dat de opgave van de producent van de hoeveelheid en soort biomassa klopt.



De minister van EZ heeft de mogelijkheid om de Auditdienst Rijk de kwaliteit van deze verklaringen te laten controleren door middel van zogenoemde reviews. Uit ons onderzoek komt het beeld naar voren dat co-vergisters in de praktijk beperkt hun biomassa laten bemonsteren. Dat hangt samen met diverse overwegingen zoals de kosten en doorlooptijd van bemonstering in combinatie met de moeilijke bedrijfs-economische omstandigheden voor deze sector. Bemonstering is evenwel nodig om na te gaan of gebruikte biomassa voldoet aan de gestelde eisen. Het is volgens ons dus de vraag of producenten en accountants zonder een goede bemonstering de soort en hoeveelheid van de gebruikte biomassa kunnen vaststellen.

#### **Aanbevelingen van de Algemene Rekenkamer**

Wij bevelen de minister aan de Auditdienst Rijk te vragen periodiek reviews uit te laten voeren naar de werkzaamheden die accountants verrichten voor de biomassaverklaring. Het ministerie krijgt hierdoor meer zicht op de kwaliteit van deze verklaringen.

#### **Reactie van de minister**

De minister zegt in zijn reactie dat hij de Auditdienst Rijk opdracht zal geven reviews uit te voeren.

[Lees de volledige reactie op \[verantwoordingsonderzoek.rekenkamer.nl\]\(https://www.rekenkamer.nl/verantwoordingsonderzoek\)](https://www.rekenkamer.nl/verantwoordingsonderzoek)

## **5.2 Geen FES-projecten vervallen**

In 2010 is het Fonds Economische Structuurversterking (FES) op non-actief gesteld. Alle FES-middelen voor goedgekeurde projecten zijn naar de begroting van de betreffende departementen en het Infrastructuurfonds overgeheveld. De minister van EZ, die verantwoordelijk was voor de uitvoering van het FES, deed de toezegging dat de Tweede Kamer door de verantwoordelijke minister geïnformeerd zou worden wanneer projecten waarvoor middelen zijn overgeheveld niet (meer) zouden worden uitgevoerd. Wij zijn nagegaan of er projecten niet door zijn gegaan. Dat bleek niet het geval.

#### **Wat is het FES?**

Het FES werd in 1995 opgericht met als doel om investeringsprojecten te financieren die de economische structuur van Nederland versterken. Een deel van de aardgasbaten zijn in het FES gevloeid. Het geld was oorspronkelijk bestemd voor investeringen in de infrastructuur. Sinds 2005 kwamen ook investeringen in de Nederlandse kenniseconomie in



aanmerking. Het beheer van het fonds ligt in handen van de ministers van EZ en van Financiën. Met het oog op de maatschappelijke discussie over de aardgasbaten en de gevolgen van de winning, zijn we voornemens in 2014 onderzoek te starten naar de gasbaten over de jaren heen en de afdrachten daarvan aan het Rijk.

63

#### **Aantal projecten en betrokken ministeries**

Het op non-actief stellen van het FES in 2010 had gevolgen voor 196 reeds goedgekeurde FES-projecten. De middelen voor deze projecten zijn met het op non-actief stellen van het FES overgeheveld naar de departementale begrotingen van de ministers van BZK, EZ, IenM, OCW, VenJ, VWS en het Infrastructuurfonds. In totaal gaat het om een bedrag van 8.598 miljoen euro voor de periode 2011-2015.

### **5.3 Oordeel rechtmatigheid financiële informatie: geen fouten en onzekerheden**

Wij zijn van [oordeel](#) dat de in de financiële overzichten opgenomen verplichtingen, uitgaven, ontvangsten en balansposten in het Jaarverslag 2013 van het Ministerie van Economische Zaken [rechtmatig](#) zijn. Wij geven ons oordeel onder [voorbehoud](#) van goedkeuring van de slotwetmutaties door de Staten-Generaal

#### **5.3.1 Aandachtspunt: Wet normering topinkomens**

Omdat de Wet normering bezoldiging topfunctionarissen publieke en semipublieke sector onduidelijkheden bevat, kunnen ministeries deze wet op het aspect inhuur derden niet altijd naleven.

#### **Gerelateerde resultaten**

Nadere voorschriften WNT te laat; WNT deels onuitvoerbaar (BZK)

### **5.4 Oordeel deugdelijke weergave financiële informatie: geen fouten en onzekerheden**

Wij zijn van [oordeel](#) dat de in de financiële overzichten opgenomen financiële informatie in het Jaarverslag 2013 van het Ministerie van Economische Zaken [deugdelijk](#) is weergegeven en voldoet aan de [verslaggevingsvoorschriften](#).





## **5.5 Rechtmatigheid en deugdelijke weergave op artikelniveau: geen fouten en onzekerheden**

64

Wij controleren ook op artikelniveau de deugdelijke weergave en de rechtmatigheid van de verplichtingen, uitgaven, ontvangsten en afgerekende voorschotten. Wij hebben hierbij geen belangrijke [fouten](#) of [onzekerheden](#) geconstateerd in het Jaarverslag 2013 van het Ministerie van Economische Zaken.

