

# Ministerie van Economische Zaken en Klimaat (XIII)

Rapport bij het Jaarverslag 2021

2022



Algemene  
Rekenkamer

# Vooraf

## Verantwoordingsonderzoek 2021

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

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

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

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

Dit rapport heeft betrekking op het *Jaarverslag 2021* van het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat. Onze overige publicaties in het kader van het verantwoordingsonderzoek 2021 vindt u op [www.rekenkamer.nl/verantwoordingsonderzoek-2021](http://www.rekenkamer.nl/verantwoordingsonderzoek-2021). Hier vindt u ook ons rapport *Staat van de rijksverantwoording 2021*. Hierin nemen wij de verklaring van goedkeuring van de rijksrekening op. Ook bevat deze publicatie een overkoepelende uiteenzetting over het verantwoordingsonderzoek 2021.

# Inhoud

## 1. Onze conclusies | 4

## 2. Feiten en cijfers | 6

## 3. Financiële informatie | 10

3.1 Oordeel over de financiële verantwoordingsinformatie op totaalniveau | 11

3.2 Oordeel over de financiële verantwoordingsinformatie op artikelniveau | 14

## 4. Bedrijfsvoering | 16

4.1 Ontwikkelingen in de bedrijfsvoering | 16

4.2 Oordeel over de bedrijfsvoering | 19

4.3 Onvolkomenheden | 19

4.4 Opgeloste onvolkomenheden | 21

4.5 Belangrijke risico's en aandachtspunten in de bedrijfsvoering | 22

4.6 Oordeel over totstandkoming bedrijfsvoeringsinformatie | 31

## 5. Beleidsresultaten | 32

5.1 Verzwaring elektriciteitsnet | 32

5.2 Inzicht in risico's voor continuïteit dienstverlening TenneT en Kamer van Koophandel | 39

5.3 Toezicht op cybersecurity | 41

5.4 Opvolgonderzoek Groningen | 49

5.5 Oordeel over totstandkoming beleidsinformatie | 54

## 6. Reactie minister en nawoord Algemene Rekenkamer | 55

6.1 Reactie minister van EZK | 55

6.2 Nawoord Algemene Rekenkamer | 58

## Bijlagen | 59

Bijlage 1 Overzicht fouten en onzekerheden Ministerie van EZK 2021 | 59

Bijlage 2 Over het verantwoordingsonderzoek | 62

Bijlage 3 Literatuur | 70

Bijlage 4 Eindnoten | 72

# 1. Onze conclusies

**De minister van Economische Zaken en Klimaat (EZK) geeft veel geld uit om ervoor te zorgen dat Nederland overstapt van energie uit steenkool, aardolie en aardgas naar schone energie. Alleen al met subsidies op de begroting gaat het om ruim € 3 miljard. Ook kregen veel bedrijven het afgelopen jaar coronasteun.**

## Zorgen over het elektriciteitsnet

Bedrijven en burgers wekken steeds meer elektriciteit op uit wind en zon en leveren deze elektriciteit veelal terug aan het elektriciteitsnet. Ook verbruiken bedrijven en burgers steeds meer elektriciteit. Het elektriciteitsnet in Nederland raakt hierdoor te zwaar belast. Dat levert problemen op voor bedrijven en burgers die een nieuwe aansluiting willen of die wind- en zonne-energie willen leveren aan het net. Die problemen kunnen ertoe leiden dat het kabinet de klimaatdoelen voor 2030 niet haalt. Ook blijven we hierdoor langer afhankelijk van Russisch aardgas. De maatregelen die de minister tot nu toe heeft genomen dragen nog nauwelijks bij aan een oplossing van het tekort aan netcapaciteit. Keuzes bij de verdeling van de schaarse netcapaciteit zijn onvermijdelijk, totdat het elektriciteitsnet voldoende is versterkt.

## Onvoldoende controle op coronasteun aan bedrijven

Net als in 2020 heeft de minister in 2021 veel geld uitgegeven aan coronasteunmaatregelen. Op de regeling Tegemoetkoming Vaste Lasten (TVL) heeft hij voor circa € 7,9 miljard aan subsidies verstrekt. Wij zijn ons ervan bewust dat de omstandigheden tijdens de coronacrisis zeer bijzonder en uitdagend waren. De rechtmatigheid van de financiële stromen die met deze subsidies zijn gemoeid hebben we in eerste instantie niet vast kunnen stellen. Dit komt vooral door gebreken in de interne beheersing en de accountantscontrole. Wij hebben hier op 7 april bezwaar tegen gemaakt.<sup>1</sup> Wij vroegen de minister om ons alsnog te voorzien

van voldoende informatie om de rechtmatigheid van de geldstromen rond de TVL aan te tonen, dan wel het jaarverslag te herzien. Naar aanleiding van ons bezwaar heeft de minister van EZK dankzij aanzienlijke inspanningen, aangevuld met onze eigen controlewerkzaamheden, de onzekerheid weggenomen en hebben wij de rechtmatigheid van deze TVL-geldstromen vast kunnen stellen. Daaropvolgend zijn onze bevindingen uit het conceptrapport, daaraan gerelateerde cijfers en oordelen aangepast. Aanvullend is er een verbeterplan opgesteld voor 2022 en volgende jaren.

## Problemen in Groningen nog lang niet opgelost

In Groningen zijn door de aardbevingen als gevolg van de aardgaswinning veel huizen en andere gebouwen beschadigd. In 2021 zien wij weinig vooruitgang bij de schadeafhandeling voor gedupeerde bewoners. De schademeldingen blijven binnenstromen. Eind 2021 handelde het Instituut Mijnbouwschade Groningen (IMG) 40% van de reguliere schademeldingen binnen een half jaar af. Eind 2020 lag dat percentage nog op 71%. Ook de versterkingsoperatie gaat te langzaam. Eind 2021 was van 13% van de getroffen gebouwen vastgesteld of ze veilig zijn. De nieuwe maatregelen die de ministers van EZK en BZK in 2021 hebben ingevoerd, hebben nog te weinig effect in 2021. Ook vinden we dat er relatief te veel geld gaat naar het beoordelen van de schade en de gebouwen. En tot slot zijn de minister van EZK en de NAM het nog steeds niet met elkaar eens wie welk deel van de kosten moet betalen.

## Financieel oordeel bij het Jaarverslag 2021 van het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat



De financiële verantwoordingsinformatie in het *Jaarverslag 2021* van het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat voldoet op totaalniveau aan de daaraan te stellen eisen, zoals opgenomen in de Comptabiliteitswet 2016 en de Rijksbegrotingsvoorschriften, met uitzondering van:

- de rechtmatigheid van de verplichtingen;
- de rechtmatigheid van de samenvattende verantwoordingsstaat baten-lastenagenschappen;
- de rechtmatigheid van de afgerekende voorschotten.

## Onvolkomenheden bij Ministerie van Economische Zaken en Klimaat

Bestaande onvolkomenheid	2018	2019	2020	2021	
1. Autorisatiebeheer Oracle EBS			✗	✗	▶
<b>Nieuwe onvolkomenheid</b>					
2. Uitvoerbaarheid coronacrisismaatregelen (IT)				✗	
<b>Opgeloste onvolkomenheden</b>					
3. Subsidiebeheer kerndepartement	✗	✗	✗	✓	
4. Subsidiebeheer RVO	✗	✗	✗	✓	

- ✗ Onvolkomenheid
- ✗ Ernstige onvolkomenheid
- ✓ Opgelost: de maatregelen die zijn uitgevoerd om de onvolkomenheid op te lossen, werken

- ▶ Er is in het afgelopen jaar ontwikkeling aangetoond in het oplossen van de onvolkomenheid
- || Er is in het afgelopen jaar weinig/geen ontwikkeling aangetoond in het oplossen van de onvolkomenheid

### Verder in het rapport

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

## 2.

# Feiten en cijfers

De minister van Economische Zaken en Klimaat (EZK) is verantwoordelijk voor het energie- en klimaatbeleid, voor de afhandeling van de mijnbouwschade door gaswinning in Groningen en voor beleid om innovatie en ondernemerschap te stimuleren.

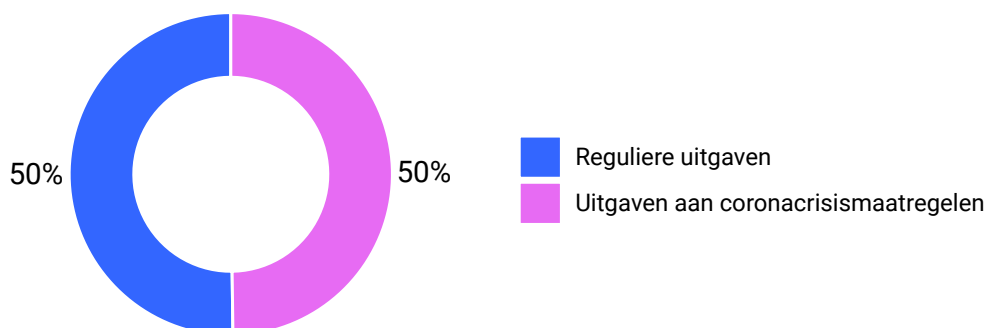
Het Ministerie van EZK heeft in 2021 € 12.323 miljoen uitgegeven. Dit is 3,8% van de totale rijksuitgaven over 2021. Daarnaast is het verplichtingen aangegaan voor € 19.527 miljoen. De ontvangsten bedroegen € 5.700 miljoen.

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

	2019	2020	2021
Verplichtingen	14.028	17.783	19.527
Uitgaven	5.337	8.937	12.323
Ontvangsten	3.455	5.238	5.700
Fte's	7.366	7.712	8.325

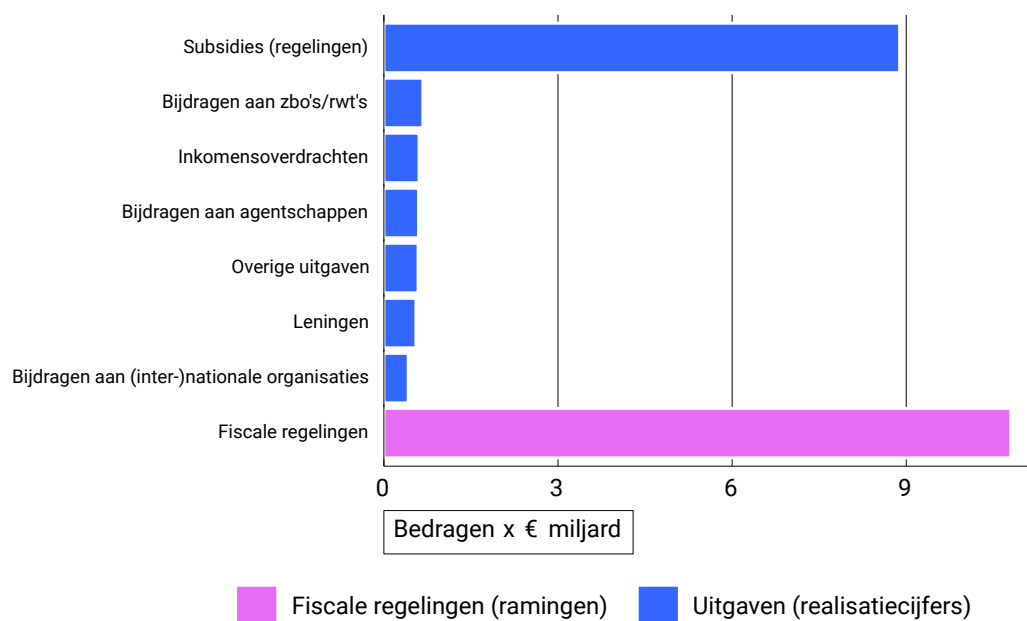
**Figuur 1** *Uitgaven aan coronacrisismaatregelen*

50% van de uitgaven (€ 6,1 miljard) werd besteed aan coronacrisismaatregelen



**Figuur 2** *Uitgaven en fiscale regelingen Ministerie van EZK (XIII) in 2021*

EZK is verantwoordelijk voor veel fiscale regelingen en geeft veel geld uit aan subsidies (regelingen)



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

Van de totale uitgaven (€ 12,3 miljard) heeft de minister in 2021 een groot deel besteed aan subsidies (€ 8,9 miljard). Ruim € 3 miljard besteedde de minister aan subsidies voor een doelmatige energievoorziening en beperking van de klimaatverandering, vooral via de Stimuleringsregeling duurzame energieproductie en klimaattransitie (SDE) en SDE+(+) (gezamenlijk € 2,5 miljard).

Ruim € 5,4 miljard van die subsidies betrof de tegemoetkoming in de vaste lasten (TVL) voor bedrijven die door de coronamaatregelen van het kabinet waren getroffen. In de hoofdstukken 3 en 4 gaan we nader in op de rechtmatigheid van deze uitgaven. Als gevolg van onzekerheid over de rechtmatigheid hebben we op 7 april 2022 bezwaar gemaakt. Wij vroegen de minister van EZK om uiterlijk 7 mei 2022 een verbeterplan op te stellen. Op 6 mei ontvingen wij de reactie van de minister. Op grond van dit plan hebben we besloten het bezwaar niet te handhaven.

Meer financiële informatie over coronacrisismaatregelen van het Rijk staat vermeld in onze overzichten op [www.rekenkamer.nl/coronarekening](http://www.rekenkamer.nl/coronarekening).

Een aanzienlijk deel van de inkomensoverdrachten, € 607 miljoen, besteedde de minister aan schadevergoedingen voor inwoners van Groningen die schade hebben geleden door de gaswinning. De minister van BZK was in 2021 verantwoordelijk voor de versterkingsoperatie en het beleid voor toekomstperspectief voor Groningen. Met ingang van het kabinet-Rutte IV in januari 2022 is de staatssecretaris Mijnbouw verantwoordelijk voor de schadevergoeding aan getroffen inwoners en de versterking van woningen en gebouwen.

De minister van EZK is verantwoordelijk voor € 10,8 miljard aan fiscale regelingen, beleidsinstrumenten die een bepaald doel dienen. Fiscale regelingen zijn een gedeelde verantwoordelijkheid van de minister van Financiën, die verantwoordelijk is voor het budget dat ermee is gemoeid, en de minister die er beleid mee uitvoert. Fiscale regelingen worden niet verantwoord in het jaarverslag van het Ministerie van EZK, maar in het jaarverslag van het Ministerie van Financiën. Ze leiden tot minder belastinginkomsten en daarvoor geldt, anders dan voor uitgaven, zelden een limiet. Kortom: de lusten zijn voor de vakminister, de lasten voor de minister van Financiën. We hebben regelmatig onderzoek gedaan naar fiscale regelingen. Vaak moesten we concluderen dat de doelstellingen vaag zijn, de onderbouwing gebrekkig en het resultaat onduidelijk. Daarom bevelen we in het verantwoordingsonderzoek 2020 aan fiscale regelingen te herzien.



Een deel van het rijksbeleid wordt uitgevoerd door agentschappen: uitvoerende diensten die zelfstandig en tegen betaling producten of diensten aan organisaties binnen en buiten het Rijk leveren. De minister van EZK is verantwoordelijk voor Agentschap Telecom (AT), Dienst ICT Uitvoering (DICTU), Nederlandse Emissieautoriteit (NEa) en Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO). Een ander deel van het rijksbeleid laat de minister uitvoeren door instellingen die op afstand van het Rijk staan, zoals het CBS, TNO en de Kamer van Koophandel (KVK). In 2021 was de bijdrage van de minister van EZK aan rechtspersonen met een wettelijke taak (rwt's) en/of zelfstandige bestuursorganen (zbo's) in totaal € 642 miljoen.

# 3.

## Financiële informatie

In dit hoofdstuk bespreken we de resultaten van ons onderzoek naar de financiële verantwoordingsinformatie in het *Jaarverslag 2021* van het Ministerie van EZK.

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

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

We geven onze oordelen in § 3.1 op totaalniveau van het *Jaarverslag 2021* en in § 3.2 op artikelniveau. We sluiten hiermee aan op het budgetrecht van het parlement.

Hieronder is ons oordeel weergegeven.

## Financieel oordeel bij het Jaarverslag 2021 van het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat



De financiële verantwoordingsinformatie in het *Jaarverslag 2021* van het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat voldoet op totaalniveau aan de daaraan te stellen eisen, zoals opgenomen in de Comptabiliteitswet 2016 en de Rijksbegrotingsvoorschriften, met uitzondering van:

- de rechtmatigheid van de verplichtingen;
- de rechtmatigheid van de samenvattende verantwoordingsstaat baten-lastenagentschappen;
- de rechtmatigheid van de afgerekende voorschotten.

### 3.1 Oordeel over de financiële verantwoordingsinformatie op totaalniveau

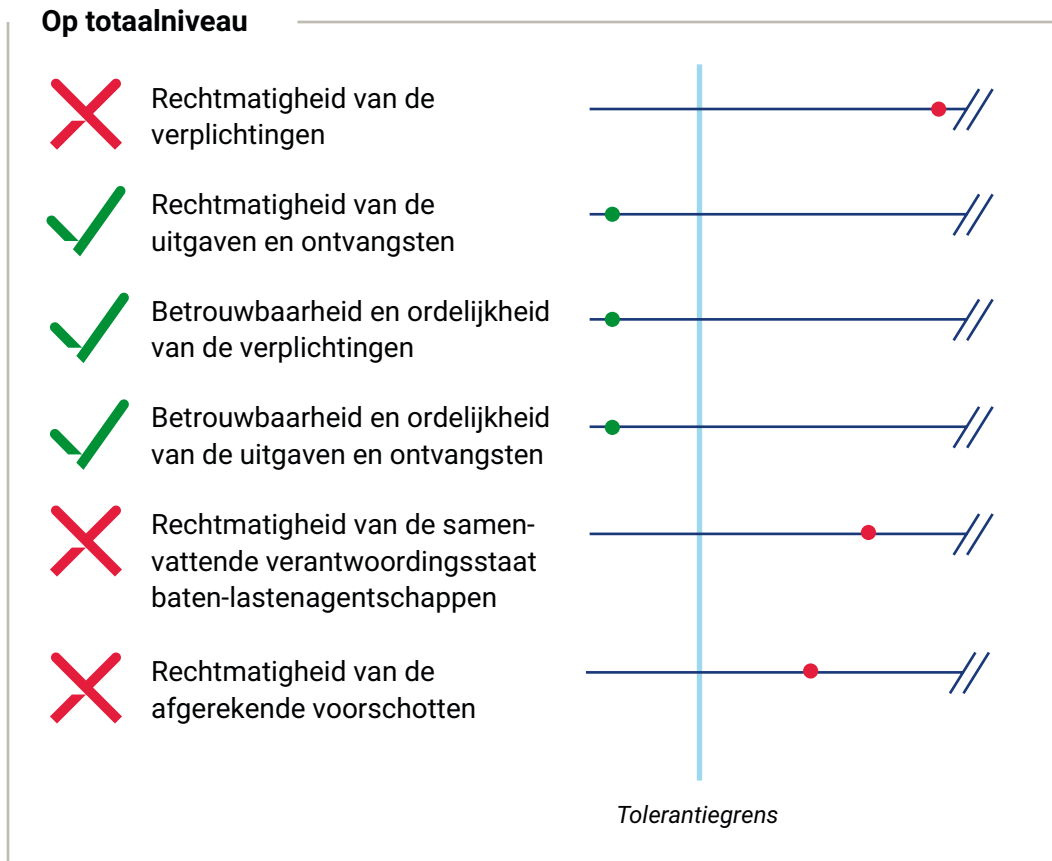
In deze paragraaf geven wij ons oordeel over de financiële verantwoordingsinformatie op totaalniveau.

De financiële verantwoordingsinformatie in het *Jaarverslag 2021* van het Ministerie van EZK:

- is op totaalniveau rechtmatig met uitzondering van:
  - de rechtmatigheid van de verplichtingen;
  - de rechtmatigheid van de samenvattende verantwoordingsstaat baten-lastenagentschappen;
  - de rechtmatigheid van de afgerekende voorschotten.
- is op totaalniveau betrouwbaar en ordelijk en voldoet aan de regels voor het inrichten van de jaarverslagen.

