

Ministerie van Economische Zaken en Klimaat (XIII) en Nationaal Groeifonds (L)

Rapport bij het Jaarverslag 2024

2025



Algemene
Rekenkamer

Vooraf

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

- Heeft het beleid de gewenste resultaten opgeleverd?
- Zijn de zaken goed geregeld op de ministeries?
- Is het geld ontvangen, besteed en verantwoord volgens de regels?

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 en de kwaliteit van de bedrijfsvoering. Pas nadat de Staten-Generaal de verklaring van goedkeuring van de Algemene Rekenkamer bij de rijksrekening en de rijkssaldi-balans hebben ontvangen, kunnen zij per begrotingshoofdstuk decharge verlenen aan de verantwoordelijke minister. Bijlage 2 bevat een uitgebreidere toelichting op ons verantwoordingsonderzoek.

Dit rapport heeft betrekking op het *Jaarverslag 2024* van het ministerie van Economische Zaken en Klimaat en het Nationaal Groeifonds. De andere rapporten van het verantwoordingsonderzoek 2024 vindt u op www.rekenkamer.nl/verantwoordingsonderzoek-2024. Hier vindt u ook ons rapport *Staat van de rijksverantwoording 2024*. Hierin nemen wij de verklaring van goedkeuring van de rijksrekening op. Ook vindt u hierin een overkoepelende beschouwing over het verantwoordingsonderzoek 2024.

Inhoud

1. Onze conclusies | 5

2. Ontwikkelingen, feiten en cijfers | 7

2.1 Maatschappelijke ontwikkelingen en brede welvaart | 8

2.2 Feiten en cijfers ministerie en fonds | 11

3. Beleidsresultaten | 16

3.1 Zelfrapportage minister over resultaten van beleid | 16

3.2 Schadeherstel en versterking Groningen: voortgang en invoering van Nij Begun | 20

3.3 Terugblik op eerdere Rekenkameronderzoeken | 33

3.4 Beleidsevaluaties | 34

3.5 Totstandkoming beleidsinformatie | 35

4. Bedrijfsvoering | 36

4.1 Ontwikkelingen in de bedrijfsvoering | 36

4.2 Oordeel over de bedrijfsvoering | 37

4.3 Onvolkomenheden | 37

4.4 Belangrijke risico's en aandachtspunten in de bedrijfsvoering | 41

4.5 Totstandkoming bedrijfsvoeringsinformatie | 44

5. Financiële informatie | 45

5.1 Oordeel over de financiële informatie | 46

5.2 Toelichting financiële oordelen | 47

6. Onze oordelen over het Nationaal Groeifonds | 49

6.1 Totstandkoming beleidsinformatie | 49

6.2 Totstandkoming bedrijfsvoeringsinformatie | 49

6.3 Financiële informatie | 50

7. Reactie minister en nawoord Algemene Rekenkamer | 52

7.1 Reactie minister van Economische Zaken | 52

7.2 Nawoord Algemene Rekenkamer | 54

Bijlagen | 56

Bijlage 1 Overzicht fouten en onzekerheden ministerie van Economische Zaken en
Klimaat 2024 en het Nationaal Groeifonds 2024 | 56

Bijlage 2 Over het verantwoordingsonderzoek | 59

Bijlage 3 Literatuur | 67

Bijlage 4 Begrippenlijst | 70

Bijlage 5 Eindnoten | 74

1. Onze conclusies

Bij het ministerie van Economische Zaken en Klimaat waren in 2024 de uitgaven € 10,0 miljard, de ontvangsten € 6,8 miljard en de verplichtingen € 20,0 miljard.

Het ministerie van EZK is verantwoordelijk voor onder andere het bevorderen van innovatie en ondernemerschap. Nederland zakte in 2024 van de vijfde naar de negende plek op de ranglijst van meest concurrerende economieën. Dit terwijl het kabinet wil dat Nederland in de top 5 staat.