## **5.6 Bij vrijwel alle artikelen mogelijk gevolgen van onvolkomenheden**

Vrijwel alle artikelen/baten-lastenagentschappen kunnen gevolgen ondervinden van de onvolkomenheden in de bedrijfsvoering. Bij 1 artikel en 2 batenlastenagentschappen zijn de fouten of onzekerheden het gevolg van een onvolkomenheid. De tolerantiegrenzen zijn daarbij niet overschreden.

In het [overzicht financiële informatie](#) per begrotingsartikel is te zien welke artikelen het betreft.

## Financiële informatie per begrotingsartikel 2013 Ministerie van Economische Zaken (XIII)

€ Financiële info

✳️ Bedrijfsvoering

Tolerantielimiten  
overschreden?

Omvolkomenheid bij

artikel dat gevolgen kan ondervinden van de omvolkomenheid (mogelijke gevolgen voor bijvoorbeeld rechtmatigheid, betrouwbaarheid gegevens of doelrealisatie)

artikel waar fouten of onzekerheden in de rechtmatigheid of doelmatige weergave zijn geconstateerd als gevolg van de omvolkomenheid

### Beleidsartikelen

Art. nr. Omschrijving	Uitgaven 2013 (x 1.000)	Brecht naeling subsidies duurzame energie bij co-vergaders	Hoopdelaar kennisdepartement	Hoopdelaar Agentschap NL	Jaar tussentijdse Dienst ICT Uitvoering	Behaer van verouwenstudies	Afsluiten
11 Goed functionerende economie en markten	€ 216.199						nee
12 Een sterk innovatievermogen	€ 775.292						nee
13 Een excellent ondernemingsklimaat	€ 436.722						nee
14 Een doelmatige en duurzame energievoorziening	€ 1.251.807						nee
16 Concurrentie, duurzame, veilige agro-, visserij- en voedselketens	€ 666.001						nee
17 Groen onderwijs van hoge kwaliteit	€ 817.433						nee
18 Natuur en regio	€ 440.797						nee
<b>Niet-beleidsartikelen</b>							
40 Apparaat	€ 410.616	€					nee
41 Nominaal en omroepen	€ 0						nee
<b>Batenlasten-agentschappen</b>							
Dienst ICT Uitvoering	-			€			nee
Dienst Regelingen	-						
Dienst Landelijk Gebied	-			€			
Agentschap NL	-						
Agentschap Telecom	-						
Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit	-						



## 6 Alle financiële gegevens

66

### 6.1 Alle begrotingsartikelen

#### Begrotingsartikel 11 - Goed functionerende economie en markten

Verplichtingen		
Begroot	€ 218.334	-
Verantwoord	€ 214.441	-
Verschil (begroot - verantwoord)	€ 3.893	-
Tolerantie (F+O)	€ 15.000	-
Fout (F) in de rechtmatigheid	€ 13	0,01%
Onzekerheid (O) in de rechtmatigheid	€ 0	0,00%
Totaal F+O in de rechtmatigheid	€ 13	0,01%
Tolerantiegrens overschreden (rechtmatigheid)	Nee	-
Fout (F) in de deugdelijke weergave	€ 0	0,00%
Onzekerheid (O) in de deugdelijke weergave	€ 0	0%
Totaal F+O in de deugdelijke weergave	€ 0	0,00%
Uitgaven		
Begroot	€ 220.068	-
Verantwoord	€ 216.199	-
Verschil (begroot - verantwoord)	€ 3.869	-
Ontvangsten		
Begroot	€ 52.265	-
Verantwoord	€ 3.846.784	-



<b>Ontvangsten</b>		
Verschil (begroot - verantwoord)	€ -3.794.519	-
<b>Uitgaven en Ontvangsten</b>		
Begroot	€ 272.333	-
Verantwoord	€ 4.062.983	-
Verschil (begroot - verantwoord)	€ -3.790.650	-
Tolerantie (F+O)	€ 121.889	3,00%
Fout (F) in de rechtmatigheid	€ 0	0,00%
Onzekerheid (O) in de rechtmatigheid	€ 0	0,00%
Totaal F+O in de rechtmatigheid	€ 0	0,00%
Fout (F) in de deugdelijke weergave	€ 0	0,00%
Onzekerheid (O) in de deugdelijke weergave	€ 0	0%
Totaal F+O in de deugdelijke weergave	€ 0	0,00%

67

**Begrotingsartikel 12 - Een sterk innovatievermogen**

<b>Verplichtingen</b>		
Begroot	€ 607.730	-
Verantwoord	€ 768.402	-
Verschil (begroot - verantwoord)	€ -160.672	-
Tolerantie (F+O)	€ 23.052	3,00%
Fout (F) in de rechtmatigheid	€ 0	0,00%
Onzekerheid (O) in de rechtmatigheid	€ 0	0,00%
Totaal F+O in de rechtmatigheid	€ 0	0,00%
Fout (F) in de deugdelijke weergave	€ 30	0,00%
Onzekerheid (O) in de deugdelijke weergave	€ 0	0%
Totaal F+O in de deugdelijke weergave	€ 30	0,00%