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

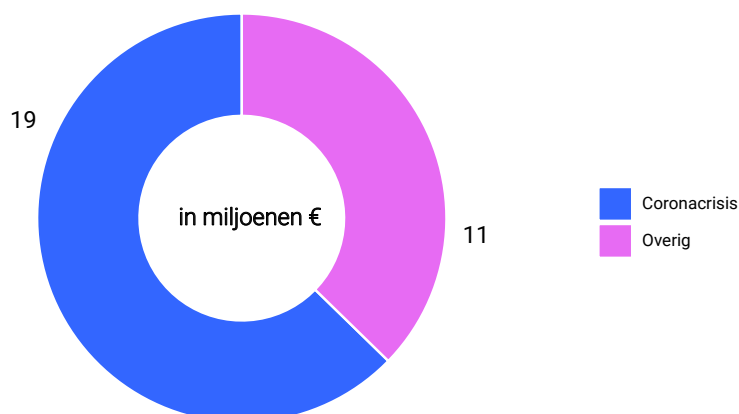
Onderstaand is grafisch aangegeven bij welke financiële stromen wel of geen sprake is van overschrijding van de tolerantiegrens (rood respectievelijk groen bolletje). Gedetailleerde informatie over de geconstateerde fouten en onzekerheden in de verplichtingen en in de uitgaven en ontvangsten staat in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



In onderstaande figuren worden de onderliggende foutsoorten in beeld gebracht.

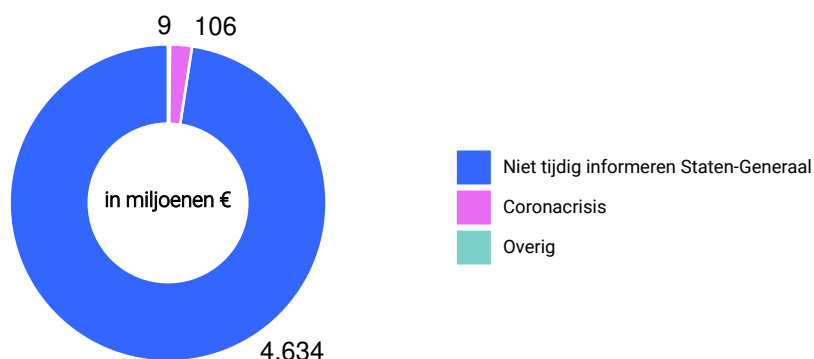
**Figuur 3** Fouten en onzekerheden bij uitgaven en ontvangsten

Categorie fouten en onzekerheden bij uitgaven en ontvangsten



**Figuur 4** Fouten en onzekerheden bij verplichtingen

Categorie fouten en onzekerheden bij verplichtingen



**Fouten en onzekerheden in de rechtmatigheid op totaalniveau van de verplichtingen**

De tolerantiegrens voor fouten en onzekerheden met betrekking tot de rechtmatigheid van de verplichtingen is overschreden. We constateren € 4.749,5 miljoen aan fouten en onzekerheden. De fouten worden grotendeels (€ 4.634,0 miljoen) veroorzaakt door het niet naleven van artikel 2.27 van de Comptabiliteitswet (CW).

De hoofdregel in dit artikel is dat een minister niet mag beginnen met het uitvoeren van nieuw beleid voordat het parlement (Eerste en Tweede Kamer) de bijbehorende begroting heeft goedgekeurd. De minister van EZK heeft hier in 2021 niet geheel aan voldaan. Zo heeft de minister in de eerste 3 Incidentele Suppletore Begrotingen (ISB's) een beroep gedaan op artikel 2.27, tweede lid, van de CW, maar de beleidsbrief bij deze 3 ISB's alleen gericht aan de Tweede Kamer en niet rechtstreeks aan de Eerste Kamer. In maart 2021 heeft de minister het interne toezicht verscherpt, waardoor sindsdien de procedure goed is gevolgd. De minister van EZK heeft dit toegelicht in de bedrijfsvoeringsparagraaf van haar jaarverslag.

**Fouten en onzekerheden in de rechtmatigheid van de samenvattende verantwoordingsstaat baten-lastenagenschappen**

De tolerantiegrens van € 27,9 miljoen voor fouten en onzekerheden bij de rechtmatigheid van de samenvattende verantwoordingsstaat baten-lastenagenschappen is overschreden. We constateren € 75,4 miljoen aan fouten en onzekerheden. Deze overschrijding wordt voornamelijk veroorzaakt doordat in 2021 diverse rijksbrede overbruggingscontracten onrechtmatig zijn. Het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (IenW) is categoriemanager van een aantal rijksbrede raamovereenkomsten (Interim Management & Organisatieadvies, Inkoopadvies, Auditdiensten en Financiële Adviesdiensten) waarvoor sinds 2020 sprake is van onrechtmatige

overbruggingsovereenkomsten. De raamovereenkomst Financiële Adviesdiensten is in december 2020 gereedgekomen en heeft tot een rechtmatig contract geleid. De heraanbesteding voor de overige drie raamovereenkomsten heeft onvoorziene vertraging opgelopen, waardoor genoemde overbruggingscontracten over geheel 2021 nog van kracht zijn gebleven. Als gevolg daarvan worden de verplichtingen die onder deze overbruggingsovereenkomsten worden aangegaan als onrechtmatig gekwalificeerd. Omdat met name bij agentschappen van EZK inkopen onder die overeenkomsten zijn gedaan, zijn die inkopen onrechtmatig. Het gaat hierbij om € 62,2 miljoen (waarvan € 55,9 miljoen betrekking heeft op RVO). De minister van EZK heeft dit toegelicht in de bedrijfsvoeringsparagraaf van haar jaarverslag.

### **Fouten en onzekerheden in de rechtmatigheid van de afgerekende voorschotten**

De tolerantiegrens voor fouten en onzekerheden voor de rechtmatigheid van de afgerekende voorschotten is overschreden. Een bedrag van € 183,8 miljoen aan fouten en onzekerheden voortkomend uit een steekproef heeft voornamelijk betrekking op afgerekende voorschotten in het kader van de TVL (€ 120,3 miljoen). De tolerantiegrens wordt overschreden door de statistisch berekende maximale fout en onzekerheid. De meest waarschijnlijke fout bedraagt € 76,1 miljoen en de meest waarschijnlijke onzekerheid € 107,7 miljoen. De minister van EZK heeft dit toegelicht in de bedrijfsvoeringsparagraaf van haar jaarverslag.

#### **Vorbehoud slotverschillen – nog door de Staten-Generaal te autoriseren budgetten**

Het bedrag aan verplichtingen dat in het *Jaarverslag 2021* van het Ministerie van EZK is opgenomen omvat € 116,3 miljoen aan overschrijdingen op de begrotingsartikelen 1 en 4. Het bedrag aan uitgaven omvat € 4,6 miljoen aan overschrijdingen op het begrotingsartikel 1. Gaan de Staten-Generaal niet akkoord met de daarmee samenhangende slotverschillen, dan moeten wij onze oordelen over de financiële verantwoordingsinformatie mogelijk herzien.

## **3.2 Oordeel over de financiële verantwoordingsinformatie op artikelniveau**

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

De financiële verantwoordingsinformatie in het *Jaarverslag 2021* van het Ministerie van EZK:

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

Onderstaand zijn de overschrijdingen op artikelniveau toegelicht.

#### Op artikelniveau



Artikel 2: fouten en onzekerheden in de rechtmatigheid van de verplichtingen (€ 4.741,5 miljoen).

#### **Fouten en onzekerheden in de rechtmatigheid van de verplichtingen van begrotingsartikel 2 Bedrijvenbeleid: innovatie en ondernemerschap voor duurzame welvaarts-groei**

De tolerantiegrens voor fouten en onzekerheden met betrekking tot de rechtmatigheid van de verantwoording van de verplichtingen op artikel 2 is overschreden. Het betreft € 4.635,3 miljoen aan fouten en € 106,2 miljoen aan onzekerheden. De fouten worden hoofdzakelijk veroorzaakt door het niet naleven van CW artikel 2.27. Voor een verdere uiteenzetting verwijzen wij naar § 3.1

# 4.

## Bedrijfsvoering

In dit hoofdstuk bespreken we de resultaten van ons onderzoek naar de bedrijfsvoering van het Ministerie van EZK. We beschrijven kort in hoeverre de situatie is veranderd vergeleken met 2020 en we staan stil bij enkele belangrijke ontwikkelingen in de bedrijfsvoering van het ministerie (§ 4.1). Aansluitend geven we een oordeel over de door ons onderzochte onderdelen van de bedrijfsvoering (§ 4.2). In de daaropvolgende paragrafen beschrijven we de (opgeloste) onvolkomenheden meer in detail en bespreken we belangrijke risico's en aandachtspunten. We sluiten dit hoofdstuk af met ons oordeel over de totstandkoming van de informatie over de bedrijfsvoering die de minister van EZK in het *Jaarverslag 2021* verstrekt (§ 4.6).

### 4.1 Ontwikkelingen in de bedrijfsvoering

#### 4.1.1 Rechtmatigheid TVL-geldstromen

De coronamaatregelen, waaronder de gehele en gedeeltelijke bedrijfssluitingen hebben bij veel ondernemers geleid tot omzetverlies. Dit terwijl de vaste lasten doorliepen. Om te voorkomen dat de ondernemingen failliet zouden gaan is de Regeling Tegemoetkoming Vaste Lasten (TVL) tot stand gebracht. Vanaf 1 juni 2020 tot en met 31 maart 2022 konden ondernemers deze tegemoetkoming aanvragen. In 2021 zijn meer dan 219.000 bedrijven ondersteund en is voor € 7.871 miljoen aan verplichtingen aangegaan.

De aanvragen tot verlening en vaststelling van de subsidie worden digitaal ingediend bij de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO) en vervolgens via een geautomatiseerde risicomodel beoordeeld. Aanvragen die niet voldoen aan de vereisten



vanuit de regeling worden direct afgewezen. Aanvragen met een lage risicoscore worden geheel geautomatiseerd afgehandeld (groene stroom). De aanvragen met een hoge risicoscore worden handmatig beoordeeld (rode stroom). Deze aanpak was noodzakelijk om het grote aantal aanvragen per openstelling snel te kunnen verwerken en toegekende subsidies snel uit te keren. Wij zien dat dit is gelukt ondanks de zeer bijzondere en uitdagende omstandigheden. Daarbij zijn door de minister noodzakelijkerwijs hogere risico's op onterechte verlening en vaststelling dan normaal, geaccepteerd.

#### *Bezwaar*

De minister dient zorg te dragen voor een goede onderbouwing van en verantwoording over de rechtmatigheid van de besteding van deze geldstromen. Wij hebben echter in ons onderzoek vastgesteld dat noch de interne beheersing noch de accountantscontrole ons voldoende zekerheid kon verschaffen over de juistheid en rechtmatigheid van de verlening, bevoorschotting en vaststelling van de subsidies voor de TVL. Daarom heeft de Algemene Rekenkamer op 7 april 2022 op grond van artikel 7.21, lid 1 van de Comptabiliteitswet 2016 bij de Minister van Economische Zaken en Klimaat bezwaar gemaakt tegen de rechtmatigheid van de geldstromen rond de uitvoering van de TVL. Wij vroegen de minister om ons alsnog te voorzien van voldoende informatie om de rechtmatigheid van de geldstromen rond de TVL te onderbouwen, dan wel het jaarverslag te herzien. Daarnaast vroegen wij de minister om een verbeterplan te maken, gericht op de afwikkeling van de TVL in 2022 en het versterken van de interne beheersing en de accountantscontrole.

#### *Reactie op bezwaar*

Op 6 mei 2022 hebben wij de reactie van de minister ontvangen. In de bezwaarperiode heeft RVO door het uitvoeren van statistische steekproeven op verleningen en vaststellingen in de groene en rode stroom aan kunnen tonen dat de TVL-subsidies in 2021 rechtmatig zijn verleend. Daarnaast zijn alle interne beheersingsmaatregelen in kaart gebracht.

In het verbeterplan heeft de minister aangegeven ook de benodigde aanvullende interne beheersingsmaatregelen in kaart te brengen, permanente monitoring op de goede werking van het risicomodel in te richten, de omvang van de subsidiestromen in kaart te brengen en de verschillende rollen en verantwoordelijkheden bij de controle van de TVL te beoordelen.

Wij hebben de verrichte aanvullende werkzaamheden en het verbeterplan beoordeeld en concluderen dat deze een voldoende basis vormen om het bezwaar in te trekken.

Afgesproken is dat wij worden betrokken bij de invulling van en periodiek worden geïnformeerd over de uitvoering van het verbeterplan. Wij onderstrepen het belang van een snelle start van de uitvoering van het plan zodat de resultaten nog in het begrotingsjaar 2022 zichtbaar worden. We zullen de voortgang van het verbeterplan met aandacht volgen.

Ten aanzien van de uitvoering van de accountantscontrole door de ADR geeft de minister in het verbeterplan aan dat zij hiervoor geen verantwoordelijkheid kan nemen. Wel reflecteert de minister op haar eigen rol in de samenwerking met de Auditdienst Rijk (ADR). Wij kunnen ons in deze reactie vinden.

#### *Accountantscontrole*

Ten aanzien van de uitgevoerde controlewerkzaamheden van de ADR op de verantwoording van de rechtmatige aanwending van de TVL-gelden concluderen wij dat deze naar ons oordeel tekort schoten. Wij hebben hierover de minister van Financiën per brief geïnformeerd.

### **4.1.2 Overige onderwerpen**

De automatisering van het verlenings- en afhandelingsproces speelt een grote rol bij onder meer de TVL-regeling. Dat maakt beheersmaatregelen voor de IT-systemen van groot belang. Maar in 2021 zijn die maatregelen nog onvoldoende op orde. Ook vinden we het autorisatiebeheer van het financiële systeem dat het ministerie gebruikt nog niet voldoende op orde.

Positief is dat het kerndepartement en RVO hun subsidiebeheer in de praktijk zichtbaar hebben verbeterd. Ook zien we verdere verbeteringen in de informatiebeveiliging. Vorig jaar concludeerden wij voor het derde jaar op rij dat de minister de risico's op het gebied van informatiebeveiliging beheerste. In 2021 is dat verder verbeterd. Ook heeft het ministerie in 2021 diverse verbeteringen doorgevoerd in het back-up-en-recoveryproces, dat de continuïteit van de bedrijfsvoering moet garanderen. Van belang blijft goede afstemming tussen DICTU en de dienstonderdelen.

Met de start van het kabinet-Rutte IV in januari 2022 valt de schadeafhandeling onder de verantwoordelijkheid van de staatssecretaris Mijnbouw bij het Ministerie van EZK. Daarmee is een aandachtspunt gericht op de Nationaal Coördinator Groningen (NCG), dat in 2021 nog steeds gold bij het Ministerie van BZK, eveneens naar het Ministerie van EZK overgegaan.

## 4.2 Oordeel over de bedrijfsvoering

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

De onderdelen van de bedrijfsvoering van het Ministerie van EZK die wij hebben onderzocht, voldeden in 2021 aan de gestelde eisen, met uitzondering van 2 onvolkomenheden.

### Onvolkomenheden bij Ministerie van Economische Zaken en Klimaat

Bestaande onvolkomenheid	2018	2019	2020	2021	
1. Autorisatiebeheer Oracle EBS			✗	✗	▶
<b>Nieuwe onvolkomenheid</b>					
2. Uitvoerbaarheid coronacrisismaatregelen (IT)				✗	
<b>Opgeloste onvolkomenheden</b>					
3. Subsidiebeheer kerndepartement	✗	✗	✗	✓	
4. Subsidiebeheer RVO	✗	✗	✗	✓	

✗ Onvolkomenheid

✗ Ernstige onvolkomenheid

✓ Opgelost: de maatregelen die zijn uitgevoerd om de onvolkomenheid op te lossen, werken

▶ Er is in het afgelopen jaar ontwikkeling aangetoond in het oplossen van de onvolkomenheid

|| Er is in het afgelopen jaar weinig/geen ontwikkeling aangetoond in het oplossen van de onvolkomenheid

## 4.3 Onvolkomenheden

### 4.3.1 Autorisatiebeheer financieel systeem: duidelijke verbeteringen

In het verantwoordingsonderzoek 2019 merkten wij op dat het autorisatiebeheer van het financiële systeem aandacht behoefde. In 2020 is daarop onvoldoende voortgang geboekt en hebben we het autorisatiebeheer aangemerkt als onvolkomenheid. We bevelen de minister in 2021 aan om er zorg voor te dragen dat de beheersingsmaatregelen voor het autorisatiebeheerproces aantoonbaar en controleerbaar worden uitgevoerd.

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

In 2021 zijn er structurele verbeteringen doorgevoerd in het autorisatiebeheerproces, en er is op bestuurlijk niveau aandacht voor de opvolging op de tekortkomingen. Van de 10 geconstateerde bevindingen zijn er 4 volledig opgelost. Aan de overige 6 bevindingen is hard gewerkt, maar deze waren eind 2021 nog niet volledig opgelost. Daarom handhaven we de onvolkomenheid over 2021 nog.

### **Aanbevelingen**

Het Ministerie van EZK is eigenaar van het financieel systeem. We bevelen de minister van EZK aan de in 2021 ingezette verbeteringen door te zetten in 2022. Hierbij benadrukken we dat voornamelijk de aantoonbaarheid en controleerbaarheid in het autorisatiebeheerproces aandacht behoeven.

### **4.3.2 IT-beheer coronacrisisregelingen (UP.NL) vraagt aandacht**

Na de hectiek in 2020 van het opzetten van de IT-ondersteuning voor de coronacrisismaatregelen, hebben wij de minister in 2021 aanbevolen om er voor te zorgen dat de betrokken IT-systemen in de praktijk ook goed blijven functioneren. IT-beheerprocessen zoals autorisatiebeheer (wie mag wat doen in welke systemen) en het wijzigingenbeheer (aanpassingen in bijvoorbeeld de geautomatiseerde controles) moeten garanderen dat de systemen goed blijven werken, betrouwbare data genereren en voor juiste beslissingen op subsidieaanvragen en afrekeningen zorgen.

Wij hebben bij het Ministerie van EZK onderzocht of de IT-beheerprocessen op orde zijn en specifiek de applicaties die gebruikt worden bij de uitvoering van de coronacrisismaatregelen. In 2021 bestaan voornamelijk tekortkomingen in het gebruikersbeheer, wijzigingsbeheer en beveiliging van componenten ten aanzien van de applicatie UP.NL. De minister kan niet duidelijk aantonen dat deze processen binnen de gebruikte applicatie UP.NL goed worden beheerd.

**UP.NL** is een belangrijk systeem bij de verwerking van subsidieregelingen met een aanzienlijke financiële omvang, waaronder de TVL-regeling. Onzekerheden in het systeem kunnen daarom een grote financiële impact hebben.

Gedurende 2021 heeft de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO) onder andere onderzoek verricht naar het gebruikersbeheer. Ondanks diverse verbeteringen kan RVO nog niet aantonen dat de bovengenoemde processen ultimo 2021 op orde zijn. Dat is belangrijk want betrouwbaarheid van de data in de applicatie en continuïteit van goede werking van het systeem zijn mede afhankelijk van een adequaat ingericht IT-beheerproces.

Dit beeld sluit aan bij onderzoek van Algemene Rekenkamer naar een algoritme dat RVO gebruikt bij de beoordeling van aanvragen voor de Tegemoetkoming Vaste Lasten (TVL) (Algemene Rekenkamer, 2022). RVO maakt daarbij onvoldoende inzichtelijk wie wijzigingen hebben aangebracht in het algoritme en bijbehorende data, en wat de aard van deze wijzigingen is. Hiermee ontstaat het risico dat RVO niet zeker weet of de gegevens over burgers en bedrijven juist zijn aangepast. We constateren in dat onderzoek dat RVO maatregelen heeft getroffen om dergelijke risico's te verkleinen, maar dat op onderdelen het IT-beheer zoals het autorisatiebeheer, nog aandacht vraagt.

### **Aanbeveling**

Wij bevelen de minister aan om ervoor te zorgen dat zij de goede werking van de betrokken IT-systemen, met name UP.NL structureel waarborgt. De minister kan hierbij mede gebruik maken van onze aanbevelingen om het IT-beheer bij het gebruik van algoritmes te verbeteren.