Het ministerie van EZK is ook verantwoordelijk voor het terugdringen van de uitstoot van broeikasgassen en het verduurzamen van de energievoorziening. In 2024 zijn op deze gebieden belangrijke stappen gezet. Zo is de gaswinning uit het Groningenveld na ongeveer 60 jaar definitief beëindigd. Ook is de begroting van het Klimaatfonds voor 2025 aangenomen. Hier staat tegenover dat een aantal terreinen te maken heeft met vertraging in de uitvoering. Zo worden de hoge verwachtingen nog niet waargemaakt over een mildere, menselijkere en makkelijkere schadeafhandeling in Groningen. Ook is het volgens het Planbureau voor de Leefomgeving onwaarschijnlijk dat het klimaatdoel in 2030 wordt gehaald. Daarom is er voor de uitvoering van het beleid van het ministerie van EZK blijvend aandacht nodig.

Nieuwe aanpak Groningen lost hoge verwachtingen nog niet in

Het kabinet kondigde in 2023 een nieuwe aanpak aan om woningen en gebouwen in Groningen te herstellen en versterken. Dit was een antwoord op de conclusies van de parlementaire enquêtecommissie aardgaswinning Groningen. De nieuwe aanpak (*Nij Begun*) moet zorgen voor een schadeafhandeling die 'milder, menselijker en makkelijker' is. Wij onderzochten hoe dit in de praktijk is gebracht. Uit ons onderzoek komt naar voren dat de uitvoerbaarheid nog niet genoeg was uitgewerkt toen de maatregelen werden aangekondigd. Ook was het niet duidelijk wanneer de maatregelen van start zouden gaan en zijn sommige maatregelen sindsdien veranderd. Voor 2024 was het doel om 1.400 adressen te versterken, terwijl er 1.223 adressen daadwerkelijk zijn versterkt (zoals het versterken van dakconstructies en het plaatsen van ankers in muren). De schadeafhandeling is na een terugval in 2023 in 2024 weer op gang gekomen, met 20.530 toegekende aanvragen voor een vaste eenmalige vergoeding

van € 10.000 en 15.954 toegekende aanvragen voor een maatwerkaanpak. Het is positief dat er tijd wordt genomen om de maatregelen uitvoerbaar te maken. Maar *Nij Begun* leidde ook tot nieuwe vertraging en onduidelijkheid voor bewoners. Terwijl de minister deze problemen met aanpassingen in de aanpak juist wilde voorkomen. We sporen de minister aan om in de versterkings- en schadehersteloperatie te sturen op realistische verwachtingen en uitvoerbaarheid.

Bedrijfsvoering: inkoopbeheer en autorisatiebeheer moeten worden verbeterd

Op het gebied van de bedrijfsvoering zien wij 2 bestaande onvolkomenheden en 1 nieuwe onvolkomenheid. Deze nieuwe onvolkomenheid ontstaat doordat inkopen van de Nationaal Coördinator Groningen te veel fouten en onzekerheden veroorzaken. Het autorisatiebeheer is verbeterd, maar er resteren nog belangrijke verbeterpunten.

Samenvattend oordeel over de financiële informatie in het Jaarverslag 2024 van het ministerie van Economische Zaken en Klimaat



Op totaalniveau kloppen de cijfers. Ook is het geld op totaalniveau volgens de regels besteed, met uitzondering van de verplichtingen en de samenvattende verantwoordingsstaat agentschappen.

Samenvattend oordeel over de financiële informatie in het Jaarverslag 2024 van het Nationaal Groeifonds



Op totaalniveau kloppen de cijfers. Ook is het geld op totaalniveau volgens de regels besteed, met uitzondering van de uitgaven en ontvangsten.