Verplichtingen		
Tolerantie overschreden (deugdelijke weergave)	Nee	-
Uitgaven		
Begroot	€ 795.764	-
Verantwoord	€ 775.292	-
Verschil (begroot - verantwoord)	€ 20.472	-
Ontvangsten		
Begroot	€ 45.782	-
Verantwoord	€ 96.098	-
Verschil (begroot - verantwoord)	€ -50.316	-
Uitgaven en Ontvangsten		
Begroot	€ 841.546	-
Verantwoord	€ 871.390	-
Verschil (begroot - verantwoord)	€ -29.844	-
Tolerantie (F+O)	€ 26.142	3,00%
Fout (F) in de rechtmatigheid	€ 0	0,00%
Onzekerheid (O) in de rechtmatigheid	€ 0	0,00%
Totaal F+O in de rechtmatigheid	€ 0	0,00%
Fout (F) in de deugdelijke weergave	€ 0	0,00%
Onzekerheid (O) in de deugdelijke weergave	€ 0	0%
Totaal F+O in de deugdelijke weergave	€ 0	0,00%

**Begrotingsartikel 13 - Een excellent ondernemingsklimaat**

69

Verplichtingen		
Begroot	€ 2.591.009	-
Verantwoord	€ 725.485	-
Verschil (begroot - verantwoord)	€ 1.865.524	-
Tolerantie (F+O)	€ 21.765	3,00%
Fout (F) in de rechtmatigheid	€ 0	0,00%
Onzekerheid (O) in de rechtmatigheid	€ 305	0,04%
Totaal F+O in de rechtmatigheid	€ 305	0,04%
Tolerantiegrens overschreden (rechtmatigheid)	Nee	-
Fout (F) in de deugdelijke weergave	€ 0	0,00%
Onzekerheid (O) in de deugdelijke weergave	€ 0	0%
Totaal F+O in de deugdelijke weergave	€ 0	0,00%
Uitgaven		
Begroot	€ 379.101	-
Verantwoord	€ 436.722	-
Verschil (begroot - verantwoord)	€ -57.621	-
Ontvangsten		
Begroot	€ 92.599	-
Verantwoord	€ 37.435	-
Verschil (begroot - verantwoord)	€ 55.164	-
Uitgaven en Ontvangsten		
Begroot	€ 471.700	-
Verantwoord	€ 474.157	-
Verschil (begroot - verantwoord)	€ -2.457	-
Tolerantie (F+O)	€ 15.000	-



Uitgaven en Ontvangsten			70
Fout (F) in de rechtmatigheid	€ 0	0,00%	
Onzekerheid (O) in de rechtmatigheid	€ 0	0,00%	
Totaal F+O in de rechtmatigheid	€ 0	0,00%	
Fout (F) in de deugdelijke weergave	€ 0	0,00%	
Onzekerheid (O) in de deugdelijke weergave	€ 0	0%	
Totaal F+O in de deugdelijke weergave	€ 0	0,00%	

#### **Begrotingsartikel 14 - Een doelmatige en duurzame energievoorziening**

Verplichtingen		
Begroot	€ 2.014.164	-
Verantwoord	€ 3.397.213	-
Verschil (begroot - verantwoord)	€ - 1.383.049	-
Tolerantie (F+O)	€ 101.916	3,00%
Fout (F) in de rechtmatigheid	€ 126	0,00%
Onzekerheid (O) in de rechtmatigheid	€ 0	0,00%
Totaal F+O in de rechtmatigheid	€ 126	0,00%
Tolerantiegrens overschreden (rechtmatigheid)	Nee	-
Fout (F) in de deugdelijke weergave	€ 4	0,00%
Onzekerheid (O) in de deugdelijke weergave	€ 0	0%
Totaal F+O in de deugdelijke weergave	€ 4	0,00%
Tolerantie overschreden (deugdelijke weergave)	Nee	-
Uitgaven		
Begroot	€ 1.330.815	-



<b>Verplichtingen</b>		
Verantwoord	€ 1.251.807	-
Verschil (begroot - verantwoord)	€ 79.008	-
<b>Ontvangsten</b>		
Begroot	€ 12.212.911	-
Verantwoord	€ 13.547.739	-
Verschil (begroot - verantwoord)	€ -1.334.828	-
<b>Uitgaven en Ontvangsten</b>		
Begroot	€ 13.543.726	-
Verantwoord	€ 14.799.546	-
Verschil (begroot - verantwoord)	€ -1.255.820	-
Tolerantie (F+O)	€ 443.986	3,00%
Fout (F) in de rechtmatigheid	€ 0	0,00%
Onzekerheid (O) in de rechtmatigheid	€ 0	0,00%
Totaal F+O in de rechtmatigheid	€ 0	0,00%
Fout (F) in de deugdelijke weergave	€ 0	0,00%
Onzekerheid (O) in de deugdelijke weergave	€ 0	0%
Totaal F+O in de deugdelijke weergave	€ 0	0,00%

71

**Begrotingsartikel 16 - Concurrerende, duurzame, veilige agro-, visserij- en voedselketens**

<b>Verplichtingen</b>		
Begroot	€ 650.762	-
Verantwoord	€ 676.538	-
Verschil (begroot - verantwoord)	€ -25.776	-
Tolerantie (F+O)	€ 20.296	3,00%
Fout (F) in de rechtmatigheid	€ 92	0,01%