## **4.4 Opgeloste onvolkomenheden**

### **4.4.1 Subsidiebeheer kerndepartement**

Op basis van onze aanbevelingen uit het verantwoordingsonderzoek 2020 heeft het ministerie verbeteracties ondernomen waarvan we de effecten in de praktijk terug hebben gezien. Zo wordt het zogenoemde reviewbeleid met een centraal voortgangs-overzicht inzichtelijk gemaakt en gemonitord. Uitkomsten van de reviews zijn betrokken bij de reviewselectie voor 2021. We constateren verder dat gestuurd wordt op het verbeteren van de dossiervorming. Een onderscheid naar jaarlijks en meerjarig verplichten moet in de praktijk het doorschuiven van middelen op de langere termijn oplossen. Daarmee is deze onvolkomenheid opgelost.

#### **4.4.2 Subsidiebeheer RVO**

Op basis van onze aanbevelingen uit het verantwoordingsonderzoek 2020 heeft het ministerie verbeteracties ondernomen waarvan we de effecten in de praktijk terug hebben gezien. Maatregelen zoals invoering van geüniformeerde toetsingslijsten voor subsidievaststelling en trainingen voor dossiergericht schrijven hebben geleid tot verbetering van de dossiervorming en tot zichtbaar gebruik van de controleverklaringen. Ook heeft RVO voor de beoordeling van de eindvaststelling van SDE-subsidies de meetwaarden vastgelegd in de dossiers met een verlopen meetprotocol. Ten slotte constateren we dat voor de vaststelling van alle subsidieregelingen geüniformeerde toetsingslijsten zijn ingevoerd. RVO heeft waarborgen doorgevoerd voor controles op het juiste gebruik van deze toetsingslijsten. Daarmee is deze onvolkomenheid opgelost.

### **4.5 Belangrijke risico's en aandachtspunten in de bedrijfsvoering**

#### **4.5.1 Inkoopbeheer moet beter**

Het Ministerie van EZK beschikt samen met het Ministerie van LNV over één Inkoop Uitvoeringscentrum (IUC). Bij het IUC vinden alle aanbestedingen en inkopen boven de € 25.000 plaats. Inkopen onder de € 25.000 en de afroepen op een raamovereenkomst worden gedaan door zogenoemde inkooppleinen. Zowel het ministerie zelf als de onderliggende dienstonderdelen (RVO, DICTU en AT) beschikken elk over een eigen inkoopplein. De Coördinerend Directeur Inkoop (CDI) werkt voor beide ministeries. Hij is verantwoordelijk voor de inkoopkaders waarin diverse inkoopprocedures en instructies zijn uitgewerkt.

Nog niet alle interne beheersmaatregelen die nodig zijn voor een doelmatig en rechtmatig inkoopbeheer zijn volledig geïmplementeerd of functioneren naar behoren. Hieronder lichten wij kort onze bevindingen toe.

#### **Geen aparte aanbestedingskalender voor de eigen inkopen**

Er is een rijksaanbestedingskalender bij EZK en LNV voor de rijksbrede inkoopcategorieën die bij het IUC zijn ondergebracht.<sup>2</sup> Maar er is geen aparte aanbestedingskalender voor de eigen inkopen van het Ministerie van EZK, RVO, DICTU en AT. Door te werken met een aanbestedingskalender wordt het risico dat inkopen te laat worden aanbesteed verkleind. Daarnaast beperkt deze maatregel het risico dat meerdere afzonderlijke, maar vergelijkbare aankopen ten onrechte als losse aankopen worden geregistreerd. De aanbestedingsregels schrijven voor dat dergelijke aankopen bij elkaar moeten worden gevoegd.

### **Niet zichtbaar of spendanalyses worden gemaakt**

IUC stelt voor de dienstonderdelen spendrapportages op. Dat zijn overzichten waarin alle inkoop per leverancier per periode inzichtelijk worden gemaakt. Het uitvoeren van periodieke spendanalyses is een belangrijk instrument om (achteraf) de rechtmatigheid en doelmatigheid van inkoop vast te stellen, zodat aan de hand van de verkregen resultaten verbeteringen in het inkoopproces kunnen worden doorgevoerd. Niet zichtbaar is of de inkooppleinen de spendrapportages gebruiken voor analyses en of zij naar aanleiding daarvan actie ondernemen.

### **Oorzakenanalyse escalatiedossiers ontbreekt**

Door het toepassen van de escalatieprocedure stemt de leiding van het ministerie in uitzonderingssituaties vooraf gemotiveerd in met afwijkingen van de aanbestedingswet- en regelgeving. De minister neemt hiermee de verantwoordelijkheid voor de onrechtmatige inkoop. Voldongen feiten doen zich voor bij de totstandkoming van inkoop zonder dat het inkooptraject daarvoor in gang is gezet. Voldongen feiten leiden echter niet altijd tot onrechtmatigheden want het is mogelijk dat de inkoopregels alsnog zijn gevolgd en er wel sprake is van rechtmatige inkoop.

Uit de door het IUC opgestelde overzichten van escalatie en voldongen feiten per dienstonderdeel blijken diverse onrechtmatigheden. Bij het Ministerie van EZK, RVO, DICTU en AT waren er over 2021 in totaal 199 dossiers over escalatie en voldongen feiten met een omvang van € 18,9 miljoen, onder andere als gevolg van inkoopopdrachten die buiten het inkoopproces waren verleend. De CDI geeft geen totaaloordeel over de onrechtmatigheden in deze dossiers (in termen van de juistheid van bedragen en de volledigheid van de dossiers), maar laat dit over aan de ADR. Daarnaast is het belangrijk dat de minister de oorzaken van de individuele escalatie- en voldongenfeitendossiers analyseert en de nodige verbeteracties in het inkoopproces doorvoert om op deze manier onrechtmatigheden in de toekomst te voorkomen.

### **Analyse van de objectieve leverancierskeuze nog niet afgerond**

Eén van de inkoopregels is dat de keuze van een leverancier objectief moet zijn. Dat wil zeggen dat er geen sprake mag zijn van voorkeursbehandelingen. In 2021 is wel een aanzet gemaakt om tot een beoordeling van de objectieve leverancierskeuze te komen, maar deze is nog niet afgerond.

### **Interne controle op naleving van aanbestedingswet- en regelgeving ontbreekt**

De interne controle in de tweede lijn toetst of de controle op facturen en betalingen goed gaat. Maar de interne controle beoordeelt niet of bij de totstandkoming van inkoopcontracten en het aangaan van verplichtingen de regels zijn gevolgd. Dit is wel belangrijk, omdat alle inkoop aan wet- en regelgeving moeten voldoen.

## **Aanbevelingen**

Wij hebben de volgende aanbevelingen voor de Minister van EZK:

- Maak een aanbestedingskalender voor de eigen inkopen.
- Analyseer de spendrapportages en onderneem zo nodig actie.
- Geef een totaaloordeel en voer een oorzaakanalyse uit op de escalatie- en voldongenfeitendossiers.
- Stel een jaarlijkse analyse op van de objectieve leverancierskeuze.
- Verbreed de interne controle in de tweede lijn op inkopen.

### **4.5.2 Bedrijfsvoering Nationaal Coördinator Groningen**

In ons verantwoordingsonderzoek over 2020 vroegen we aandacht voor de bedrijfsvoering van de Nationaal Coördinator Groningen (NCG), die verantwoordelijk is voor de versterking van woningen in het aardbevingsgebied in Groningen. Wij stelden vast dat de NCG gedurende 2020 had gewerkt aan de opbouw van de interne beheersing, maar dat deze nog niet het gewenste niveau had. Wij gaven aan dat dit risico's met zich meebrengt zoals het ontbreken van goede financiële sturingsinformatie om de budgetuitputting te bewaken. In 2021 heeft de NCG duidelijk verbeteringen in de bedrijfsvoering doorgevoerd, maar aandacht blijft nodig voor de doorontwikkeling van het centrale registratiesysteem en in het bijzonder het inkoopbeheer. Dat is vooral belangrijk om het proces van versterking te ondersteunen. Wij handhaven daarom het aandachtspunt.

#### **Onrechtmatige inkopen**

De NCG is als publieke uitvoeringsorganisatie gehouden aan de naleving van de (Europese) aanbestedingsregels. De minister van BZK geeft in de bedrijfsvoeringsparagraaf aan dat de NCG in 2021 voor een bedrag van € 115,5 miljoen aan onrechtmatige inkoopverplichtingen is aangegaan. De minister schrijft dat het inkopen van projecten en diensten betreft die zijn gestart en gegund, terwijl de aanbestedingsregels niet zijn gevolgd vanwege de gewenste snelheid van de versterkingsoperatie in Groningen.

Wij vragen specifiek aandacht voor het inkoopbeheer van de NCG. De organisatie is inmiddels 2 jaar een publieke uitvoeringsorganisatie en die moet zorgen dat er rechtmatig wordt ingekocht. Daarvoor zijn onder andere een juist en volledig contractenregister en een actuele en volledige inkoop- en (Europese) aanbestedingskalender nodig. Het argument dat is afgeweken van de aanbestedingsregels om de burgers snel van dienst te kunnen zijn, mag niet steeds worden gebruikt. Ook binnen de aanbestedingsregels zijn er mogelijkheden om procedures te versnellen.



### 4.5.3 Raming kapitaalinjectie EBN

De afgelopen decennia heeft de Staat via de deelname van Energiebeheer Nederland (EBN) in olie- en gasconcessies voor miljarden aan inkomsten genoten door de olie- en gaswinning in Nederland. Met het kabinetsbesluit tot de afbouw van de gaswinning in Groningen en de afnemende gasproductie uit de kleine velden komt de Nederlandse olie- en gaswinning in een afbouwfase. Hierdoor nemen de baten af, maar tegelijk nemen de kosten ook toe. Zo heeft de minister van EZK bij de Voorjaarsnota 2021 aangekondigd dat EBN in de periode 2023-2027 een kapitaalinjectie van € 1,9 miljard nodig heeft om zijn eigen vermogen te versterken, zodat EBN die toenemende kosten kan dekken. De voorgenomen kapitaalinjectie volgt op eerdere vermogensversterkingen in 2016 en 2019 van € 453 miljoen en € 450 miljoen. Gelet op het financieel belang voor de Staat en de beleidsmatige besluitvorming in de toekomst hebben wij de voorgenomen kapitaalinjectie en de onderliggende ramingen onderzocht. Met het oog op deze besluitvorming en de verantwoording hierover moet zowel de minister van EZK als het parlement namelijk beschikken over goede financiële informatie over de consequenties van beleid.

#### Energiebeheer Nederland (EBN)

EBN is een deelneming waarvan de Staat alle aandelen bezit. Het Ministerie van EZK voert het aandeelhouderschap uit. EBN neemt namens de Staat deel in de opsporing, winning, opslag en verkoop van olie en gas. Via EBN ontvangt de Staat een deel van de inkomsten uit deze activiteiten in de vorm van dividend. Via EBN draagt de Staat ook een deel van de kosten zoals de schadeafhandeling en de versterkingsoperatie in Groningen en de ontmanteling van olie- en gasinstallaties.

#### Aanleiding voorgenomen kapitaalinjectie

In 2021 hebben de ministers van EZK en BZK een nieuwe meerjarenraming van de kosten van de schadeafhandeling en de versterkingsoperatie in het gebied rond het Groningenveld gepubliceerd. Deze kosten worden betaald uit de inkomsten van de Maatschap Groningen, die het Groningenveld exploiteert. Binnen deze maatschap dragen de NAM (60%) en EBN (40%) de kosten. Omdat EBN onvoldoende geld had om deze kosten zelfstandig volledig te dekken, heeft de minister van EZK, als aandeelhouder, besloten om EBN vanaf 2023 extra publiek geld te verstrekken. In de rol van aandeelhouder is de minister van EZK verantwoordelijk voor de financiële continuïteit van EBN.

### **Onderbouwing raming € 1,9 miljard**

In bijlage 6 van de Voorjaarsnota 2021 wordt de kapitaalinjectie van € 1,9 miljard toegelicht. De kapitaalinjectie is gebaseerd op de meerjarenraming van de kosten voor schade en versterken (periode 2021-2027) en de mogelijkheden van EBN om deze kosten te dragen. Volgens het kabinet is een raming de best mogelijke inschatting van budgettaire consequenties in de toekomst (Algemene Rekenkamer, 2021). Wij constateren dat de minister van EZK aanvullende informatie die van invloed is op de raming, beschikbaar had, maar dat hij deze niet heeft gebruikt.

EBN verwachtte in de periode 2021-2027 een positief resultaat te realiseren, en heeft het Ministerie van EZK daarover begin 2021 geïnformeerd. De minister van EZK heeft dit positieve resultaat, van ongeveer € 200 miljoen per jaar, niet verwerkt in de raming. Verder heeft de minister van EZK bij de raming de voorziening van EBN ultimo 2019 gebruikt, terwijl de voorziening ultimo 2020 inmiddels ongeveer € 100 miljoen hoger was. Als de minister van EZK zijn berekening op deze meer actuele informatie had gebaseerd, zou de hoogte van de geraamde kapitaalinjectie lager zijn uitgevallen. In de begroting 2022 heeft de minister van EZK deze informatie ook niet gebruikt om de raming voor de kapitaalinjectie bij te stellen.

### **Onzekerheden in de raming**

In bijlage 6 van de Voorjaarsnota 2021 wordt toegelicht dat de omvang van de kapitaalinjectie nog onzeker is, omdat deze onder meer afhangt van de daadwerkelijke kosten voor schade en versterken. Wij constateren dat deze onzekerheid zowel betrekking heeft op de raming van het aantal gebouwen (q) dat schade ondervindt of versterkt moet worden, als op de gehanteerde prijzen (p). De onzekerheid van de raming heeft ook betrekking op de resultaten van EBN uit gaswinning. Ook bij die raming is er onzekerheid over zowel het volume (q) als de gasprijzen (p). Door hogere gasprijzen stijgen de inkomsten voor EBN.

### **Financiële informatiepositie afbouwfase olie- en gaswinning in Nederland**

De voorgenomen kapitaalinjectie in EBN is onderdeel van een bredere financiële bijdrage van de Staat aan de afbouwfase van de olie- en gaswinning in Nederland. De minister van EZK geeft aan dat de Staat uiteindelijk ongeveer 73% van de opbrengsten en kosten draagt (EZK, 2021). Het is daarom belangrijk dat de minister zicht heeft op alle mogelijke kosten van deze afbouw en dat hij beleidsmatige besluiten rond de olie- en gaswinning goed kan onderbouwen. Het parlement moet vervolgens over voldoende informatie beschikken om het beleid en de financiële gevolgen te kunnen beoordelen en het budgetrecht goed uit te kunnen oefenen.

In de begrotingen van EZK en BZK zijn de financiële gevolgen van de afbouw voor de Staat maar gedeeltelijk zichtbaar, omdat de begroting alleen laat zien hoeveel publiek geld er bijvoorbeeld via kapitaalinjecties naar EBN stroomt en hoeveel geld de Staat via EBN ontvangt in de vorm van dividend. Hierdoor is de bijdrage van de Staat aan de afbouwfase van de olie- en gaswinning niet goed te beoordelen en te controleren voor het parlement.

Vorig jaar bevalen we de ministers van EZK en BZK al aan inzichtelijk te maken welke kosten voor de schadeafhandeling en de versterking daadwerkelijk voor rekening komen voor de Staat (Algemene Rekenkamer, 2021). Ook de bijdrage van de schatkist aan andere relevante kostenposten rond de afbouw van de olie- en gaswinning zou de minister inzichtelijk moeten maken. Een voorbeeld hiervan zijn de kosten voor ontmanteling van de olie- en gasinfrastructuur in Nederland die deels via EBN lopen.

#### **Kosten ontmanteling olie- en gasinfrastructuur**

Eind 2020 werden de kosten voor het ontmantelen van de olie- en gasinfrastructuur geraamd op € 6,6 miljard. Volgens de minister van EZK draagt de Staat via onder meer EBN 73% van deze kosten. Alhoewel deze kosten niet zichtbaar zijn op de begroting van EZK, heeft de minister wel invloed op de ontwikkeling van deze kosten. Zo heeft EBN als doelstelling om deze kosten met 30% te verlagen. Daarnaast hebben besluiten van de minister van EZK effect op deze kosten en op de financiële gevolgen voor het Rijk. Bijvoorbeeld besluiten over het wel of niet hergebruiken van de infrastructuur of over het beleid voor het verwijderen van pijpleidingen. Het financieel belang van deze besluiten kan groot zijn. Zo raamt de minister van EZK dat het verwijderen van pijpleidingen circa € 4 miljard zou kosten. Deze kosten zijn niet meegenomen in de raming van de kosten voor ontmanteling omdat het beleid is dat pijpleidingen kunnen blijven liggen, tenzij de minister anders besluit.

Het Ministerie van EZK gebruikt eigen ramingen en ramingen van derden die van belang zijn voor de afbouwfase, zoals ramingen voor de aardgasbaten, voor de kosten van versterking en voor het dividend dat EBN uitkeert. Wij zien dat voor deze ramingen verschillende uitgangspunten worden gebruikt waardoor er een risico is dat er een versnipperd beeld ontstaat waarbij ramingen niet actueel of consistent zijn. Zo wordt bij het wetsvoorstel over het verwijderen of hergebruiken van mijnbouwwerken en investeringsaftrek van 20 mei 2020 informatie uit 2018 gebruikt bij de toelichting van de budgettaire gevolgen van het wetsvoorstel.

Wij zien wel dat de informatiepositie van de minister van EZK beter is geworden. Zo hebben de ministers van EZK en BZK in 2021 voor het eerst zelf een raming opgesteld van de schade- en versterkingskosten in Groningen. Het Ministerie van EZK geeft aan dat het voor 2021 minder inzicht had in de impact van beleid op de schadeoperatie in Groningen.

### **Aanbevelingen**

De afbouwfase van de olie- en gaswinning in Nederland heeft grote gevolgen voor de schatkist. Het is belangrijk om deze gevolgen goed te ramen en inzicht te bieden in de verschillende geldstromen. Zo kan de minister besluiten met gevolgen voor de schatkist beter onderbouwen en het parlement beter informeren. Wij bevelen aan dat de minister van EZK:

- de consistentie van samenhangende ramingen voor de afbouwfase van de olie- en gaswinning verbetert;
- het parlement periodiek een samenhangend overzicht verschaft van de verschillende geldstromen die van belang zijn voor de uitgaven en ontvangsten voor de Staat tijdens de afbouwfase van de olie- en gaswinning.
- Wij geven de Tweede Kamer in overweging mee om, waar nodig, vragen te stellen over de precieze veronderstellingen bij ramingen zoals die van de kapitaalinjectie voor EBN. De Kamer zou het hulpmiddel 'Eerste Hulp bij Ramingen' (AR 2021) hiervoor kunnen gebruiken.

### **4.5.4 Beoordeling financiële mogelijkheden olie- en gasbedrijven**

In Nederland vindt olie- en gaswinning plaats. Het kabinet heeft in het voorjaar van 2022 aangegeven de opsporings- en winningsactiviteiten op de Noordzee de komende jaren te willen versnellen, onder andere om de afhankelijkheid van Russisch gas te verminderen (EZK, 2022). Om dit verantwoord te laten plaatsvinden moeten olie- en gasbedrijven beschikken over voldoende financiële mogelijkheden. Deze bedrijven moeten in staat zijn om voldoende te investeren in de opsporing, de winning (bouw en onderhoud van olie- en gasinstallaties) en tot slot ook in de ontmanteling van installaties. Ook moeten de bedrijven in staat zijn om de kosten van eventuele schade als gevolg van de opsporing, winning en ontmanteling te dragen.

Om olie en gas op te sporen en te winnen hebben olie- en gasbedrijven een vergunning nodig van de minister van EZK. De Mijnbouwwet geeft de minister van EZK bevoegdheden om te beoordelen of bedrijven in staat zijn om de financiële lasten van de opsporing en de winning van olie en gas te dragen. Dit om te voorkomen dat de Staat, bij faillissement van olie- of gasbedrijven, uiteindelijk de rekening moet betalen. De minister van EZK kan vergunningen weigeren of intrekken als olie- en gasbedrijven

onvoldoende financiële mogelijkheden hebben om de financiële lasten te dragen en hij kan financiële zekerheden vragen. Wij hebben onderzocht hoe de minister van EZK de wettelijke bevoegdheden voor de beoordeling van financiële mogelijkheden van olie- en gasbedrijven toepast.