Verplichtingen		
Onzekerheid (O) in de rechtmatigheid	€ 0	0,00%
Totaal F+O in de rechtmatigheid	€ 92	0,01%
Tolerantiegrens overschreden (rechtmatigheid)	Nee	-
Fout (F) in de deugdelijke weergave	€ 0	0,00%
Onzekerheid (O) in de deugdelijke weergave	€ 0	0%
Totaal F+O in de deugdelijke weergave	€ 0	0,00%
Uitgaven		
Begroot	€ 529.610	-
Verantwoord	€ 666.001	-
Verschil (begroot - verantwoord)	€ -136.391	-
Ontvangsten		
Begroot	€ 291.579	-
Verantwoord	€ 329.393	-
Verschil (begroot - verantwoord)	€ -37.814	-
Uitgaven en Ontvangsten		
Begroot	€ 821.189	-
Verantwoord	€ 995.394	-
Verschil (begroot - verantwoord)	€ -174.205	-
Tolerantie (F+O)	€ 29.862	3,00%
Fout (F) in de rechtmatigheid	€ 0	0,00%
Onzekerheid (O) in de rechtmatigheid	€ 0	0,00%
Totaal F+O in de rechtmatigheid	€ 0	0,00%
Fout (F) in de deugdelijke weergave	€ 0	0,00%
Onzekerheid (O) in de deugdelijke weergave	€ 0	0%



Uitgaven en Ontvangsten		
Totaal F+O in de deugdelijke weergave	€ 0	0,00%

73

**Begrotingsartikel 17 - Groen onderwijs van hoge kwaliteit**

Verplichtingen		
Begroot	€ 777.779	-
Verantwoord	€ 840.206	-
Verschil (begroot - verantwoord)	€ -62.427	-
Tolerantie (F+O)	€ 25.206	3,00%
Fout (F) in de rechtmatigheid	€ 0	0,00%
Onzekerheid (O) in de rechtmatigheid	€ 9.243	1,10%
Totaal F+O in de rechtmatigheid	€ 9.243	1,10%
Tolerantiegrens overschreden (rechtmatigheid)	Nee	-
Fout (F) in de deugdelijke weergave	€ 63	0,01%
Onzekerheid (O) in de deugdelijke weergave	€ 0	0%
Totaal F+O in de deugdelijke weergave	€ 63	0,01%
Tolerantie overschreden (deugdelijke weergave)	Nee	-
Uitgaven		
Begroot	€ 776.575	-
Verantwoord	€ 817.433	-
Verschil (begroot - verantwoord)	€ -40.858	-
Ontvangsten		
Begroot	€ 75	-
Verantwoord	€ 3.910	-
Verschil (begroot - verantwoord)	€ -3.835	-
Uitgaven en Ontvangsten		
Begroot	€ 776.650	-



Uitgaven en Ontvangsten		
Verantwoord	€ 821.343	-
Verschil (begroot - verantwoord)	€ -44.693	-
Tolerantie (F+O)	€ 24.640	3,00%
Fout (F) in de rechtmatigheid	€ 0	0,00%
Onzekerheid (O) in de rechtmatigheid	€ 0	0,00%
Totaal F+O in de rechtmatigheid	€ 0	0,00%
Fout (F) in de deugdelijke weergave	€ 0	0,00%
Onzekerheid (O) in de deugdelijke weergave	€ 0	0%
Totaal F+O in de deugdelijke weergave	€ 0	0,00%

74

**Begrotingsartikel 18 - Natuur en regio**

Verplichtingen		
Begroot	€ 452.969	-
Verantwoord	€ 342.143	-
Verschil (begroot - verantwoord)	€ 110.826	-
Tolerantie (F+O)	€ 15.000	-
Fout (F) in de rechtmatigheid	€ 2.516	0,74%
Onzekerheid (O) in de rechtmatigheid	€ 481	0,14%
Totaal F+O in de rechtmatigheid	€ 2.997	0,88%
Tolerantiegrens overschreden (rechtmatigheid)	Nee	-
Fout (F) in de deugdelijke weergave	€ 0	0,00%
Onzekerheid (O) in de deugdelijke weergave	€ 0	0%
Totaal F+O in de deugdelijke weergave	€ 0	0,00%
Uitgaven		
Begroot	€ 690.625	-



<b>Uitgaven</b>			<b>75</b>
Verantwoord	€ 440.797	-	
Verschil (begroot - verantwoord)	€ 249.828	-	
<b>Ontvangsten</b>			
Begroot	€ 113.714	-	
Verantwoord	€ 87.438	-	
Verschil (begroot - verantwoord)	€ 26.276	-	
<b>Uitgaven en Ontvangsten</b>			
Begroot	€ 804.339	-	
Verantwoord	€ 528.235	-	
Verschil (begroot - verantwoord)	€ 276.104	-	
Tolerantie (F+O)	€ 15.847	3,00%	
Fout (F) in de rechtmatigheid	€ 0	0,00%	
Onzekerheid (O) in de rechtmatigheid	€ 0	0,00%	
Totaal F+O in de rechtmatigheid	€ 0	0,00%	
Fout (F) in de deugdelijke weergave	€ 0	0,00%	
Onzekerheid (O) in de deugdelijke weergave	€ 0	0%	
Totaal F+O in de deugdelijke weergave	€ 0	0,00%	

#### **Begrotingsartikel 40 - Apparaat**

<b>Verplichtingen</b>		
Begroot	€ 398.788	-
Verantwoord	€ 406.130	-
Verschil (begroot - verantwoord)	€ -7.342	-
Tolerantie (F+O)	€ 15.000	-
Fout (F) in de rechtmatigheid	€ 4.941	1,22%



Verplichtingen		
Onzekerheid (O) in de rechtmatigheid	€ 2.890	0,71%
Totaal F+O in de rechtmatigheid	€ 7.831	1,93%
Tolerantiegrens overschreden (rechtmatigheid)	Nee	-
Fout (F) in de deugdelijke weergave	€ 0	0,00%
Onzekerheid (O) in de deugdelijke weergave	€ 0	0%
Totaal F+O in de deugdelijke weergave	€ 0	0,00%
Uitgaven		
Begroot	€ 398.870	-
Verantwoord	€ 410.616	-
Verschil (begroot - verantwoord)	€ -11.746	-
Ontvangsten		
Begroot	€ 15.027	-
Verantwoord	€ 25.776	-
Verschil (begroot - verantwoord)	€ -10.749	-
Uitgaven en Ontvangsten		
Begroot	€ 413.897	-
Verantwoord	€ 436.392	-
Verschil (begroot - verantwoord)	€ -22.495	-
Tolerantie (F+O)	€ 15.000	-
Fout (F) in de rechtmatigheid	€ 4.941	1,13%
Onzekerheid (O) in de rechtmatigheid	€ 3.001	0,69%
Totaal F+O in de rechtmatigheid	€ 7.942	1,82%
Tolerantiegrens overschreden (rechtmatigheid)	Nee	-
Fout (F) in de deugdelijke weergave	€ 0	0,00%



Uitgaven en Ontvangsten		
Onzekerheid (O) in de deugdelijke weergave	€ 18	0%
Totaal F+O in de deugdelijke weergave	€ 18	0,00%
Tolerantie overschreden (deugdelijke weergave)	Nee	-

77

**Begrotingsartikel 41 - Nominaal en Onvoorzien**

Verplichtingen		
Begroot	€ 29.773	-
Verantwoord	€ 0	-
Verschil (begroot - verantwoord)	€ 29.773	-
Tolerantie (F+O)	€ 0	10,00%
Fout (F) in de rechtmatigheid	€ 0	0,00%
Onzekerheid (O) in de rechtmatigheid	€ 0	0,00%
Totaal F+O in de rechtmatigheid	€ 0	0,00%
Fout (F) in de deugdelijke weergave	€ 0	0,00%
Onzekerheid (O) in de deugdelijke weergave	€ 0	0%
Totaal F+O in de deugdelijke weergave	€ 0	0,00%
Uitgaven		
Begroot	€ 29.773	-
Verantwoord	€ 0	-
Verschil (begroot - verantwoord)	€ 29.773	-
Ontvangsten		
Begroot	€ 0	-
Verantwoord	€ 0	-
Verschil (begroot - verantwoord)	€ 0	-
Uitgaven en Ontvangsten		



Uitgaven en Ontvangsten		
Begroot	€ 29.773	-
Verantwoord	€ 0	-
Verschil (begroot - verantwoord)	€ 29.773	-
Tolerantie (F+O)	€ 0	10,00%
Fout (F) in de rechtmatigheid	€ 0	0,00%
Onzekerheid (O) in de rechtmatigheid	€ 0	0,00%
Totaal F+O in de rechtmatigheid	€ 0	0,00%
Fout (F) in de deugdelijke weergave	€ 0	0,00%
Onzekerheid (O) in de deugdelijke weergave	€ 0	0%
Totaal F+O in de deugdelijke weergave	€ 0	0,00%

78

**Totaal begrotingsartikelen**

Verplichtingen		
Begroot	€ 7.741.308	-
Verantwoord	€ 7.370.558	-
Verschil (begroot - verantwoord)	€ 370.750	-
Fout (F) in de rechtmatigheid	€ 7.688	0,10%
Tolerantie (F)	€ 73.706	1,00%
Tolerantiegrens overschreden (F)	Nee	-
Onzekerheid (O) in de rechtmatigheid	€ 12.919	0,18%
Tolerantie (O)	€ 221.117	3,00%
Tolerantiegrens overschreden (O)	Nee	-
Totaal F+O in de rechtmatigheid	€ 20.607	0,28%
Fout (F) in de deugdelijke weergave	€ 97	0,00%
Tolerantie (F)	€ 73.706	1,00%