### **Beoordeling financiële mogelijkheden**

Uit de Mijnbouwwet volgt dat de minister van EZK, bij het verlenen van een vergunning of bij de overdracht van een vergunning, vooraf moet beoordelen of de financiële mogelijkheden van het olie- en gasbedrijf voldoende zijn. Deze beoordeling vindt niet bij alle vergunningaanvragen of overdrachten plaats. Het Ministerie van EZK geeft aan dat een beoordeling plaatsvindt als nieuwe olie- en gasbedrijven toetreden tot de Nederlandse markt en bij vergunningaanvragen voor grote projecten. De keuze om niet bij alle vergunningaanvragen of overname van vergunningen de financiële mogelijkheden te beoordelen is nergens vastgelegd.

### **Uitvoering beoordeling financiële mogelijkheden**

Energiebeheer Nederland (EBN)<sup>3</sup> voert de beoordeling van de financiële mogelijkheden van mijnbouwbedrijven uit en adviseert hierover de minister van EZK. Deze rol van EBN is niet vastgelegd in de Mijnbouwwet, lagere regelgeving of schriftelijke afspraken tussen de minister van EZK en EBN. Ook zijn er geen afspraken over de omgang met bedrijfsgevoelige informatie. In de praktijk vraagt de minister EBN steeds opnieuw om advies als de minister de financiële mogelijkheden van een olie- of gasbedrijf wil beoordelen. Volgens het Ministerie van EZK past het deze werkwijze al jaren toe.

### **Beoordelingscriteria financiële mogelijkheden aanvrager vergunning**

In de Mijnbouwwet is een aantal algemene beoordelingscriteria opgenomen op basis waarvan de minister van EZK een mijnbouwvergunning kan weigeren of intrekken. Zo moet een olie- of gasbedrijf voldoende financiële mogelijkheden hebben om de opsporings- of winningsactiviteiten uit te voeren, de infrastructuur achteraf te ontmantelen of om eventuele schade als gevolg van olie- en gas activiteiten te dragen. De minister van EZK heeft niet nader uitgewerkt wanneer mijnbouwbedrijven voldoen aan deze beoordelingscriteria. Bij afwezigheid van een nadere uitwerking bepaalt EBN zelf hoe zij deze criteria toepast bij het toetsen van de financiële draagkracht van mijnbouwbedrijven.

### **Beoordeling financiële mogelijkheden vergunninghouder**

Artikel 21 van de Mijnbouwwet geeft aan dat de minister van EZK een bestaande vergunning kan intrekken als er bij de vergunninghouder sprake is van een substantieel

negatieve ontwikkeling van de financiële mogelijkheden. De minister van EZK heeft niet nader uitgewerkt aan de hand van welke criteria beoordeeld kan worden of hier sprake van is. De minister van EZK heeft EBN of Staatstoezicht op de Mijnen (SodM) geen specifieke opdracht gegeven om te beoordelen of er zich bij een vergunninghouder een substantieel negatieve ontwikkeling voordoet. EBN geeft aan dat het vanuit zijn nauwe betrokkenheid bij de olie- en gaswinning inzicht heeft in de financiële positie van mijnbouwondernemingen. EBN is een marktpartij en geen toezichthouder zoals SodM.

### **Financiële aansprakelijkheden opsporing of winning**

De minister kan een vergunning weigeren als een mijnbouwonderneming alle eventueel uit de opsporings- en winningsactiviteiten voortvloeiende aansprakelijkheden niet kan dragen. Het gaat hier bijvoorbeeld om eventuele schade door bodembeweging of milieuschade. Het Ministerie van EZK geeft aan dat het niet mogelijk is om de eventuele schade door bodembeweging uit te drukken in een bedrag. Hierdoor kan EBN bij de beoordeling van de financiële mogelijkheden niet beoordelen of een olie- of gasbedrijf deze eventuele schades financieel kan dragen. Het Ministerie van EZK geeft aan dat er wel een kwalitatieve beoordeling van de risico's van de winning plaatsvindt bij de beoordeling van het winningsplan.

Het Ministerie van EZK stelt dat bedrijven eventuele aansprakelijkheden over het algemeen afdekken via verzekeringen, maar beoordeelt deze verzekeringen niet inhoudelijk.

### **Zekerheidsstelling voor financiële aansprakelijkheden**

Artikel 46 van de Mijnbouwwet geeft de minister van EZK de mogelijkheid om een mijnbouwonderneming te verplichten zekerheid te stellen om eventuele schades te dekken door bodembeweging. Hierbij moet eerst het olie- of gasbedrijf een redelijke inschatting maken van de kosten van de eventuele schade. De minister van EZK moet deze inschatting vervolgens, na advies van de Technische commissie bodembeweging (Tcbb), beoordelen en een besluit nemen om zekerheden te vragen. Het Ministerie van EZK geeft aan artikel 46 van de Mijnbouwwet nog nooit te hebben gebruikt. Een risico is dat de minister van EZK artikel 46 niet kan toepassen, omdat volgens het Ministerie van EZK een inschatting van een eventueel schadebedrag niet mogelijk is.

### **Zekerheidsstelling voor ontmanteling**

De minister van EZK kan op basis van artikelen 47 en 48 van de Mijnbouwwet zekerheden stellen bij bedrijven voor respectievelijk de ontmanteling van mijnbouwinstallaties en van kabel of pijpleiding. In ons verantwoordingsonderzoek 2018 (Algemene

Rekenkamer, 2019) hadden wij geconstateerd dat de minister van EZK niet beschikte over een afwegingskader waarin hij beschrijft in welk geval hij overgaat tot het eisen van zekerheden. Ook bleek de minister niet periodiek te beoordelen of hij zekerheidsstelling moest eisen. Wel was de minister van EZK bezig met een aanvullend wettelijk systeem voor zekerheidsstelling dat is ontwikkeld in samenwerking met de sector. Sinds 1 januari 2022 is deze nieuwe systematiek wettelijk verplicht. De monitorings- en adviesrol van EBN bij de nieuwe systematiek is ook wettelijk vastgelegd. Wij constateren dat de minister van EZK hiervoor wel beoordelingscriteria heeft vastgesteld.

### **Aanbevelingen**

Wij bevelen aan dat de minister van EZK:

- het beleid voor de beoordeling van de financiële mogelijkheden mijnbouwondernemingen uitwerkt en hierbij duidelijk maakt hoe hij de Mijnbouwwet toepast;
- het parlement informeert over de wijze waarop hij de bevoegdheden uit de Mijnbouwwet wil toepassen;
- schriftelijke afspraken maakt met EBN over de adviserende taak van EBN, waarbij aandacht is voor de toepassing van beoordelingscriteria, de beoordeling van afgesloten verzekeringen om aansprakelijkheden af te dekken en de omgang met bedrijfsvertrouwelijke informatie door EBN.

## **4.6 Oordeel over totstandkoming bedrijfsvoeringsinformatie**

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

De bedrijfsvoeringsinformatie in het *Jaarverslag 2021* van het Ministerie van EZK is betrouwbaar tot stand gekomen en is niet strijdig met de financiële verantwoordingsinformatie.

# 5.

## Beleidsresultaten

In dit hoofdstuk bespreken we de uitkomsten van ons onderzoek naar de resultaten van het beleid van de minister van EZK. Dit jaar hebben we gekeken naar de verzwaring van het elektriciteitsnet (§ 5.1). Ook hebben we onderzoek gedaan naar de informatie over continuïteitsrisico's bij 8 organisaties die publieke diensten uitvoeren. De resultaten van ons onderzoek naar TenneT en de Kamer van Koophandel (KVK) staan in § 5.2. In § 5.3 gaan we nader in op het toezicht op cybersecurity en § 5.4 is gereserveerd voor het opvolgonderzoek schadeafhandeling en versterkingsoperatie Groningen. We ronden dit hoofdstuk af met een oordeel over de totstandkoming van de beleidsinformatie in het *Jaarverslag 2021* van het Ministerie van EZK in § 5.5.

### 5.1 Verzwaring elektriciteitsnet

Door de energietransitie en het groeiende elektriciteitsgebruik van burgers en bedrijven neemt de belasting van het elektriciteitsnet steeds verder toe. Netbeheerders moeten het elektriciteitsnet uitbreiden om te zorgen voor voldoende capaciteit, maar zij kunnen het benodigde tempo niet meer bijbenen. In steeds meer gebieden in Nederland is de maximale capaciteit van het elektriciteitsnet bereikt en kunnen netbeheerders aanvragen van bedrijven en burgers voor grootschalige teruglevering of afname van elektriciteit momenteel niet inwilligen. Hierdoor kunnen deze bedrijven en burgers voorlopig geen werkende netaansluiting krijgen.

De minister voor Klimaat en Energie streeft naar een elektriciteitsvoorziening die schoon (CO<sub>2</sub>-arm), veilig, betrouwbaar, betaalbaar en ruimtelijk inpasbaar is (EZK, 2020a). Het toenemende tekort aan netcapaciteit duidt erop dat de minister in zijn



energiebeleid te weinig rekening heeft gehouden met de gevolgen van de energietransitie en het toenemende elektriciteitsgebruik voor de betrouwbaarheid van het elektriciteitsnet. De noodzaak voor uitbreiding van de netcapaciteit is de laatste maanden nog sterker toegenomen door plannen om naast de sluiting van het Groningenveld ook de import van Russisch aardgas drastisch te verminderen.

Wij hebben daarom onderzocht of de minister voor Klimaat en Energie<sup>4</sup> over voldoende informatie en mogelijkheden beschikt om de toenemende drukte op het elektriciteitsnet aan te pakken. Wij hebben voor dit onderzoek dossiers van het Ministerie van EZK bestudeerd en medewerkers van het Ministerie van EZK, de Autoriteit Consument & Markt (ACM) en diverse netbeheerders en netbeheerdeskundigen geïnterviewd (zie bijlage 2 voor een uitgebreide onderzoeksverantwoording). In dit onderzoek hebben we ons gericht op het beleid van de minister in de periode van 2019 tot en met 2021 over netcapaciteit. Vanwege de hoge urgentie van deze kwestie ontwikkelt de minister nieuw beleid. In onze bevindingen en conclusies verwijzen we waar nodig naar deze ontwikkelingen, maar de aanvullende beleidsmaatregelen van de minister gedurende 2022 zijn geen onderdeel geweest van dit onderzoek.

#### Duurzame Ontwikkelingsdoelen

De Duurzame Ontwikkelingsdoelen zijn 17 mondiale doelen voor 2030. Ze zijn afgesproken door de landen die zijn aangesloten bij de Verenigde Naties (VN), waaronder Nederland. Ze vormen een kompas voor uitdagingen als armoede, onderwijs en de klimaatcrisis.

Met dit beleidsonderzoek geven wij invulling aan de Duurzame Ontwikkelingsdoelen voor betaalbare en duurzame energie en duurzame steden en gemeenschappen.



### 5.1.1 Drukte elektriciteitsnet raakt bedrijven en burgers

Bedrijven en burgers wekken steeds meer elektriciteit op uit wind en zon, die ze veelal terugleveren aan het elektriciteitsnet. Hierdoor neemt de belasting van het elektriciteitsnet toe. Drukte op het elektriciteitsnet ontstaat ook door het groeiende elektriciteitsgebruik. Bijvoorbeeld doordat meer bedrijven elektriciteit gebruiken voor hun productie (elektrificatie van bedrijfsprocessen), woningen steeds vaker met warmtepompen worden verwarmd en meer mensen elektrisch rijden. Netbeheerders investeren flink in de uitbreiding en verzwaring van het elektriciteitsnet, maar kunnen het verlangde tempo niet bijbenen. Alle betrokken partijen zijn zich bewust van de ernst van de schaarste aan capaciteit op het elektriciteitsnet en de maatschappelijke impact hiervan. De belangrijkste knelpunten waar netbeheerders tegenaan lopen, zijn:

- de lange doorlooptijd voor de uitbreiding van netinfrastructuur (oplopend tot ruim 10 jaar bij hoogspanningsnetten), die nodig is voor ruimtelijke inpassing, voor het creëren van draagvlak, voor grondverwerving en voor besluitvormingsprocedures;
- de ruimte die het Europees kader voor het netbeheer al dan niet laat om een specifieke partij op basis van maatschappelijke criteria met voorrang of juist met vertraging van netcapaciteit te voorzien;
- een structureel tekort aan vakmensen om het elektriciteitsnet uit te breiden. Voor uitbreidingen tot 2025 verwachten netbeheerders en aannemers nog 6.000 tot 8.000 vacatures in te moeten vullen. Tegelijkertijd neemt het aantal afgestudeerde technici naar verwachting af.

In steeds meer gebieden in Nederland bereikt het elektriciteitsnet de maximale capaciteit voor afname en voor teruglevering van elektriciteit. Daardoor kunnen netbeheerders in grote delen van Nederland nu of in de nabije toekomst aanvragen van bedrijven en burgers voor grootschalige *teruglevering* van hernieuwbare elektriciteit niet inwilligen.<sup>5</sup> Inmiddels kunnen netbeheerders in sommige gebieden ook aanvragen voor grootschalige *afname* van elektriciteit niet altijd honoreren.

De netcapaciteitsproblemen vormen zo ook een grote belemmering voor de energietransitie. Als de problemen niet worden opgelost, verwacht het Ministerie van EZK dat de productie van elektriciteit uit wind en zon op land niet verder kan groeien, dat de industrie niet snel genoeg kan elektrificeren en dat de beoogde versnelde ombouw van de warmtevoorziening voor gebouwen (van gas naar elektrisch gestookt) stil komt te staan (EZK, 2022a). De door het kabinet beoogde aanscherping van het klimaatdoel voor 2030 tot ten minste 55% CO<sub>2</sub>-reductie ten opzichte van 1990, is dan volgens het ministerie niet haalbaar. Het gebrek aan netcapaciteit vormt daarnaast een obstakel voor Europese plannen om de afhankelijkheid van Russisch aardgas nog dit jaar te verminderen door meer hernieuwbare elektriciteit op te wekken.

Het tekort aan netcapaciteit heeft ook gevolgen voor de woningbouw. Het kabinet wil de woningbouw versnellen tot rond de 100.000 woningen per jaar, maar in steden als Amsterdam lukt het netbeheerders nu al niet om voorzieningen in nieuwbouwwijken van een werkende netaansluiting te voorzien (zie kader).

### Woningbouwopgave Amsterdam in de knel door beperkte netcapaciteit

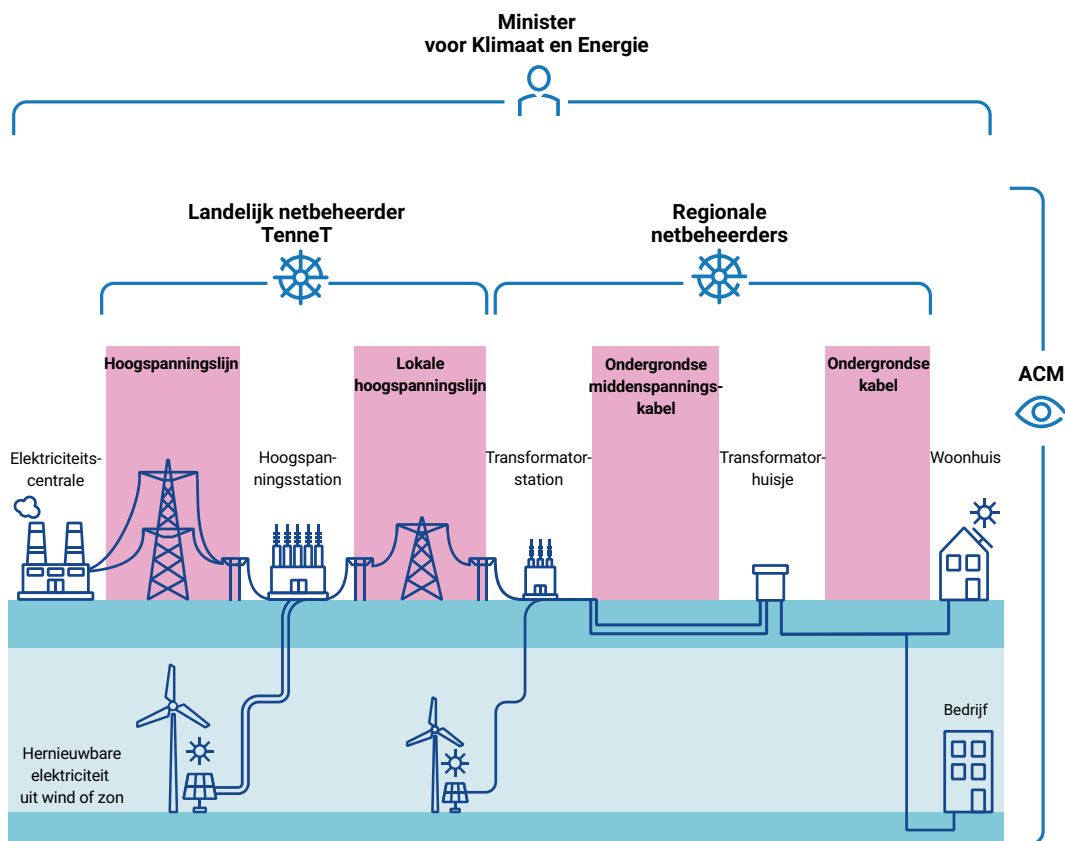
In sommige delen van Amsterdam kunnen bedrijven zich op korte termijn niet vestigen vanwege de schaarse capaciteit op het elektriciteitsnet. Verder dreigen in Amsterdam-Noord plannen om 25.000 woningen te bouwen vertraging op te lopen. Netbeheerder Liander kan voorzieningen zoals scholen, supermarkten en zorginstellingen in het gebied de komende 5 tot 7 jaar niet aansluiten. Voor de woningen is wel capaciteit gereserveerd, maar de gemeente Amsterdam wil geen 'slaapwijken' bouwen zonder voorzieningen (Gemeente Amsterdam, 2021).

## 5.1.2 Taak netbeheerders

Elektriciteit wordt opgewekt in een elektriciteitscentrale, of decentraal, bijvoorbeeld door wind- en zonneparken. Vervolgens transporteren netbeheerders deze elektriciteit naar woningen en bedrijven (zie figuur 7).

**Figuur 5** Dwarsdoorsnede elektriciteitsnet

De gereguleerde netbeheerders transporteren elektriciteit van de producent naar bedrijven en burgers.



Landelijk netbeheerder TenneT en de regionale netbeheerders zijn verantwoordelijk voor dit transport en voor de aansluiting van bedrijven en woningen. Daartoe breiden de netbeheerders het elektriciteitsnet uit en onderhouden zij het bestaande elektriciteitsnet. De Autoriteit Consument & Markt (ACM) is een zelfstandig bestuursorgaan (zbo) dat toezicht houdt op de uitvoering van de taken van netbeheerders, dat de noodzakelijkheid van de investeringen van netbeheerders toetst en dat de nettarieven voor bedrijven en burgers reguleert en vaststelt. De minister voor Klimaat en Energie is verantwoordelijk voor het beleid voor de elektriciteitsvoorziening.

### **5.1.3 Maatregelen vooral gericht op efficiënt gebruik van het elektriciteitsnet**

De minister voor Klimaat en Energie streeft naar een elektriciteitsvoorziening die schoon (CO<sub>2</sub>-arm), veilig, betrouwbaar, betaalbaar en ruimtelijk inpasbaar is (EZK, 2020a). Door de energietransitie en het toenemende elektriciteitsgebruik komt de betrouwbaarheid van het elektriciteitsnet in de knel en blijken de beleidsdoelen van de minister niet met elkaar in balans te zijn. In een eerder onderzoek uit 2015 vroegen wij reeds aandacht voor de samenhang tussen de beleidsdoelen voor het energiebeleid (Algemene Rekenkamer, 2015).

Dat komt niet, omdat de minister de problemen met de netcapaciteit de afgelopen jaren op zijn beloop heeft gelaten. We constateren dat de minister over veel informatie beschikt en mogelijke oplossingsrichtingen in beeld heeft om de netcapaciteitsproblemen aan te pakken. De minister heeft dan ook verschillende maatregelen genomen om de netcapaciteitsproblemen te verminderen. Daarbij valt op dat deze maatregelen vooral zijn gericht op het zo efficiënt mogelijk gebruiken van het bestaande elektriciteitsnet. Zo heeft de minister netbeheerders toegestaan de 'spitsstrook' op het elektriciteitsnet te gebruiken om hernieuwbare elektriciteit in te passen op het net. Deze spitsstrook gebruikten netbeheerders alleen bij storingen of onderhoud. Een ander besluit van de minister is om geen nieuwe SDE++-subsidie te verstrekken aan projecten voor het opwekken van hernieuwbare elektriciteit, zoals wind- en zonneparken, in gebieden waar de maximale netcapaciteit al is bereikt. Dit moet aanvragers bewegen zich in gebieden te vestigen waar nog wel capaciteit beschikbaar is op het elektriciteitsnet. We constateren wel dat deze maatregelen tot nog toe nauwelijks een oplossing bieden voor het tekort aan netcapaciteit.

### **5.1.4 Duidelijkheid gewenst over verdeling van schaarse netcapaciteit**

De minister voor Klimaat en Energie heeft inmiddels aangegeven dat het tekort aan netcapaciteit op korte termijn niet is opgelost (EZK, 2022b). Bedrijven en burgers

zullen de komende jaren steeds vaker de gevolgen hiervan ondervinden. Dat geldt ook voor kabinetsdoelen, die een fors beslag leggen op de netcapaciteit – zoals de energietransitie, woningbouw of de vestiging van bedrijven.

Op grond van de afspraken in het coalitieakkoord heeft de minister naar eigen zeggen een breed mandaat om een oplossing te bieden voor de netcapaciteitsproblemen (EZK, 2022b). De ernst van de problematiek maakt duidelijk de minister dit brede mandaat hard nodig heeft om het kabinet keuzes te laten maken over de verdeling van de schaarse netcapaciteit. Het is immers belangrijk dat het parlement, bedrijven en burgers weten hoe het kabinet met het tekort aan netcapaciteit wil omgaan. Hiervoor is het noodzakelijk dat de minister kabinetsdoelen, die de vraag naar netcapaciteit stimuleren, goed in beeld heeft. Dat geldt ook voor het klimaat- en energiebeleid van de minister zelf. Zo constateren wij bijvoorbeeld dat de minister tot nog toe nauwelijks maatregelen heeft genomen om de vraag naar netcapaciteit te beperken of meer te spreiden in de tijd, terwijl de minister met subsidies als de salderingsregeling, waarmee teruglevering van elektriciteit wordt beloond, bijdraagt aan deze vraag.

Daarnaast heeft een brede coalitie van brancheorganisaties voor netbeheerders, het bedrijfsleven en medeoverheden het kabinet opgeroepen om keuzes te maken over de prioriteiten die netbeheerders moeten stellen in hun werkzaamheden, zolang het elektriciteitsnet nog onvoldoende is versterkt (Actieteam Netcapaciteit, 2022). Het toenemende tekort aan netcapaciteit kan anders tot maatschappelijk onwenselijke situaties leiden bij de verdeling van de schaarse netcapaciteit, bijvoorbeeld als belangrijke voorzieningen, zoals scholen, niet tijdig een werkende netaansluiting kunnen krijgen.

Netbeheerders kunnen in theorie tijdelijk prioriteiten stellen, zowel bij het aansluiten van bedrijven en burgers op het elektriciteitsnet als bij uitbreiding van het elektriciteitsnet. De minister geeft aan ruimte te zien om netbeheerders prioriteiten te laten stellen bij investeringen voor *uitbreiding* van het elektriciteitsnet (EZK, 2022b). Bij het *aansluiten* van bedrijven en burgers ligt dat volgens de minister anders. Wettelijk gezien mogen netbeheerders geen onderscheid maken tussen verschillende typen aanvragers. Netbeheerders moeten alle aanvragers onder gelijke voorwaarden toegang verlenen tot het net. Dit zogeheten non-discriminatiebeginsel is verankerd in de Europese regelgeving voor de energiemarkt. De minister geeft daarom aan op grond van de Europese regels geen ruimte te zien om een specifieke partij met voorrang van netcapaciteit te voorzien. Uit ons onderzoek komt niet naar voren dat de minister deze uitleg van het non-discriminatiebeginsel heeft getoetst bij de Europese Commissie. De minister kan in ieder geval in overleg treden met de Europese Commissie over de mogelijkheden

die de Europese regelgeving biedt om prioritering bij uitbreidingsinvesteringen en bij het aansluiten van bedrijven en burgers op het elektriciteitsnet toe te staan. Bovendien verwachten wij dat er, indien nodig, ruimte is voor aanpassing van de Europese regels, omdat elders in Europa vergelijkbare vraagstukken en knelpunten met de netcapaciteit spelen (EZK, 2020b).

Voor prioritering van uitbreidingsinvesteringen van netbeheerders en van aansluiting van bedrijven en burgers op het elektriciteitsnet is het belangrijk dat de minister keuzes baseert op een brede en navolgbare afweging van publieke belangen. De druk op netbeheerders om bedrijven en burgers tijdig aan te sluiten en voldoende te investeren in het net moet hierbij onverminderd hoog blijven.

### **5.1.5 Conclusies**

Wij concluderen dat:

- de netcapaciteitsproblemen de hele energietransitie belemmeren, waardoor de voorgenomen aanscherping van het klimaatdoel tot ten minste 55% CO<sub>2</sub>-reductie in 2030 en het besluit om in EU-verband nog dit jaar grotendeels afscheid te nemen van de leveranties van Russisch aardgas onhaalbaar kunnen blijken;
- de doorlooptijd van uitbreidingsinvesteringen kan oplopen tot ruim 10 jaar en het tekort aan technisch personeel niet is verminderd;
- de maatregelen die de minister tot eind 2021 heeft genomen nauwelijks bijdragen aan een oplossing van het tekort aan netcapaciteit;
- vergaande keuzes over de verdeling van de schaarse netcapaciteit onvermijdelijk zijn, totdat het elektriciteitsnet voldoende is versterkt.

### **5.1.6 Oordeel over de beleidsresultaten**

Het beleid van de minister voor Klimaat en Energie om de problemen met de netcapaciteit te verminderen, beoordelen wij als zorgelijk.

### **5.1.7 Aanbevelingen**

Wij bevelen de minister voor Klimaat en Energie het volgende aan:

1. Kom met voorstellen om te bepalen welke kabinetsdoelen, die de vraag naar netcapaciteit stimuleren en een groot beslag leggen op de beschikbare netcapaciteit, voorrang moeten krijgen en communiceer duidelijk over de gemaakte keuzes, zodat het parlement, bedrijven en burgers weten hoe het kabinet wil omgaan met het tekort aan capaciteit op het elektriciteitsnet.
2. Treed in overleg met de Europese Commissie over de mogelijkheden om netbeheerders tijdelijk prioriteiten te laten stellen bij het uitbreiden van het elektriciteitsnet en bij het aansluiten van bedrijven en burgers op het elektriciteitsnet.

3. Baseer keuzes over prioritering van uitbreidingsinvesteringen van netbeheerders en van aansluiting van bedrijven en burgers op het elektriciteitsnet op een brede en navolgbare afweging van publieke belangen en informeer het parlement hier tijdig over.

## 5.2 Inzicht in risico's voor continuïteit dienstverlening TenneT en Kamer van Koophandel

Hoe staat het met het inzicht in de risico's voor de continuïteit van de dienstverlening van organisaties die publieke diensten leveren? Weten zij bijvoorbeeld of hun ICT-systemen toekomstbestendig zijn? Verwachten zij in de toekomst voldoende personeel in dienst te hebben? Zicht op dergelijke risico's is van belang om tijdig te kunnen bijsturen. We hebben voor 8 organisaties onderzocht in hoeverre de verantwoordelijke ministers zicht hebben op dergelijke continuïteitsrisico's. Ook keken we hoe zij het parlement hierover informeren. Als dat gepaard gaat met een duiding van de minister kan de betrokkenheid van het parlement voor continuïteitsrisico's worden vergroot. Het onderzoek heeft betrekking op de jaren 2020 en 2021. De overkoepelende uitkomsten presenteren we in de *Staat van de rijksverantwoording 2021*. Hieronder volgen de uitkomsten voor de Kamer van Koophandel (KVK) en TenneT.

### **Kamer van Koophandel (KVK)**

De belangrijkste uitkomsten van het onderzoek naar KVK zijn dat de minister van EZK duidelijke afspraken heeft gemaakt met KVK over de gewenste informatie over continuïteitsrisico's. De minister komt in actie als deze risico's zich voordoen. De minister informeert de Tweede Kamer ook over risico's als deze aan de orde zijn.

KVK is een zelfstandig bestuursorgaan. De organisatie beheert verschillende registers, waaronder het Handelsregister. KVK stimuleert de economische ontwikkeling door (potentiële) ondernemers te ondersteunen.

Hieronder lichten we de belangrijkste uitkomsten van ons onderzoek toe.

### **Duidelijke afspraken**

In het Protocol Werkafspraken heeft de minister van EZK duidelijk beschreven in welke documenten en op welke momenten KVK moet rapporteren over continuïteitsrisico's. We hebben vastgesteld dat deze risico's, volgens het protocol, aan de orde komen in periodieke overleggen met zowel de eigenaar als de opdrachtgever bij het ministerie. KVK hanteert een duidelijke aanpak om deze risico's te identificeren en volgt deze aanpak nauwkeurig.

### **De minister van EZK stuurt bij**

KVK rapporteert met name over risico's die te maken hebben met informatiebeveiliging en met verouderde software (legacy) bij de implementatie van nieuwe regelgeving. De organisatie meldt ook ontwikkelingen met open data die het verdienmodel van KVK mogelijk negatief beïnvloeden. KVK beschrijft de gevolgen van deze risico's voor haar publieke dienstverlening niet expliciet in het jaarverslag. Hoewel de minister van EZK niet over een gestandaardiseerde aanpak beschikt om risico's te beoordelen en daarnaar te handelen, komt de minister wel in actie wanneer risico's zich voordoen. Een voorbeeld hiervan is de instelling van een gezamenlijke EZK-/KVK-werkgroep die zich heeft gebogen over de toekomstige financiering van KVK. Dit heeft geresulteerd in meer financiële middelen voor KVK in de komende 3 jaar.

### **De minister van EZK informeert de Tweede Kamer**

KVK stuurt haar jaarverslag, na goedkeuring door de minister van EZK, elk jaar toe aan de Tweede Kamer. De minister van EZK informeert de Tweede Kamer over continuïteitsrisico's bij KVK als deze aan de orde zijn. Een voorbeeld hiervan is een brief uit december 2021. Daarin gaat de minister in op de gevolgen van ontwikkelingen met open data voor de financiering van KVK. De Tweede Kamer heeft het jaarverslag over 2020 van KVK niet besproken. Continuïteitsrisico's bij KVK zijn ook niet op een andere manier aan de orde gekomen in de Tweede Kamer.

### **TenneT**

Voor het onderzoek naar TenneT beschouwen we de Monitoring Leveringszekerheid, een jaarlijkse monitoringsrapportage over de leveringszekerheid van elektriciteit in Nederland, als risicoanalyse van de continuïteit van de dienstverlening. De belangrijkste uitkomsten van het onderzoek naar TenneT zijn dat de inhoud van de Monitoring 2020 Leveringszekerheid voldoet aan alle wettelijke vereisten. De minister voor Klimaat en Energie (KE) geeft geen duidelijk eigen oordeel over de risico's voor de leveringszekerheid waarover TenneT rapporteert. Daarnaast informeert de minister voor KE de Tweede Kamer incidenteel over de uitkomsten van de rapportage.

TenneT is een staatsdeelneming waarvan alle aandelen in handen van de Nederlandse Staat zijn. Dit staatsbedrijf beheert het hoogspanningsnet in Nederland en voor een deel van Duitsland. Daarnaast monitort TenneT onder andere de leveringszekerheid van elektriciteit in Nederland. Met leveringszekerheid wordt de mate bedoeld waarin verbruikers onder voorzienbare omstandigheden kunnen rekenen op de levering van elektriciteit. De minister voor KE is wettelijk verantwoordelijk voor de monitoring van de leveringszekerheid van elektriciteit.



Hieronder lichten we de belangrijkste uitkomsten van ons onderzoek toe.

### **Inhoud Monitoring voldoet aan alle wettelijke eisen**

In de Elektriciteitswet is helder omschreven welke informatie de Monitoring Leveringszekerheid moet bevatten. We hebben vastgesteld dat de Monitoring alle wettelijk verplichte elementen bevat. TenneT hanteert een duidelijke aanpak voor de inventarisatie en analyse van informatie over de elektriciteitsmarkt en volgt deze aanpak nauwkeurig.

### **Minister geeft geen duidelijk eigen oordeel over de leveringszekerheid**

TenneT rapporteert in de Monitoring over de gevolgen van de binnenlandse elektriciteitsvraag en verschillende vormen van elektriciteitsaanbod voor de leveringszekerheid van elektriciteit op lange termijn. De minister voor KE heeft contact met TenneT terwijl de Monitoring tot stand komt, maar we hebben niet kunnen vaststellen dat de minister een duidelijk eigen oordeel velt over de uitkomsten van de Monitoring en het advies van TenneT. De mogelijkheden om in te grijpen in de markt zijn overigens vastgelegd in Europese regelgeving. Volgens de minister voor KE gaven de uitkomsten van de Monitoring over 2020 geen aanleiding tot ingrijpen.

### **Minister informeert Tweede Kamer incidenteel**

De minister voor KE deelt de Monitoring Leveringszekerheid niet met de Tweede Kamer en is daartoe ook niet wettelijk verplicht. TenneT publiceert het rapport zelf wel. De Monitoring Leveringszekerheid 2020 is aan de orde gekomen in een brief van de (toen nog) staatssecretaris voor KE. De minister verstrekt deze informatie niet jaarlijks.

## **5.3 Toezicht op cybersecurity**

Cybersecurity is een belangrijk maatschappelijk thema. Veel belangrijke processen en diensten in de energiesector, het bankwezen en de gezondheidszorg zijn afhankelijk van digitale infrastructuur. Energiebedrijven, netbeheerders, banken en telecomaانبieders lopen steeds meer digitale risico's. Ze kunnen bijvoorbeeld het slachtoffer worden van hackers, gijzelsoftware of DDoS-aanvallen waardoor hun diensten slecht of helemaal niet meer bereikbaar zijn voor medewerkers of klanten.

De Wet beveiliging netwerk- en informatiesystemen (Wbni) is erop gericht de digitale weerbaarheid van Nederland te vergroten, de gevolgen van cyberincidenten te beperken en zo maatschappelijke ontwrichting te voorkomen. De minister van EZK is verantwoordelijk voor het toezicht op de Wbni voor de sectoren energie (waaronder

elektriciteitsbedrijven en exploitanten van oliepijpleidingen) en digitale infrastructuur (zoals internetknooppunten). De minister van EZK heeft Agentschap Telecom (AT), onderdeel van het Ministerie van EZK, aangewezen als toezichthouder op de Wbni. We hebben onderzocht of AT voldoende invulling geeft aan het toezicht op de naleving van de Wbni.

### **Conclusie en aanbeveling voor de minister van EZK**

Onze belangrijkste conclusie is deze: AT houdt op dit moment voldoende toezicht op de naleving van de Wbni, maar we signaleren wel risico's voor de toekomst. Cybersecurity is voortdurend in ontwikkeling, er zijn veel verschillende actoren en er moet veel worden afgestemd tussen toezichthouders en overige betrokken partijen. Verder is het de verwachting dat door nieuwe (Europese) wetgeving de toezichtstaak van AT uitgebreid zal worden. We bevelen de minister van EZK dan ook aan zich goed voor te bereiden op de toekomstige ontwikkelingen en de gevolgen daarvan voor het toezicht op cybersecurity.

Hierna beschrijven we hoe het wettelijk toezicht op cybersecurity is geregeld en hoe AT invulling geeft aan het toezicht. Vervolgens beschrijven we de relevante ontwikkelingen die van invloed zijn op de uitvoering van het toezicht op de Wbni door AT. We sluiten af met onze conclusies en aanbevelingen.

## **5.3.1 Wettelijk toezicht op cybersecurity**

### **Europese wetgeving voor cybersecurity**

De richtlijn Netwerk- en informatiebeveiliging (NIB-richtlijn) is een 'cybersecurity-wet' op Europees niveau. Het uitgangspunt van deze richtlijn is het tot stand brengen van een hoog gemeenschappelijk niveau van beveiliging van netwerk- en informatiesystemen die essentieel zijn voor de instandhouding van kritieke maatschappelijke en economische activiteiten (zoals energie, het bankwezen en de gezondheidszorg) in de Europese Unie. Nederland heeft de NIB-richtlijn geïmplementeerd in de Wet beveiliging netwerk- en informatiesystemen (Wbni) en het Besluit beveiliging netwerk- en informatiesystemen (Bbni), die in werking zijn getreden op 9 november 2018 respectievelijk 1 januari 2019. Aan de Wbni moeten voldoen:

- vitale aanbieders: partijen die een dienst aanbieden waarvan de continuïteit van vitaal belang is voor de Nederlandse samenleving. 'Vitaal' is een begrip dat in Nederland wordt gebruikt, de Europese richtlijn spreekt van 'essentieel';
- digitale dienstverleners: online marktplaatsen, zoekmachines en cloudcomputer-diensten.

Deze organisaties moeten maatregelen nemen om incidenten te voorkomen en ze moeten incidenten met ‘aanzienlijke gevolgen’ melden. Ze zijn primair zelf verantwoordelijk voor hun digitale weerbaarheid. De minister van Justitie en Veiligheid (JenV) is verantwoordelijk voor de coördinatie van de totstandkoming en de coördinatie van de uitvoering van de Wbni. Het Ministerie van JenV coördineert het actueel houden van één integrale lijst van vitale processen in Nederland (de Nederlandse vitale infrastructuur).

### **De Wbni heeft een bredere scope dan de NIB-richtlijn**

In de NIB-richtlijn staat een limitatief aantal sectoren waarbinnen ‘Aanbieders van Essentiële Diensten’ (AED’s) kunnen worden aangewezen. De Nederlandse AED’s zijn aangewezen in het Bbni. De vakdepartementen zijn primair verantwoordelijk voor de afweging welke aanbieders beschouwd moeten worden als *vitaal*. De minister van EZK is verantwoordelijk voor het toezicht op de AED’s in de vitale sectoren *energie en digitale infrastructuur*. Aangewezen als AED in deze sectoren zijn bijvoorbeeld de Nederlandse Aardolie Maatschappij (NAM), Kerncentrale Borssele, netbeheerder TenneT, energieleverancier Eneco en bepaalde aanbieders van internetknooppunten.

Nederland beschouwt echter meer sectoren als vitaal dan de sectoren die in de NIB-richtlijn worden genoemd, en wijst binnen die sectoren ‘Andere Aangewezen Vitale Aanbieders’ (AAVA’s) aan. Het gaat hier bijvoorbeeld om aanbieders van digitale overheidsprocessen. Voorbeelden van vitale digitale overheidsprocessen zijn DigiD en het Handelsregister van de Kamer van Koophandel (KVK). Het gaat hier om processen in sectoren die niet worden genoemd in de NIB-richtlijn. Digitale dienstverleners (Digital Service Providers: DSP’s) vallen ook onder de NIB-richtlijn en de Wbni.

## **5.3.2 Organisatie van het toezicht op de Wbni**

### **Meldplicht voor incidenten**

Organisaties in vitale sectoren zijn verplicht om ernstige veiligheidsincidenten op het terrein van cybersecurity te melden bij het Nationaal Cyber Security Centrum (NCSC). Dit is een onderdeel van het Ministerie van JenV, en is op grond van de Wbni aangewezen als Computer Security Incident Response Team (CSIRT) voor AED’s en AAVA’s. Voor DSP’s is er een apart meldpunt voor incidenten: het CSIRT-DSP (onderdeel van het Ministerie van EZK). AED’s in de sectoren energie en digitale infrastructuur en DSP’s zijn ook verplicht om incidenten met aanzienlijke gevolgen voor de door hen verleende dienst te melden bij AT.