Verplichtingen		
Tolerantiegrens overschreden (F)	Nee	-
Onzekerheid (O) in de deugdelijke weergave	€ 0	0%
Tolerantie (O)	€ 221.117	3,00%
Totaal F+O in de deugdelijke weergave	€ 97	0,00%
Uitgaven en Ontvangsten		
Begroot	€ 17.975.153	-
Verantwoord	€ 22.989.440	-
Verschil (begroot - verantwoord)	€ -5.014.287	-
Fout (F) in de rechtmatigheid	€ 4.941	0,02%
Tolerantie (F)	€ 229.894	1,00%
Tolerantiegrens overschreden (F)	Nee	-
Onzekerheid (O) in de rechtmatigheid	€ 3.001	0,01%
Tolerantie (O)	€ 689.683	3,00%
Tolerantiegrens overschreden (O)	Nee	-
Totaal F+O in de rechtmatigheid	€ 7.942	0,03%
Fout (F) in de deugdelijke weergave	€ 0	0,00%
Tolerantie (F)	€ 229.894	1,00%
Onzekerheid (O) in de deugdelijke weergave	€ 18	0%
Tolerantie (O)	€ 689.683	3,00%
Tolerantiegrens overschreden (O)	Nee	-
Totaal F+O in de deugdelijke weergave	€ 18	0,00%





## 6.2 Baten-lastendiensten

80

### Agentschap NL

Baten		
Begroot	€ 215.960	-
Verantwoord	€ 238.341	-
Verschil (begroot - verantwoord)	€ -22.381	-
Fout (F) in de rechtmatigheid	€ 5.230	2,19%
Onzekerheid (O) in de rechtmatigheid	€ 5.097	2,14%
Totaal F+O in de rechtmatigheid	€ 10.327	4,33%
Fout (F) in de deugdelijke weergave	€ 642	0,27%
Onzekerheid (O) in de deugdelijke weergave	€ 2.821	1%
Totaal F+O in de deugdelijke weergave	€ 3.463	1,45%
Bijdrage moederdepartement		
Begroot	€ 174.379	-
Verantwoord	€ 153.970	-
Verschil (begroot - verantwoord)	€ 20.409	-

### Agentschap Telecom

Baten		
Begroot	€ 32.807	-
Verantwoord	€ 33.101	-
Verschil (begroot - verantwoord)	€ -294	-
Fout (F) in de rechtmatigheid	€ 690	2,08%
Onzekerheid (O) in de rechtmatigheid	€ 0	0,00%
Totaal F+O in de rechtmatigheid	€ 690	2,08%
Fout (F) in de deugdelijke weergave	€ 1	0,00%



<b>Baten</b>			<b>81</b>
Onzekerheid (O) in de deugdelijke weergave	€ 7	0%	
Totaal F+O in de deugdelijke weergave	€ 8	0,02%	
<b>Bijdrage moederdepartement</b>			
Begroot	€ 13.593	-	
Verantwoord	€ 11.622	-	
Verschil (begroot - verantwoord)	€ 1.971	-	

#### **Dienst Landelijk Gebied**

<b>Baten</b>			
Begroot	€ 95.230	-	
Verantwoord	€ 103.287	-	
Verschil (begroot - verantwoord)	€ -8.057	-	
Fout (F) in de rechtmatigheid	€ 32	0,03%	
Onzekerheid (O) in de rechtmatigheid	€ 22	0,02%	
Totaal F+O in de rechtmatigheid	€ 54	0,05%	
Fout (F) in de deugdelijke weergave	€ 322	0,31%	
Onzekerheid (O) in de deugdelijke weergave	€ 0	0%	
Totaal F+O in de deugdelijke weergave	€ 322	0,31%	
<b>Bijdrage moederdepartement</b>			
Begroot	€ 71.428	-	
Verantwoord	€ 78.926	-	
Verschil (begroot - verantwoord)	€ -7.498	-	



### Dienst ICT Uitvoering

82

Baten		
Begroot	€ 135.984	-
Verantwoord	€ 164.561	-
Verschil (begroot - verantwoord)	€ -28.577	-
Fout (F) in de rechtmatigheid	€ 1.033	0,63%
Onzekerheid (O) in de rechtmatigheid	€ 9.921	6,03%
Totaal F+O in de rechtmatigheid	€ 10.954	6,66%
Fout (F) in de deugdelijke weergave	€ 76	0,05%
Onzekerheid (O) in de deugdelijke weergave	€ 7.200	4%
Totaal F+O in de deugdelijke weergave	€ 7.276	4,42%
Bijdrage moederdepartement		
Begroot	€ 135.608	-
Verantwoord	€ 156.097	-
Verschil (begroot - verantwoord)	€ -20.489	-

### Dienst Regelingen

Baten		
Begroot	€ 144.641	-
Verantwoord	€ 162.220	-
Verschil (begroot - verantwoord)	€ -17.579	-
Fout (F) in de rechtmatigheid	€ 1.570	0,97%
Onzekerheid (O) in de rechtmatigheid	€ 894	0,55%
Totaal F+O in de rechtmatigheid	€ 2.464	1,52%
Fout (F) in de deugdelijke weergave	€ 0	0,00%
Onzekerheid (O) in de deugdelijke weergave	€ 0	0%
Totaal F+O in de deugdelijke weergave	€ 0	0,00%



<b>Bijdrage moederdepartement</b>			<b>83</b>
Begroot	€ 127.531	-	
Verantwoord	€ 147.995	-	
Verschil (begroot - verantwoord)	€ -20.464	-	