### **Verplichting om maatregelen te nemen**

Aanbieders van Essentiële Diensten en 'digitale dienstverleners' hebben op grond van de Wbni naast de *meldplicht* voor incidenten ook een *zorgplicht*. Die zorgplicht betekent dat de aanbieders 'passende maatregelen' moeten nemen om risico's voor de beveiliging van hun netwerk- en informatiesystemen te beheersen, om incidenten te voorkomen en om de gevolgen van eventuele incidenten zoveel mogelijk te beperken. Voor Andere Aangewezen Vitale Aanbieder geldt deze zorgplicht op grond van de Wbni niet.

### **Advies en ondersteuning**

Alle vitale aanbieders (AED's en AAVA's) kunnen voor *advies en ondersteuning* een beroep doen op het NCSC. 'Digitale dienstverleners' kunnen hiervoor terecht bij een eigen adviesteam: het zogenoemde CSIRT-DSP. In de Wbni is er een scheiding tussen toezicht en advies/bijstand. De toezichthouders houden toezicht, en de Computer Security Incident Response Teams verlenen bij incidenten op verzoek bijstand. Het NCSC gaat vertrouwelijk om met incidentmeldingen, behalve als de nationale veiligheid in het geding is en/of er risico bestaat op maatschappelijke onrust.

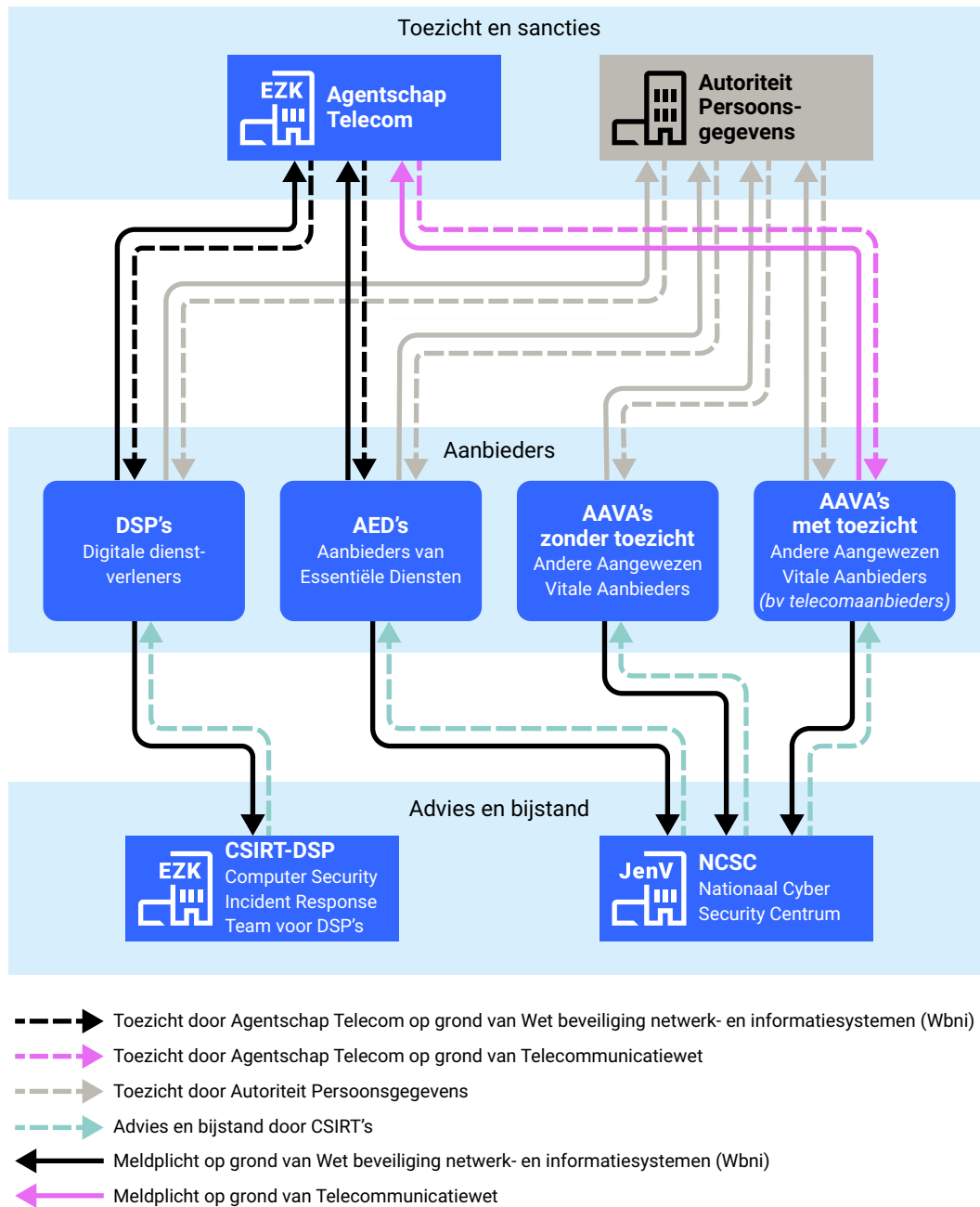
### **Bescherming van persoonsgegevens**

De Autoriteit Persoonsgegevens (AP) houdt op grond van de Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG) toezicht op alle organisaties, zowel publieke als private, die persoonsgegevens verwerken. Onder deze organisaties vallen dus ook de vitale aanbieders en de digitale dienstverleners.

In figuur 6 staat een schema met de belangrijkste actoren bij het toezicht op de Wbni binnen de scope van ons onderzoek.

**Figuur 6** Belangrijkste actoren in ons onderzoek naar het toezicht op de Wbni

**Belangrijkste actoren in ons onderzoek naar het toezicht op de Wbni**



**Meerdere toezichthouders**

Naast AT zijn er ook andere toezichthouders betrokken bij het toezicht op de cybersecurity van vitale processen, bijvoorbeeld de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) en De Nederlandsche Bank (DNB). Niet voor iedere sector met vitale processen is een toezichthouder voor de cybersecurity aangewezen. Voor de sectoren Chemie en Digitale Overheidsprocessen is dit bijvoorbeeld (nog) niet het geval.

De betrokken toezichthouders voeren periodiek overleg over de cybersecurity van vitale processen. Dit toezichthoudersoverleg is ontstaan in de periode in aanloop

naar de inwerkingtreding van de Wbni. Namens alle betrokken toezichthouders is in juni 2021 het *Samenhangend inspectiebeeld cybersecurity vitale processen 2020-2021* (JenV, 2021) uitgebracht. De Inspectie Justitie en Veiligheid coördineert de opstelling van dit document, in nauwe samenwerking met AT. AT heeft ook individuele samenwerkingsovereenkomsten met andere betrokken toezichthouders.

### 5.3.3 Invulling van het toezicht door AT

#### Verschillende toezichtsregimes

In de Wbni gelden voor de verschillende typen aanbieders (AED's, AAVA's en DSP's) verschillende rechten en plichten. Dat heeft gevolgen voor de wijze waarop het toezicht door AT is ingericht:

- AT houdt *actief* toezicht op de AED's die door de minister van EZK zijn aangewezen. Dat betekent dat er geplande inspecties plaatsvinden die zijn gericht op opzet, bestaan en werking van het risicomanagementproces en het treffen van passende beheersingsmaatregelen door de AED's.
- AT houdt *reactief* toezicht op de DSP's; inspecties vinden plaats op basis van signalen en incidenten. AT onderneemt wel actie om DSP's zoveel mogelijk bewust te maken van het feit dat ze een meldplicht en een zorgplicht hebben.
- *Niet* onder het Wbni-toezicht van AT vallen AAVA's. Dit is omdat ze geen zorgplicht hebben en geen meldplicht bij AT. Bij sommige AAVA's is er echter wel toezicht door AT op grond van andere wet- en regelgeving. Zo volgt de zorgplicht, de meldplicht en het toezicht door AT voor telecomaandbieders uit de Telecommunicatiewet. Voor de (vitale) telecomaandbieders geldt er daarmee een zorgplicht, een meldplicht en een toezichtsregime dat vergelijkbaar is met dat van de Wbni.

#### Budget voor toezicht op de Wbni

Voor de Wbni is voor 2022 een totaalbudget begroot van ruim € 4,2 miljoen. AT geeft aan dat er begin 2022 voldoende capaciteit is om toezicht te houden op de Wbni.

#### Uitvoering van het toezicht

In de Wbni en het Bbni zijn normen voor de zorgplicht en de meldplicht opgenomen, waar AT aan toetst. De melddrempels voor incidenten bij AED's worden vastgesteld door de minister van EZK, voor incidenten bij DSP's in een Europese verordening. De normen voor de zorgplicht zijn 'open normen': AED's moeten passende en evenredige organisatorische en technische maatregelen treffen om de continuïteit van de dienstverlening te waarborgen. AT hanteert bij het toezicht op de zorgplicht diverse in het vakgebied erkende normen voor informatiebeveiliging en cybersecurity. AT wil met het toezicht vooral aan de voorkant zitten en daarmee de incidenten voor zijn. AT besteedt bij het toezicht aandacht aan het 'herstellend vermogen' van de

organisaties, dat wil zeggen dat de gevolgen van een incident zoveel mogelijk beperkt worden. Als er meer toezichttaken bij zouden komen, verwacht AT dat er mogelijk meer inspecteurs bij moeten komen om toezicht te houden op de Wbni, of dat er andere keuzes gemaakt moeten worden in de toezichtstrategie. Dat zou bijvoorbeeld een aanpassing kunnen betekenen van het aantal uit te voeren inspecties en/of minder ruimte om met de onder toezicht gestelde in gesprek te kunnen gaan over mogelijke verbeteringen.

### 5.3.4 Relevante ontwikkelingen voor het toezicht

#### **Aanpassing van Europese wetgeving**

Op 16 december 2020 heeft de Europese Commissie (EC) het voorstel<sup>6</sup> gedaan voor de vervanging van de huidige NIB-richtlijn. Met de invoering hiervan zal de EC waarschijnlijk meer sturing gaan geven aan welke organisaties door de lidstaten worden aangewezen als 'belangrijke' of 'essentiële' aanbieders (dit zijn de termen die worden gebruikt in de Europese wet). In de praktijk blijkt dat er nu soms grote verschillen bestaan tussen de verschillende lidstaten. In Nederland is bijvoorbeeld de gezondheidszorg (waaronder de ziekenhuizen) niet als vitaal verklaard, en zijn er dus geen AED's binnen deze sector aangewezen. In bijvoorbeeld België, Finland en Frankrijk wordt de gezondheidszorg wel als vitaal aangemerkt. Als de nieuwe richtlijn in Nederland wordt geïmplementeerd, zal moeten worden bepaald welke van de belangrijke en essentiële aanbieders door Nederland als vitaal worden verklaard. Het is nog niet zeker wanneer de nieuwe richtlijn in werking zal treden, vooralsnog wordt uitgegaan van 2024.

Verder ziet AT een samenhang tussen de nieuwe NIB-richtlijn en de *Network Code on Cybersecurity*.<sup>7</sup> Dit is een Europese aanpassing van de energiewetgeving, die naast de NIB-richtlijn extra regels en taken voor cybersecurity introduceert in de elektriciteitssector. Er gelden dan in de elektriciteitssector verschillende wettelijke kaders, en sommige dienstverleners kunnen dan onder beide regimes vallen. De *Network Code* zal in dat geval voorgaan op de NIB-richtlijn.

#### **Verskil in plichten tussen vitale aanbieders**

AAVA's en AED's zijn beide vitale aanbieders, maar AAVA's vallen, in tegenstelling tot AED's, niet onder het Wbni-toezicht. AAVA's hebben geen zorgplicht en geen meldplicht bij de toezichthouder. De minister van JenV heeft op 20 maart 2020 de Tweede Kamer in een brief<sup>8</sup> laten weten de wet te willen wijzigen zodat voor *alle* vitale aanbieders de Wbni volledig van toepassing wordt, tenzij sectorale wetgeving al vergelijkbare eisen stelt. Dit kan gevolgen hebben voor het toezicht op bijvoorbeeld KVK. De minister van EZK heeft, als verantwoordelijke voor KVK, geoordeeld dat het

Handelsregister van KVK moet worden aangemerkt als ‘andere dienst waarvan de continuïteit van vitaal belang is voor de Nederlandse samenleving’. Het Handelsregister valt onder de sector ‘Digitale overheid’. Deze sector valt onder de verantwoordelijkheid van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK). Voor de digitale overheidsprocessen is nu nog geen toezichthouder cybersecurity aangewezen. Als de wetswijziging een feit is, moet er wel een toezichthouder worden aangewezen voor deze processen. Het is nog niet duidelijk wie de toezichthouder gaat worden en wie de toezichthouder aanwijst als het zo ver is (de minister van EZK of van BZK).

### **5.3.5 Conclusies en aanbevelingen**

We constateren dat AT voldoende toezicht houdt op de naleving van de Wbni. AT heeft zicht op de doelgroepen en werkt nauw samen met de overige betrokken toezichthouders. AT stelt dat het voor de huidige toezichtsovername beschikt over voldoende middelen. We merken wel op dat het lastig is het resultaat van het toezicht op de Wbni kwantitatief uit te drukken. AT stuurt op preventie en het effect van preventie is moeilijk te meten. Bovendien zijn organisaties primair zelf verantwoordelijk voor hun digitale weerbaarheid, en kan er ondanks goed inspectiewerk toch iets misgaan.

Voor de toekomst zien we een aantal ontwikkelingen die de uitvoering van het toezicht op de Wbni kunnen beïnvloeden:

1. Meer toezichtstaken door nieuwe wetgeving: er wordt binnen 2 jaar nieuwe EU-regelgeving verwacht. Daarmee zal de toezichtstaak van AT zich waarschijnlijk uitbreiden, onder andere in de elektriciteitssector. Ook de Wbni wordt naar verwachting aangepast, waardoor meer aanbieders onder het toezicht van AT gaan vallen.
2. Tekort aan technisch personeel: het is lastig om aan (hoog)gekwalificeerd (technisch) personeel te komen dat nodig is voor onderzoek naar cybersecurity.
3. Nieuwe, geavanceerde cyberdreigingen: de aard van de cyberdreigingen verandert snel en digitale risico's nemen toe. Het risico bestaat dat de overheid achterloopt met de wet- en regelgeving en het toezicht.

Verder merken we op dat de organisatie van de cybersecurity versnipperd is. Er zijn verschillende actoren en er moet veel worden afgestemd tussen toezichthouders en overige betrokken partijen. Aanbieders van (vitale) diensten hebben te maken met diverse toezichthouders en moeten incidenten bij meerdere partijen melden. Bovendien zijn er verschillen in verplichtingen tussen de verschillende vitale aanbieders.



## **Aanbevelingen**

We bevelen de minister van EZK aan om samen met AT scenario's te ontwikkelen voor de hierboven geschetste ontwikkelingen, zodat de minister hier snel op kan anticiperen met beleidsvoorstellen. We adviseren de minister in deze scenario's rekening te houden met een (sterke) toename van het aantal organisaties waar de AT toezicht op houdt en/of een (groot) tekort aan gekwalificeerde onderzoekers en inspecteurs.

## **5.4 Opvolgonderzoek Groningen**

In het verantwoordingsonderzoek 2020 deden wij onderzoek naar de schadeafhandeling en versterking van gebouwen vanwege de gaswinning uit het Groningenveld (Algemene Rekenkamer, 2021a en b). Voor het verantwoordingsonderzoek 2021 hebben we onderzocht in hoeverre de ministers van EZK en BZK in 2021 onze aanbevelingen hebben opgevolgd. In 2021 was de minister van EZK verantwoordelijk voor de schadeafhandeling en de minister van BZK voor de versterkingsoperatie. Vanaf januari 2022 is de staatssecretaris Mijnbouw (van het Ministerie van EZK) verantwoordelijk voor beide operaties. Het Instituut Mijnbouwschade Groningen (IMG) handelt de schade af, en de Nationaal Coördinator Groningen (NCG) - een andere overheidsinstantie - voert de versterkingsoperatie uit.

In dit rapport richten we ons op de opvolging van onze aanbevelingen over de kosten en de resultaten van de schadeafhandeling en de versterkingsoperatie, en wat de gevolgen zijn voor bewoners. Zij zijn immers het meest geholpen als met het beschikbare geld hun huizen snel worden versterkt en als zij snel vergoedingen ontvangen voor schades. In 2021 zien wij daarin weinig vooruitgang. De ministers, het IMG en de NCG hebben maatregelen genomen om de uitvoering te versnellen en de uitvoeringskosten te verlagen, maar het effect van deze maatregelen zien wij nauwelijks terug in de resultaten voor 2021.

### **5.4.1 Aanpassingen in schade- en versterkingsaanpak**

In het verantwoordingsonderzoek 2020 hebben we de ministers aanbevolen om geen nieuwe beleidswijzigingen door te voeren en te zorgen voor continuïteit en voorspelbaarheid. Anders weten bewoners niet goed waar zij aan toe zijn. Toch hebben beide ministers in 2021 aanpassingen doorgevoerd. Deze aanpassingen zijn weliswaar gericht op een snellere uitvoering en lagere uitvoeringskosten. Maar ze plaatsen de bewoners voor lastige dilemma's zonder dat de gevolgen voor bewoners altijd duidelijk zijn.

### **Schadeafhandeling**

Het IMG heeft in 2021 een regeling voor een *vaste vergoeding* geïntroduceerd om schade sneller en efficiënter af te handelen. Bewoners die van de regeling gebruikmaken, krijgen € 5.000 uitgekeerd zonder dat er een schadedeskundige aan te pas komt. Volgens het IMG is de regeling bedoeld voor kleine, simpele schades, maar dit staat op het aanvraagformulier voor de regeling niet duidelijk vermeld. Verder kan de bewoner in principe geen aanspraak maken op een schadevergoeding bij *nieuwe* schade, nadat de vergoeding is uitgekeerd. Een nieuwe aanvraag is pas mogelijk als er in de buurt van het gebouw een aardbeving met een trillingssnelheid van meer dan 5 millimeter per seconde wordt gemeten. Een dergelijke trillingssnelheid is aan de randen van het aardbevingsgebied nog niet eerder gemeten. De kans dat nieuwe schade vergoed wordt, is voor bewoners in de randgebieden dus heel klein, maar dit vermeldt het IMG niet duidelijk op het aanvraagformulier.

### **Versterking**

De bestuurlijke afspraken uit november 2020 (BZK en EZK, 2020) die beide ministers, de provincie Groningen en de betrokken gemeentes maakten, leidden ertoe dat (een deel van) de bewoners nu kan kiezen voor een *herbeoordeling* van de versterking van hun gebouw. Deze herbeoordelingen zijn bedoeld om het versterkingsproces te versnellen en kosten ervan te verminderen. De minister verwacht namelijk dat de NCG door de nieuwste inzichten toe te passen, minder gebouwen hoeft te versterken. Na een herbeoordeling zijn er waarschijnlijk minder ingrijpende versterkingswerkzaamheden nodig aan de woning van een bewoner. Maar tegelijkertijd zit een bewoner langer in onzekerheid over wat er aan zijn woning moet gebeuren en over wanneer dat gebeurt. Bij een herbeoordeling legt de NCG het lopende versterkingsproces tijdelijk stil; er wordt immers opnieuw een beoordeling gedaan. Als na een nieuwe beoordeling blijkt dat er nog versterkingsmaatregelen moeten worden genomen, is het niet zeker wanneer een gebouw in een uitvoeringstraject kan worden meegenomen.

### **5.4.2 Verhouding uitvoeringskosten en vergoedingen/versterkingskosten**

In het verantwoordingsonderzoek 2020 concludeerden wij dat de verhouding tussen apparaatskosten en daadwerkelijke versterkingskosten en schadevergoedingen disproportioneel was. Het IMG en de NCG maken veel kosten voor de inzet van deskundigen. We vinden de apparaatskosten in 2021 verhoudingsgewijs nog steeds te hoog. Bij de afhandeling van fysieke schade zijn de uitvoeringskosten relatief zelfs gestegen ten opzichte van 2020. Pas in 2022 zullen de wijzigingen in de aanpak van schade en versterken waarschijnlijk leiden tot lagere uitvoeringskosten. Het IMG

en de NCG verwachten dat de invoering van de vaste vergoeding, respectievelijk de typologie-aanpak tot een verlaging van de uitvoeringskosten leidt.