#### **Nederlandse Voedsel en Warenautoriteit**

<b>Baten</b>			
Begroot	€ 227.943	-	
Verantwoord	€ 278.092	-	
Verschil (begroot - verantwoord)	€ -50.149	-	
Fout (F) in de rechtmatigheid	€ 2.283	0,82%	
Onzekerheid (O) in de rechtmatigheid	€ 812	0,29%	
Totaal F+O in de rechtmatigheid	€ 3.095	1,11%	
Fout (F) in de deugdelijke weergave	€ 161	0,06%	
Onzekerheid (O) in de deugdelijke weergave	€ 1.129	0%	
Totaal F+O in de deugdelijke weergave	€ 1.290	0,46%	
<b>Bijdrage moederdepartement</b>			
Begroot	€ 95.106	-	
Verantwoord	€ 129.522	-	
Verschil (begroot - verantwoord)	€ -34.416	-	

#### **Totaal baten**

<b>Baten</b>			
Begroot	€ 852.565	-	
Verantwoord	€ 979.602	-	
Verschil (begroot - verantwoord)	€ -127.037	-	
Fout (F) in de rechtmatigheid	€ 10.838	1,11%	



Baten		
Tolerantie (F)	€ 15.000	-
Tolerantiegrens overschreden (F)	Nee	-
Onzekerheid (O) in de rechtmatigheid	€ 16.746	1,71%
Tolerantie (O)	€ 29.388	3,00%
Tolerantiegrens overschreden (O)	Nee	-
Totaal F+O in de rechtmatigheid	€ 27.584	2,82%
Fout (F) in de deugdelijke weergave	€ 1.202	0,12%
Tolerantie (F)	€ 15.000	-
Tolerantiegrens overschreden (F)	Nee	-
Onzekerheid (O) in de deugdelijke weergave	€ 11.157	1%
Tolerantie (O)	€ 29.388	3,00%
Tolerantiegrens overschreden (O)	Nee	-
Totaal F+O in de deugdelijke weergave	€ 12.359	1,26%

84

## 6.3 Saldibalans

### Saldibalanspost 3 - Liquide middelen

Saldibalans		
Verantwoord	€ 96.711	-
Verschil (begroot - verantwoord)	€ -96.711	-
Fout (F) in de rechtmatigheid	€ 0	0,00%
Onzekerheid (O) in de rechtmatigheid	€ 0	0,00%
Totaal F+O in de rechtmatigheid	€ 0	0,00%
Fout (F) in de deugdelijke weergave	€ 42	0,04%
Onzekerheid (O) in de deugdelijke weergave	€ 0	0%



Saldibalans		
Totaal F+O in de deugdelijke weergave	€ 42	0,04%

85

**Saldibalanspost 5 - Uitgaven buiten begrotingsverband**

Saldibalans		
Verantwoord	€ 810.574	-
Verschil (begroot - verantwoord)	€ -810.574	-
Fout (F) in de rechtmatigheid	€ 0	0,00%
Onzekerheid (O) in de rechtmatigheid	€ 0	0,00%
Totaal F+O in de rechtmatigheid	€ 0	0,00%
Fout (F) in de deugdelijke weergave	€ 0	0,00%
Onzekerheid (O) in de deugdelijke weergave	€ 0	0%
Totaal F+O in de deugdelijke weergave	€ 0	0,00%

**Saldibalanspost 6 - Ontvangsten buiten begrotingsverband**

Saldibalans		
Verantwoord	€ 296.465	-
Verschil (begroot - verantwoord)	€ -296.465	-
Fout (F) in de rechtmatigheid	€ 0	0,00%
Onzekerheid (O) in de rechtmatigheid	€ 0	0,00%
Totaal F+O in de rechtmatigheid	€ 0	0,00%
Fout (F) in de deugdelijke weergave	€ 0	0,00%
Onzekerheid (O) in de deugdelijke weergave	€ 0	0%
Totaal F+O in de deugdelijke weergave	€ 0	0,00%

**Saldibalanspost 7 - Openstaande rechten**

Saldibalans		
Verantwoord	€ 0	-



Saldibalans		
Verschil (begroot - verantwoord)	€ 0	-
Fout (F) in de rechtmatigheid	€ 0	0,00%
Onzekerheid (O) in de rechtmatigheid	€ 0	0,00%
Totaal F+O in de rechtmatigheid	€ 0	0,00%
Fout (F) in de deugdelijke weergave	€ 0	0,00%
Onzekerheid (O) in de deugdelijke weergave	€ 0	0%
Totaal F+O in de deugdelijke weergave	€ 0	0,00%

**Saldibalanspost 8 - Extra-comptabele vorderingen**

Saldibalans		
Verantwoord	€ 3.784.568	-
Verschil (begroot - verantwoord)	€ -3.784.568	-
Fout (F) in de rechtmatigheid	€ 0	0,00%
Onzekerheid (O) in de rechtmatigheid	€ 0	0,00%
Totaal F+O in de rechtmatigheid	€ 0	0,00%
Fout (F) in de deugdelijke weergave	€ 388	0,01%
Onzekerheid (O) in de deugdelijke weergave	€ 0	0%
Totaal F+O in de deugdelijke weergave	€ 388	0,01%

**Saldibalanspost 9 - Extra-comptabele schulden**

Saldibalans		
Verantwoord	€ 0	-
Verschil (begroot - verantwoord)	€ 0	-
Fout (F) in de rechtmatigheid	€ 0	0,00%
Onzekerheid (O) in de rechtmatigheid	€ 0	0,00%
Totaal F+O in de rechtmatigheid	€ 0	0,00%