### **Schadeafhandeling**

Voor de afhandeling van fysieke schade aan huizen en andere gebouwen gaf het IMG in 2021 in totaal ruim € 230 miljoen uit aan uitvoeringskosten en bijna € 310 miljoen aan schadevergoedingen (IMG, 2022). Verhoudingsgewijs ging er meer geld naar uitvoeringskosten dan in 2020. In 2021 was het IMG bij iedere uitgekeerde euro schadevergoeding € 0,74 aan uitvoeringskosten kwijt. Dat was in 2020 nog € 0,56. Het IMG wijt deze stijging grotendeels aan schadedossiers die in 2021 tijdelijk op pauze zijn gezet in afwachting van de introductie van de vaste vergoeding. Voor deze dossiers heeft het IMG in 2021 wel al uitvoeringskosten gemaakt, terwijl het IMG de meeste schadevergoedingen pas in 2022 uitkeert. Voor elke melding die het IMG met een vaste vergoeding afhandelt, bespaart het IMG naar verwachting gemiddeld € 4.500 aan uitvoeringskosten.

### **Versterking**

Over het jaar 2021 heeft het Ministerie van BZK voor de versterkingsoperatie facturen van in totaal € 388,4 miljoen (exclusief btw) opgesteld om bij de NAM in rekening te brengen. De verhouding tussen uitvoeringskosten en versterkingskosten is in 2021 ongeveer gelijk gebleven ten opzichte van 2020 (de uitvoeringskosten maken 23% van de totale kosten uit). Hierbij merken we op dat de kosten van de opname en beoordeling, waarbij de NCG op basis van onderzoek bepaalt of versterking nodig is, onder de post versterkingskosten vallen. In het verantwoordingsonderzoek 2020 schreven we dat het Ministerie van BZK en NCG de gemiddelde kosten voor een afzonderlijke beoordeling van een woning op € 50.000 - € 52.000 schatten. Tijdens deze beoordelingsfase worden er helemaal geen bouwwerkzaamheden verricht.

In 2021 is de NCG gestart met het beoordelen van woningen volgens de zogenoemde typologie-aanpak. Daarmee worden dezelfde soort woningen hetzelfde beoordeeld en niet één voor één afzonderlijk, zoals in de reguliere aanpak. Deze typologie-aanpak leidt tot lagere beoordelingskosten per woning, namelijk € 2.500. Hierbij merken wij op dat er in 2021 nog 2.452 reguliere beoordelingen hebben plaatsgevonden. Ook in 2022 moeten er nog zo'n 2.100 adressen via de reguliere aanpak worden beoordeeld. Hiervan bedragen de kosten afhankelijk van de aanpak € 52.000 tot zelfs € 130.000. Het totaal aantal nog uit te voeren reguliere beoordelingen kan nog groeien, omdat bepaalde gebouwen mogelijk toch niet via de typologie-aanpak kunnen worden beoordeeld.

### 5.4.3 Voortgang

De wijzigingen in de aanpak van de schadeafhandeling en de versterkingsoperatie hebben in 2021 geleid tot vertraging in de uitvoering van de schadeafhandeling en de versterkingsoperatie.

#### **Schadeafhandeling**

Het IMG heeft zijn doelstelling om reguliere schademeldingen voor fysieke schade binnen een half jaar af te handelen in 2021 opnieuw niet gehaald. Eind 2021 handelde het IMG 40% van de reguliere schademeldingen binnen een half jaar af. Eind 2020 lag dat percentage nog op 71%. Verder constateren we dat het aantal nog af te handelen meldingen bij het IMG in 2021 steeds rond de 30.000 schommelde, hoewel het gemiddelde aantal nieuwe schademeldingen per week is gedaald. Het IMG wijt de opgelopen doorlooptijd aan ruim 10.000 meldingen die het IMG in 2021 tijdelijk op pauze heeft gezet vanwege de introductie van de vaste vergoeding.

#### **Versterking**

Per 31 december 2021 is voor 13% van de woningen en andere gebouwen in het bestand van mogelijk te versterken adressen vastgesteld dat ze veilig zijn (NCG, 2022). Dat betekent dat deze panden ofwel versterkt zijn, ofwel dat na beoordeling bleek dat ze al veilig (volgens de norm) waren. In 2020 gold dit voor 7% van het adressenbestand. Eind 2020 constateerden wij dat 89% van het adressenbestand zich in de voorbereidende fase bevond; dat wil zeggen dat een woning ofwel nog niet beoordeeld is, ofwel dat er een versterkingsadvies ligt voor het pand maar dat de uitvoering van de werkzaamheden nog niet is gestart. Eind 2021 lag dat percentage op 82%. De NCG heeft de doelstellingen voor 2021 (4.000 opnames, 4.000 beoordelingen en 1.500 afgeronde trajecten) behaald. Maar voor veruit de meeste bewoners geldt dat ze eind 2021 nog steeds niet weten of hun pand veilig is, of dat ze nog wachten op de uitvoering van de werkzaamheden aan hun pand die nodig zijn. De NCG wijst als reden hiervoor onder andere de typologie-aanpak aan die later van start ging dan gepland, en de herbeoordelingen die in eerste instantie tot vertraging leidden. De voortgang per stap in het versterkingsproces is in onderstaande figuren te zien. In 2028 moet de versterkingsoperatie zijn afgerond. Uit de cijfers blijkt dat er een aanzienlijke versnelling nodig is om dit doel te bereiken.

### Figuur 7 Stand van zaken

#### versterkingsproces eind 2020

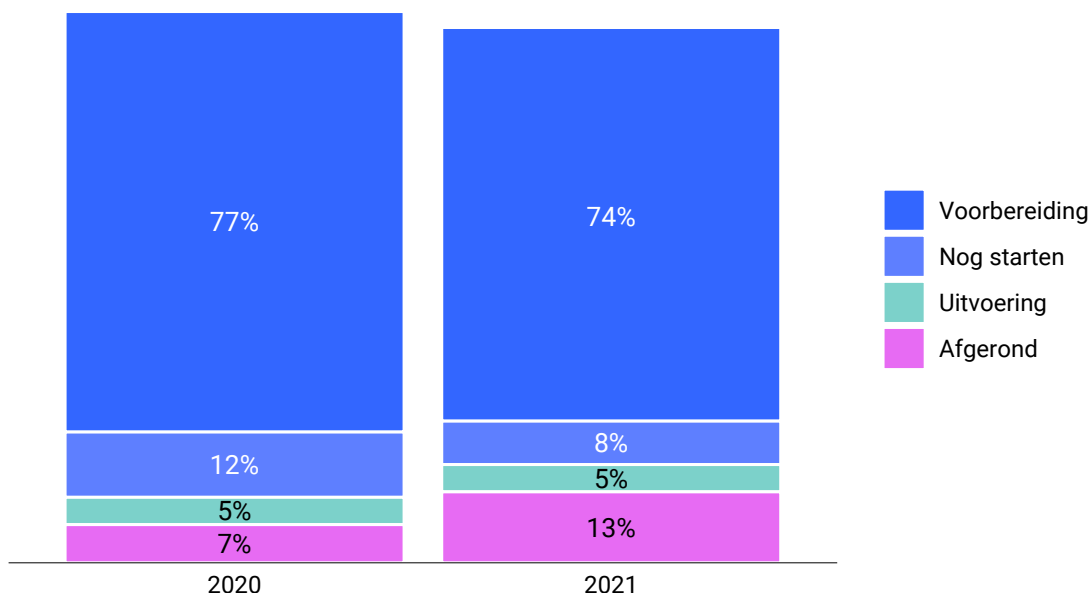
Door afronding tellen onderdelen niet op tot 100%.  
Het gaat in totaal om 26.724 adressen.

### Figuur 8 Stand van zaken

#### versterkingsproces eind 2021

Door afronding tellen onderdelen niet op tot 100%.  
Het ging in totaal om 27.030 adressen.

**Eind 2020 bevond 89% van de adressen zich in voorbereidende of startende fase, eind 2021 was dat 82%**



De NCG heeft in 2021 een Meerjarenversterkingsplan opgesteld met een tijdsplanning van de gehele versterkingsoperatie. Het behalen van de doelstelling van de versterkingsoperatie is onder andere afhankelijk van de bouwcapaciteit, de beschikbaarheid van tijdelijke huisvesting en de nutsvoorzieningen. Doordat veruit de meeste adressen nu nog in de voorbereidende fase zitten, is er een risico dat er een stuwmeer aan te versterken adressen ontstaat en de doelstelling om de versterkingsoperatie in 2028 af te ronden verder uit zicht raakt.

#### De NAM en de Staat

Wij constateerden vorig jaar dat het verhalen van kosten op de NAM door de Staat diverse gevolgen heeft voor de 'verantwoording van de kosten van de schadeafhandeling en de versterkingsoperatie'. We schreven onder andere dat het feit dat het IMG een flink deel van zijn budget besteedt aan schade-experts is verbonden met het feit dat de kosten voor het schadeherstel worden verhaald op de NAM. Ook gaven wij aan dat bij de versterking op de achtergrond discussies liepen over grijze gebieden: wat valt officieel onder versterking en wat niet? In het verantwoordingsonderzoek 2020 deden wij de aanbeveling om aan de hand van een meerjarige raming te zoeken naar een alternatieve wijze van financiering en verantwoording voor schadeherstel en versterking, onder

andere omdat de Staat uiteindelijk 73% van de kosten draagt die voor schadeafhandeling en versterking bij de NAM in rekening worden gebracht. We schreven dat bijvoorbeeld opties zouden kunnen worden verkend voor een afkoopregeling met de NAM.

We constateren dat de onenigheid tussen de NAM en de Staat over de doorbelasting van de kosten voor schade en versterken aan de NAM in 2021 verder is toegenomen. Zo betaalde de NAM diverse facturen voor de versterking maar ten dele, omdat zij van mening is dat de NCG te veel gebouwen versterkt en te weinig informatie verstrekt in de facturen. Daarnaast is de NAM een arbitrageproces begonnen tegen de Staat over de kosten voor schade en versterken. De staatssecretaris Mijnbouw heeft de Tweede Kamer laten weten een gespreksverzoek van aandeelhouders van de NAM (Shell en ExxonMobil) over een uitkoop van de NAM niet op voorhand af te wijzen (Tweede Kamer, 2022). Wij wijzen erop dat de staatssecretaris Mijnbouw een eventueel gesprek hierover zal moeten voeren met een beperkt inzicht in de daadwerkelijke bijdrage van de Staat aan de kosten voor schade en versterken (zie ook ons onderzoek naar de kapitalisatie van EBN, § 4.5.3).

## 5.5 Oordeel over totstandkoming beleidsinformatie

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

De beleidsinformatie in het *Jaarverslag 2021* van het Ministerie van EZK is betrouwbaar tot stand gekomen en is niet strijdig met de financiële verantwoordingsinformatie.

# 6.

# Reactie minister en nawoord Algemene Rekenkamer

De minister van EZK heeft op 2 mei 2022 gereageerd op ons conceptrapport. Hieronder geven we haar reactie samengevat weer. De volledige reactie staat op [www.rekenkamer.nl/verantwoordingsonderzoek2021](http://www.rekenkamer.nl/verantwoordingsonderzoek2021). We sluiten dit hoofdstuk af met ons nawoord.

## 6.1 Reactie minister van EZK

De minister reageert op de potentiële onvolkomenheid in het beheer en de controle op de TVL-subsidies. In hoofdstuk 4 hebben we echter uiteengezet dat de minister in een bezwaarprocedure heeft aangetoond dat er geen reden is het beheer en de controle als een onvolkomenheid te kwalificeren. Verder onderschrijft de minister grotendeels onze bevindingen en neemt vrijwel al onze aanbevelingen over. De minister geeft daarbij aan dat onder andere vervolgotrajecten en acties zijn gestart of lopen, zoals bij het autorisatiebeheer financieel systeem (onvolkomenheid), het aandachtspunt inkoopbeheer, het aandachtspunt Nationaal Coördinator Groningen, het toezicht op cybersecurity.

De reactie op de overige onderwerpen vatten we hierna kort samen.

### **Onvolkomenheid IT-beheer coronacrisisregelingen (UP.NL) vraagt aandacht**

De minister verwijst in haar reactie naar het onderzoek *Algoritmes getoetst*, waarin de Algemene Rekenkamer het algoritme voor de beoordeling van aanvragen voor de TVL heeft getoetst. Volgens dit onderzoek maakt RVO onvoldoende inzichtelijk wie wijzigingen hebben aangebracht in het algoritme en bijbehorende data en wat de aard

van deze wijzigingen is. De minister geeft aan dat de overige onderdelen bij het onderzoek als toereikend zijn beoordeeld.

### **Raming kapitaalinjectie EBN**

De minister deelt de constatering met de Algemene Rekenkamer dat dat inzicht in kosten (of misgelopen inkomsten) van belang zijn, maar stelt dat de inkomsten voor de Staat géén rol hebben gespeeld in het besluit om de gaswinning in Groningen op zo kort mogelijke termijn te beëindigen. Dat besluit is volgens de minister genomen met het oog op veiligheid en leveringszekerheid. Daarnaast vindt de minister de term 'afbouw-fase' niet passend, omdat de productie uit Nederlandse kleine velden naar verwachting de komende decennia nog een essentiële rol zal spelen in het energiesysteem. De minister neemt de aanbeveling voor het verbeteren van de consistentie van samenhangende ramingen voor olie- en gaswinning ter harte, maar benadrukt dat deze veel onzekerheden bevatten en eventuele bijstellingen niet kunnen worden uitgesloten. Ook zal de minister het parlement bij het informeren over afbouw-fase olie- en gaswinning in Nederland de samenhang in de verschillende geldstromen in beeld brengen.

### **Beoordeling financiële mogelijkheden olie- en gasbedrijven**

De minister neemt de aanbevelingen ter harte en zal de wijze waarop de toetsingscriteria uit de Mijnbouwwet worden toegepast nader uitwerken en vastleggen. Voor zover dit nog niet is gedaan worden hierover met de verschillende niet-wettelijke adviseurs, waaronder EBN, schriftelijke afspraken gemaakt. Dit geldt voor de toetsing van de financiële mogelijkheden van, voor Nederland nieuwe ondernemingen als voor bestaande vergunninghouders.

### **Verzwarend elektriciteitsnet**

De minister onderschrijft onze conclusies, zoals het feit dat ondanks de inzet van alle betrokken partijen om het elektriciteitsnet efficiënter te gebruiken, dit onvoldoende soelaas zal bieden om de sterk groeiende vraag naar additionele transportcapaciteit geheel op te vangen. De inzet van de minister vergt verbreding en kan niet langer gericht kan zijn op enkel het efficiënt gebruiken van het net. De minister geeft daarbij aan wel rekening te moeten houden met de uitvoerbaarheid daarvan.

Over het prioriteren van het aansluiten van partijen geeft de minister aan dat er andere methodes denkbaar zijn voor het *first come first serve model*, zoals veilen of een meer gelaagde wachtrij op basis van bijvoorbeeld aansluitcapaciteit. Volgens de minister zal een ander model altijd aan de uitgangspunten moeten voldoen zoals non-discriminair, transparant en objectief. De netbeheerder mag hierbij alleen technische en economische gronden meenemen in zijn afweging. Daarbij is het op casusniveau prioriteren op basis van (lokale) maatschappelijke wensen volgens de



minister niet mogelijk. De minister geeft aan dat op informele basis hierover met de Europese Commissie is gesproken, waarbij bovenstaand lijn wordt herkend. In dat informele gesprek werd eveneens aangegeven dat er ruimte is om maatschappelijk te prioriteren op uitbreidingsinvesteringen. De minister geeft aan dat dit samen met netbeheerders, de Autoriteit Consument en Markt (ACM) en medeoverheden wordt opgepakt als onderdeel van het Meerjarenprogramma Infrastructuur Energie en Klimaat (MIEK), waarover de minister voor Klimaat en Energie de Kamer na de zomer verwacht te berichten.

### **Inzicht in risico's voor continuïteit dienstverlening TenneT en Kamer van Koophandel**

De minister herkent de constatering dat EZK geen duidelijk eigen oordeel geeft over de risico's voor de leveringszekerheid en de Tweede Kamer incidenteel informeert. Hij geeft aan dat dit mede komt doordat TenneT de afgelopen jaren geen directe aanleiding zag om EZK te adviseren om maatregelen te treffen. Daarnaast is de jaarlijkse monitoring op de website van TenneT te vinden en licht TenneT de uitkomsten jaarlijks toe aan pers en marktpartijen. Mocht het advies van TenneT in de toekomst veranderen, dan voorziet de minister dat de Tweede Kamer met meer regelmaat geïnformeerd zal worden en EZK ook een oordeel geeft over het advies van TenneT.

### **Opvolgonderzoek Groningen**

De minister geeft aan dat de effecten van de maatregelen inmiddels zichtbaar worden. Ze wijst daarbij onder andere op een substantiële versnelling bij het beoordelen of huizen aan de veiligheidsnorm voldoen. Ook de mogelijkheid voor bewoners om bij een eerste melding van fysieke schade bij het Instituut Mijnbouwschade Groningen (IMG) te kiezen voor een vaste schadevergoeding van € 5.000 in plaats van een opname door een deskundige lijkt volgens de minister bij te dragen aan een snellere uitvoering. De minister deelt onze constatering dat de uitvoeringskosten met name bij de afhandeling van fysieke schades met een expert-opname in 2021 hoog waren. De staatssecretaris is hierover met het IMG in gesprek. De minister stelt dat het kabinet zich ervan bewust is dat de voortgang van het bouwkundig versterken tot nu toe te langzaam is geweest. De minister geeft aan dat een keuze voor herbeoordeling, dat tot vertraging en onzekerheid heeft geleid, wel als voordeel voor eigenaren heeft dat hun gebouw mogelijk niet onnodig (zwaar) versterkt hoeft te worden.

Over onze aanbeveling om met de NAM te verkennen of een alternatieve financieringswijze van de afhandeling van de gevolgen van gaswinning mogelijk is, zegt de minister dat de staatssecretaris van Economische Zaken en Klimaat de Tweede Kamer heeft laten weten een gesprekverzoek van de NAM over een uitkoopafpraak niet op voorhand af te wijzen. Hij verwacht in 2022 duidelijkheid te krijgen of er een reëel perspectief is om tot een afspraak te komen.

## 6.2 Nawoord Algemene Rekenkamer

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

### **Raming kapitaalinjectie EBN**

De minister geeft aan de term 'afbouwfase' niet passend te vinden voor de huidige staat van de olie- en gaswinning in Nederland. Wij willen met die term niet suggereren dat de rol van Nederlands olie- en gas in de energievoorziening is uitgespeeld. Wel dat de kosten in de komende jaren verder toenemen vanwege de gevolgen van de aardgaswinning in Groningen en vanwege velden die sluiten. EBN heeft daarom al vanaf 2016 verschillende vermogensversterkingen gekregen om de toenemende kosten hiervoor te dekken.

### **Verzwarend elektriciteitsnet**

Uit de reactie van de minister komt naar voren dat prioriteren bij het aansluiten van partijen op individueel niveau niet mogelijk is gezien de regels waar netbeheerders aan moeten voldoen. De minister laat nu in het midden hoe zij wil omgaan met deze belemmering. Wij vinden het belangrijk dat de minister hierover duidelijkheid verschaft aan het parlement, netbeheerders en andere betrokken partijen. Daarbij speelt ook de vraag in welke mate EU-regelgeving een oplossing in de weg staat.

### **TenneT**

De minister schrijft dat het ministerie zich geen oordeel vormt over de uitkomsten van de Monitoring Leveringszekerheid, omdat TenneT in de afgelopen jaren het ministerie niet heeft geadviseerd maatregelen te treffen. Wij verwachten dat de minister in de beoordeling niet alleen afgaat op het advies van TenneT, maar ook altijd zelf een oordeel velt over de uitkomsten van deze jaarlijkse analyse. De minister is immers verantwoordelijk voor het energiebeleid.