Saldibalans		
Fout (F) in de deugdelijke weergave	€ 0	0,00%
Onzekerheid (O) in de deugdelijke weergave	€ 0	0%
Totaal F+O in de deugdelijke weergave	€ 0	0,00%

87

**Saldibalanspost 10 - Voorschotten**

Saldibalans		
Verantwoord	€ 12.056.297	-
Verschil (begroot - verantwoord)	€ -12.056.297	-
Fout (F) in de rechtmatigheid	€ 0	0,00%
Onzekerheid (O) in de rechtmatigheid	€ 0	0,00%
Totaal F+O in de rechtmatigheid	€ 0	0,00%
Fout (F) in de deugdelijke weergave	€ 286	0,00%
Onzekerheid (O) in de deugdelijke weergave	€ 0	0%
Totaal F+O in de deugdelijke weergave	€ 286	0,00%

**Saldibalanspost 11 - Garantieverplichtingen**

Saldibalans		
Verantwoord	€ 5.054.337	-
Verschil (begroot - verantwoord)	€ -5.054.337	-
Fout (F) in de rechtmatigheid	€ 0	0,00%
Onzekerheid (O) in de rechtmatigheid	€ 0	0,00%
Totaal F+O in de rechtmatigheid	€ 0	0,00%
Fout (F) in de deugdelijke weergave	€ 0	0,00%
Onzekerheid (O) in de deugdelijke weergave	€ 0	0%
Totaal F+O in de deugdelijke weergave	€ 0	0,00%



**Saldibalanspost 12 - Openstaande verplichtingen**

88

Saldibalans		
Verantwoord	€ 21.281.928	-
Verschil (begroot - verantwoord)	€ -21.281.928	-
Fout (F) in de rechtmatigheid	€ 0	0,00%
Onzekerheid (O) in de rechtmatigheid	€ 0	0,00%
Totaal F+O in de rechtmatigheid	€ 0	0,00%
Fout (F) in de deugdelijke weergave	€ 620	0,00%
Onzekerheid (O) in de deugdelijke weergave	€ 0	0%
Totaal F+O in de deugdelijke weergave	€ 620	0,00%

**Saldibalanspost 13 - Deelnemingen**

Saldibalans		
Verantwoord	€ 1.435.000	-
Verschil (begroot - verantwoord)	€ -1.435.000	-
Fout (F) in de rechtmatigheid	€ 0	0,00%
Onzekerheid (O) in de rechtmatigheid	€ 0	0,00%
Totaal F+O in de rechtmatigheid	€ 0	0,00%
Fout (F) in de deugdelijke weergave	€ 0	0,00%
Onzekerheid (O) in de deugdelijke weergave	€ 0	0%
Totaal F+O in de deugdelijke weergave	€ 0	0,00%

**Saldibalanspost 14 - Begrotingsreserve**

Saldibalans		
Verantwoord	€ 669.155	-
Verschil (begroot - verantwoord)	€ -669.155	-
Fout (F) in de rechtmatigheid	€ 771	0,12%



Saldibalans		
Onzekerheid (O) in de rechtmatigheid	€ 0	0,00%
Totaal F+O in de rechtmatigheid	€ 771	0,12%
Fout (F) in de deugdelijke weergave	€ 0	0,00%
Onzekerheid (O) in de deugdelijke weergave	€ 0	0%
Totaal F+O in de deugdelijke weergave	€ 0	0,00%

89

**Totaal saldibalans**

Saldibalans		
Verantwoord	€ 45.485.035	-
Verschil (begroot - verantwoord)	€ -45.485.035	-
Fout (F) in de rechtmatigheid	€ 771	0,00%
Tolerantie (F)	€ 454.850	1,00%
Tolerantiegrens overschreden (F)	Nee	-
Onzekerheid (O) in de rechtmatigheid	€ 0	0,00%
Tolerantie (O)	€ 1.364.551	3,00%
Totaal F+O in de rechtmatigheid	€ 771	0,00%
Fout (F) in de deugdelijke weergave	€ 1.336	0,00%
Tolerantie (F)	€ 454.850	1,00%
Tolerantiegrens overschreden (F)	Nee	-
Onzekerheid (O) in de deugdelijke weergave	€ 0	0%
Tolerantie (O)	€ 1.364.551	3,00%
Totaal F+O in de deugdelijke weergave	€ 1.336	0,00%



## Afgerekende voorschotten

90

### Totaal afgerekende voorschotten 2013

Totaal afgerekende voorschotten		
Verantwoord	€ 2.492.988	-
Verschil (begroot - verantwoord)	€ -2.492.988	-
Tolerantie (F+O)	€ 74.790	3,00%
Fout (F) in de rechtmatigheid	€ 16	0,00%
Onzekerheid (O) in de rechtmatigheid	€ 0	0,00%
Totaal F+O in de rechtmatigheid	€ 16	0,00%
Tolerantiegrens overschreden (rechtmatigheid)	Nee	-
Fout (F) in de deugdelijke weergave	€ 0	0,00%
Onzekerheid (O) in de deugdelijke weergave	€ 0	0%
Totaal F+O in de deugdelijke weergave	€ 0	0,00%