# Bijlagen

## Bijlage 1 Overzicht fouten en onzekerheden Ministerie van EZK 2021

Deze bijlage bevat een infographic met daarin de geconstateerde fouten en onzekerheden op totaalniveau en op artikelniveau. Op deze gegevens baseren wij ons oordeel over de verplichtingen en de uitgaven en ontvangsten in het *Jaarverslag 2021* van het Ministerie van EZK.

Op onze website [www.rekenkamer.nl/verantwoordingsonderzoek-2021](http://www.rekenkamer.nl/verantwoordingsonderzoek-2021) vindt u een overzicht van alle gecontroleerde bedragen en fouten en onzekerheden die we aantreffen in:

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

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

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

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

## Verplichtingen (bedragen x € 1.000)

### Economische Zaken en Klimaat (XIII)

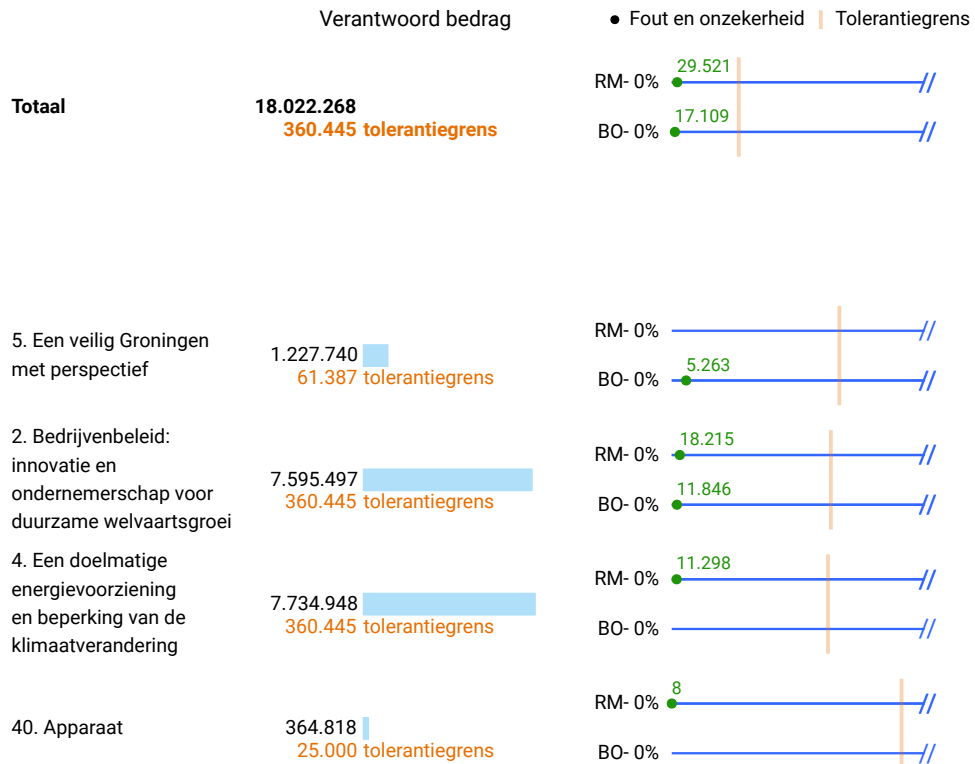
#### Verplichtingen Bedragen x € 1.000



## Uitgaven en ontvangsten (bedragen x € 1.000)

### Economische Zaken en Klimaat (XIII)

#### Uitgaven en ontvangsten Bedragen x € 1.000



## Bijlage 2 Over het verantwoordingsonderzoek

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

Wij voeren ons onderzoek uit op basis van de internationale principes en standaarden voor rekenkamers (International Standards of Supreme Audit Institutions, ISSAIs) als onderdeel van de INTOSAI Framework of Professional Pronouncements (IFPP) (zie <https://www.issai.org>). We houden daarbij rekening met het controlebestel waarin ook de Auditdienst Rijk (ADR) als intern controleur het jaarverslag certificeert. Voor haar oordeel maakt de Algemene Rekenkamer daarom zoveel mogelijk gebruik van de resultaten van de werkzaamheden van de ADR volgens de Comptabiliteitswet 2016.

Ons kwaliteitssysteem vereist dat wij onafhankelijk, integer en deskundig zijn, gedegen onderzoek doen, onze oordelen goed onderbouwen met feiten en daarover helder rapporteren. We waarborgen de kwaliteit van onze onderzoeksrapporten op verschillende manieren, onder andere door interne kwaliteitstoetsen uit te voeren.

Deze bijlage beschrijft kort de manier waarop wij ons verantwoordingsonderzoek uitvoeren. Een uitgebreide methodologische verantwoording staat op onze website: [www.rekenkamer.nl/verantwoordingsonderzoek-2021](http://www.rekenkamer.nl/verantwoordingsonderzoek-2021).

### **Financiële informatie**

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

Wij onderzoeken of:

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

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

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

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

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

Voor de normen voor onderzoek naar financiële informatie (financial audit) sluiten de ISSAIs aan bij de internationale controlestandaarden: de International Standards of Auditing (ISA). Deze standaarden stellen gedetailleerde eisen aan de planning en uitvoering van een controle en aan de rapportage daarover. Wij passen de ISSAIs toe, rekening houdend met de comptabele regelgeving en de inrichting van het Nederlandse controlebestel. Dit geldt met name voor de toepassing van de standaarden voor de formulering van financiële oordelen en voor het gebruikmaken van de certificerende auditwerkzaamheden uitgevoerd door de interne auditdienst, de ADR.

De ADR controleert alle jaarverslagen van de ministeries, fondsen en overige begrotingshoofdstukken en geeft hierover afzonderlijke controleverklaringen af. Teneinde het controlebestel zo doelmatig mogelijk in te richten en dubbele controlelasten zoveel mogelijk te voorkomen maken wij zoveel mogelijk gebruik van de controlewerkzaamheden van de ADR. Wij toetsen jaarlijks het kwaliteitssysteem van de ADR en stellen risicogericht vast of de controlewerkzaamheden van de ADR goed zijn uitgevoerd en of de bevindingen hebben geleid tot de juiste oordelen.

Daartoe reviewen wij de controle van de ADR en voeren wij aanvullende eigen controlewerkzaamheden uit. Daarnaast liggen onze opdracht en de formulering van ons oordeel vast in de Comptabiliteitswet.

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

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

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

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

### **Bedrijfsvoering**

De minister is verantwoordelijk voor:

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

Wij onderzoeken of:

- het begrotingsbeheer ordelijk en controleerbaar is (art. 3.2 CW 2016);
- het financieel beheer doelmatig, rechtmatig, ordelijk en controleerbaar is (art. 3.2 CW 2016);
- het verwerven, beheren en afstoten van materieel doelmatig, rechtmatig, ordelijk en controleerbaar is (art. 3.4 CW 2016);
- de financiële administratie betrouwbaar en controleerbaar wordt ingericht en gevoerd (art. 3.5 CW 2016);
- de overige aspecten van de bedrijfsvoering, zoals informatiebeveiliging, IT-beheer<sup>9</sup>, management control, sturing en toezicht, voldoen aan de daaraan te stellen eisen;



- de niet-financiële verantwoordingsinformatie in het jaarverslag over de bedrijfsvoering betrouwbaar tot stand is gekomen en niet strijdig is met de financiële verantwoordingsinformatie (art. 3.9 CW 2016).

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

Het normenkader voor het verantwoordingsonderzoek naar de informatiebeveiliging komt voort uit de Baseline Informatiebeveiliging Overheid (BIO). De BIO bevat maatregelen om informatiebeveiligingsrisico's te beheersen. We toetsen een selectie van deze beheersingsmaatregelen binnen 4 aandachtsgebieden: beleid, organisatie, risicomanagement en incidentmanagement. We toetsen zowel de beschreven procedures en verantwoordelijkheidsverdeling op papier, als de werking daarvan in de praktijk. Ons oordeel baseren we op de effectiviteit van de beheersmaatregelen, de ernst van de bevinding per beheersmaatregel, en de opvolging van eerdere aanbevelingen.

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

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

### **Beleidsresultaten**

De minister is verantwoordelijk voor:

- het ontwikkelen, vaststellen en uitvoeren van het beleid (art. 3.1 CW 2016);
- het toezicht houden op het uitvoeren van het beleid;
- het periodiek onderzoeken van de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid;
- de in de begroting opgenomen informatie;
- de in het jaarverslag opgenomen informatie (art. 4.1 CW 2016).

Wij onderzoeken of:

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

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

In dit onderzoek hebben we getoetst in hoeverre het beleid van de minister voldoet aan de normen die wij hanteren. Op grond daarvan hebben we een oordeel gegeven: toereikend, matig, zorgelijk of zeer zorgelijk. Dit oordeel betreft een combinatie van het gevoerde beleid, de context van en de maatschappelijke gevolgen op het betreffende beleidsterrein. Waar dat van belang is, vermelden wij de normen die wij hebben gehanteerd.

Voor ons onderzoek naar verzwaring van het elektriciteitsnet (§ 5.1) hebben we de volgende aanpak gebruikt.

De minister is verantwoordelijk voor:

- het ontwikkelen, vaststellen en uitvoeren van het beleid (art 3.1 CW 2016);
- het toezicht houden op het uitvoeren van het beleid;
- het periodiek onderzoeken van de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid;
- de in de begroting opgenomen informatie;
- de in het jaarverslag opgenomen informatie (art. 4.1 CW 2016).

Wij onderzoeken of:

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

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

In dit onderzoek hebben we getoetst in hoeverre het beleid van de minister voldoet aan de normen die wij hanteren. Op grond daarvan hebben we een oordeel gegeven: toereikend, matig, zorgelijk of zeer zorgelijk. Dit oordeel betreft een combinatie van het gevoerde beleid, de context van en de maatschappelijke gevolgen op het betreffende beleidsterrein. Waar dat van belang is, vermelden wij de normen die wij hebben gehanteerd.

In ons onderzoek naar netverzwaring (§ 5.1) stond de volgende vraag centraal: beschikt de minister voor Klimaat en Energie over voldoende informatie, bevoegdheden en middelen om te kiezen welke maatregelen nodig zijn voor doelmatige en doeltreffende netverzwaring. Met dit onderzoek wilden wij een oordeel geven over:

- de informatie die de minister heeft bij geplande en/of genomen maatregelen voor de netverzwaring;
- de (inzet van de) bevoegdheden die de minister heeft om maatregelen voor de netverzwaring te nemen.

Onze onderzoeksvragen luiden:

1. Heeft de minister voor Klimaat en Energie in voldoende mate inzicht in:

- de noodzakelijke maatregelen en investeringen voor de netverzwaring door landelijke en regionale netbeheerders;
- alternatieven voor de netverzwaring;
- de onzekerheden rond de verschillende maatregelen voor de netverzwaring en de alternatieven;
- de financiële gevolgen voor burgers en bedrijven?

2. Ten aanzien van de bevoegdheden en middelen:

- Beschikt de minister over voldoende bevoegdheden en middelen om op de netverzwaring te sturen?
- Benut de minister de bestaande middelen en bevoegdheden om op netverzwaring te sturen?

De normen die wij in dit onderzoek hebben gehanteerd, zijn gebaseerd op wet- en regelgeving van de rijksoverheid en op normen die de Algemene Rekenkamer in eerder onderzoek heeft gehanteerd.

Voor de eerste onderzoeksvraag, het inzicht van de minister, verwachten wij dat de minister voor Klimaat en Energie ervoor zorgt dat hij over actuele informatie beschikt

via periodieke ramingen van netbeheerders over noodzakelijke investeringen voor netverzwaring. We verwachten ook dat de minister alternatieven voor netverzwaring, inclusief onzekerheden, in beeld heeft.

Voor de tweede onderzoeksvraag, bevoegdheden en middelen, verwachten we onder meer dat de ambities van het beleid, de tijd, de mensen en de middelen met elkaar in balans zijn. De bevoegdheden van de minister en zijn middelen (geld, mensen en andere middelen) moeten toereikend zijn om de noodzakelijke maatregelen voor de netverzwaring uit te laten voeren door de netbeheerders. Daarnaast moet de minister de netverzwaring zodanig sturen dat het beleid de gewenste resultaten oplevert of dat het beleidsprobleem wordt opgelost.

Wij hebben een kwalitatief onderzoek uitgevoerd. Dit bestond uit desk research (dossieronderzoek), het toetsen van investeringsramingen van netbeheerders en gesprekken met het Ministerie van EZK, de ACM, netbeheerders en netbeheerdeskundigen.

We hebben de gehanteerde beleidsuitgangspunten, doelstellingen, aannames en de gebruikte gegevens in investeringsramingen van de netbeheerders getoetst. Verder zijn we nagegaan of deze informatie voldoende bekend is bij het Ministerie van EZK.

Door een quickscan van relevante studies en rapporten over netverzwaring en door gesprekken met deskundigen hebben we een overzicht opgesteld van de verschillende alternatieven voor de minister voor Klimaat en Energie om de netverzwaringsopgave te beperken. Vervolgens hebben we getoetst in hoeverre deze alternatieven in beeld zijn bij het Ministerie van EZK, of ze zijn overwogen en of alternatieven beredeneerd zijn afgevallen.

Verder zijn wij nagegaan of het Ministerie van EZK beschikt over een actueel en volledig inzicht in de werking van het bekostigingssysteem voor het netbeheer, vanwege de financiële gevolgen voor burgers en bedrijven.

Daarnaast zijn we nagegaan welke bevoegdheden in de Elektriciteitswet 1998 zijn vastgelegd voor de minister om op de uitvoering van de netverzwaring te sturen. Vervolgens hebben we het Ministerie van EZK gevraagd aan te geven over welke middelen de minister beschikt om de netverzwaring te laten uitvoeren. Ten slotte hebben we via interne stukken van het Ministerie van EZK en gesprekken in beeld gebracht hoe de minister de bevoegdheden en middelen gebruikt.

Naast ons onderzoek naar de doelmatigheid en doeltreffendheid van beleid geven wij in het verantwoordingsonderzoek een oordeel over de totstandkoming van de beleidsinformatie in het jaarverslag. Het onderzoek naar de betrouwbare totstandkoming richt zich op het proces van de totstandkoming van de informatie en minder op de informatie zelf. Wij geven dus geen oordeel over deze niet-financiële informatie.

## Bijlage 3 Literatuur

Actieteam Netcapaciteit (2022). *Samen sneller het net op – voorstel voor gezamenlijke aanpak van de grootste knelpunten op het elektriciteitsnet.*

Algemene Rekenkamer (2022). *Algoritmes getoetst.* Den Haag: eigen beheer.

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

Algemene Rekenkamer (2021b). *Resultaten verantwoordingsonderzoek 2020 Ministerie van Economische Zaken en Klimaat (XIII).* Den Haag: eigen beheer.

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

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

BZK en EZK (2020). *Bestuurlijke afspraken aardbevingsgebied Groningen.* Bijlage bij Kamerstuk 33 529, nr. 830. Tweede Kamer, vergaderjaar 2020-2021.

EZK (2020a). Kamerbrief over rijksvisie marktontwikkeling voor de energietransitie. Tweede Kamer, vergaderjaar 2019-2020, 32 813, nr. 536. Den Haag: Sdu.

EZK (2020b). Kamerbrief over vervolg op toezeggingen gebrek transportcapaciteit. Tweede Kamer, vergaderjaar 2019-2020, 29 023, nr. 260. Den Haag: Sdu.

EZK (2021). Voorjaarsnota. Tweede Kamer, vergaderjaar 2020–2021, 35 850, nr. 1.

EZK (2022a). *Introductiedossier: kennismaking met inhoudelijke onderwerpen.* Den Haag: eigen beheer.

EZK (2022b). Kamerbrief over periodieke update over de schaarse transportcapaciteit op het elektriciteitsnet. Tweede Kamer, vergaderjaar 2021-2022, 29 023, nr. 281. Den Haag: Sdu.

Gemeente Amsterdam (2021). Brief aan het Ministerie van EZK over congestie op het elektriciteitsnetwerk, d.d. 15 september.

IMG (2022). *Jaarverslag 2021*. Groningen: eigen beheer.

NCG (2022). *Resultaten (cijfers) 2021*. Groningen: eigen beheer.

Tweede Kamer (2022). Handelingen vergaderjaar 2021-2022, nr. 48, item 5.

## Bijlage 4 Eindnoten

- 1 Op 12 mei 2022 is de minister van EZK medegedeeld dat de Algemene Rekenkamer het bezwaar heeft opgeheven, dat is gemaakt omdat we in ons verantwoordingsonderzoek 2021 de rechtmatigheid van de afgehandelde aanvragen, verstrekte voorschotten en vastgestelde subsidies met betrekking tot de TVL niet konden vaststellen. Naar aanleiding daarvan zijn de betreffende passages en figuren in hoofdstuk 1 Onze conclusies, hoofdstuk 2, 3 en 4, en bijlage 1 aangepast.
- 2 Conform het Rijksinkoopstelsel is de inkoopexpertise bij de rijksoverheid gebundeld en ondergebracht in 19 IUC's. Hieruit wordt een rijksaanbestedingskalender (hierna: RAK) bijgehouden door de categoriemanager van de betreffende categorie. Bij IUC EZK/LNV zijn 3 categorieën ondergebracht die een bijdrage leveren aan de RAK (1 bij LNV en 2 bij EZK).
- 3 EBN is een deelneming waarvan de Staat alle aandelen bezit. Het Ministerie van EZK voert het aandeelhouderschap uit. EBN neemt namens de Staat deel in de opsporing, winning, opslag en verkoop van olie en gas. Via EBN ontvangt de Staat een deel van de inkomsten uit deze activiteiten in de vorm van dividend.
- 4 De post van minister voor Klimaat en Energie valt onder het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat.
- 5 Bij een grootschalige netaansluiting gaat het om een aansluiting groter dan 3 x 80 ampère.
- 6 Voorstel voor een Richtlijn van het Europees parlement en de Raad betreffende maatregelen voor een hoog gezamenlijk niveau van cyberbeveiliging in de Unie en tot intrekking van Richtlijn (EU) 2016/1148 (<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?uri=CELEX%3A52020PC0823&qid=1609770678546>).
- 7 [https://www.entsoe.eu/network\\_codes/nccs/](https://www.entsoe.eu/network_codes/nccs/).
- 8 Tweede Kamer, vergaderjaar 2019–2020, 26 643, nr. 673 (blz.10).
- 9 Hiertoe behoren ook de IT-beheeraspecten die onderdeel zijn van het toetsingskader Algoritmes (*Aandacht voor Algoritmes, januari 2021*).

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

- Hoofdstuk 2, figuur 2: de bijdragen voor zbo's/rwt's zijn aangepast.
- Paragraaf 3.1: in de zin 'Zo heeft de minister in de eerste drie Incidentele Suppletoire Begrotingen (ISB's) een beroep gedaan op artikel 2.27, tweede lid van de CW, maar de aanbiedingsbrief bij deze 3 ISB's alleen gericht aan de Tweede Kamer en niet rechtstreeks aan de Eerste Kamer' is op verzoek van EZK 'aanbiedingsbrief'



vervangen door 'beleidsbrief'. EZK heeft de bedrijfsvoeringsparagraaf aangepast, omdat het hier niet gaat om aanbiedingsbrieven maar om de beleidsbrieven.

- Paragraaf 4.5.1: de zin 'Daarnaast is het belangrijk dat de minister regelt dat de oorzaken van de individuele dossiers analyseert en de nodige verbeteracties in het inkoopproces doorvoert om op deze manier onrechtmatigheden in de toekomst te voorkomen.' Is vervangen door: 'Daarnaast is het belangrijk dat de minister de oorzaken van de individuele escalatie- en voldongenfeitendossiers analyseert en de nodige verbeteracties in het inkoopproces doorvoert om op deze manier onrechtmatigheden in de toekomst te voorkomen.'

**Algemene Rekenkamer**

Afdeling Communicatie

Postbus 20015

2500 EA Den Haag

070 342 44 00

[voorlichting@rekenkamer.nl](mailto:voorlichting@rekenkamer.nl)

[www.rekenkamer.nl](http://www.rekenkamer.nl)

De tekst in dit document is  
vastgesteld op 13 mei 2022.

Dit document is op 18 mei 2022  
aangeboden aan de  
Tweede Kamer.

**Den Haag, mei 2022**