Onvolkomenheden bij ministerie van Economische Zaken en Klimaat

Bestaande onvolkomenheden	2021	2022	2023	2024	
1. Autorisatiebeheer financieel systeem (Oracle EBS)	✗	✗	✗	✗	▶
2. Inkoopbeheer		✗	✗	✗	▶
Nieuwe onvolkomenheid					
3. Inkoopbeheer Nationaal Coördinator Groningen				✗	

✗ Onvolkomenheid

✗ Ernstige onvolkomenheid

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

▶ De minister heeft afgelopen jaar vooruitgang geboekt in het oplossen van de onvolkomenheid

|| De minister heeft afgelopen jaar weinig tot geen vooruitgang geboekt in het oplossen van de onvolkomenheid

Verder in het rapport

- Hoofdstuk 2 Ontwikkelingen, feiten en cijfers
- Hoofdstuk 3 Beleidsresultaten
- Hoofdstuk 4 Bedrijfsvoering
- Hoofdstuk 5 Financiële informatie
- Hoofdstuk 6 Onze oordelen over het Nationaal Groeifonds
- Hoofdstuk 7 Reactie minister en nawoord Algemene Rekenkamer

2. Ontwikkelingen, feiten en cijfers

Met de start van het kabinet-Schoof is het ministerie van Economische Zaken en Klimaat (EZK) in 2024 gewijzigd in het ministerie van Economische Zaken. De minister van EZ is verantwoordelijk voor onder andere het ondernemings- en vestigingsklimaat. Daarnaast werd een nieuw ministerie opgericht: het ministerie van Klimaat en Groene Groei (KGG). Dit ministerie is verantwoordelijk voor de energievoorziening en de beperking van klimaatverandering. De minister van KGG is ook verantwoordelijk voor het beheer en de uitvoering van het Nationaal Groeifonds. De schadeherstel- en versterkingsoperatie in Groningen is overgegaan naar het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. De thema's die onder deze ministers en staatssecretaris vallen zijn dit jaar nog, net als in het *Jaarverslag 2024*, ondergebracht in het Verantwoordingsonderzoek 2024 van het ministerie van EZK.

Gaswinning Groningenveld beëindigd

De gaswinning uit het Groningenveld is in 2024 definitief beëindigd. Hiermee komt een einde aan een periode van ongeveer 60 jaar waarin gas werd gewonnen uit dit veld. De schadeherstel- en versterkingsoperatie in het gaswinningsgebied is nog niet afgerond en loopt naar verwachting nog jaren door.

Begroting Klimaatfonds aangenomen

De Tweede Kamer heeft in 2024 de begroting voor het Klimaatfonds voor het jaar 2025 aangenomen. De instellingswet van dit begrotingsfonds werd eind 2023 aangenomen. Het Klimaatfonds heeft als doel om de klimaat- en energietransitie te stimuleren. De omvang van het fonds bedroeg bij aanvang € 35 miljard. De budgetten binnen het Klimaatfonds zijn in 2024 aangepast als gevolg van afspraken uit het

hoofdpijnenakkoord. Het budget voor kernenergie werd met € 9,5 miljard opgehoogd en het budget voor groene waterstof en batterijen met € 1,2 miljard verlaagd.

Aangekondigde bezuinigingen na 2024 zichtbaar op de EZK-begroting

Het kabinet-Schoof heeft in 2024 een aantal bezuinigingen aangekondigd die ook van invloed zijn op de uitgaven van het ministerie van EZK. Zo staat in het regeerprogramma van het kabinet-Schoof (2024) dat de subsidie- en apparaatsuitgaven vanaf 2025 structureel omlaag moeten worden gebracht. De voorbereidingen hiervoor zijn in 2024 in gang gezet. De bezuinigingen worden na 2024 zichtbaar op de begroting van EZK. Een andere grote bezuiniging is dat er niet langer nieuwe aanvragen kunnen worden ingediend bij het Nationaal Groeifonds.

2.1 Maatschappelijke ontwikkelingen en brede welvaart

Op het beleidsterrein van het ministerie van Economische Zaken en Klimaat hebben zich verschillende maatschappelijke ontwikkelingen voorgedaan. Hierna gaan we in op een aantal van deze ontwikkelingen.

Meer zorgen over het ondernemingsklimaat

Nederland staat niet langer in de top 5 van meest concurrerende economieën volgens de wereldranglijst van het IMD (2024). Hierdoor wakkert de discussie over het Nederlandse ondernemingsklimaat aan. Ondernemers geven aan dat zij hinder ervaren van onder andere een gebrek aan geschoold personeel en toenemende regeldruk. Ook is de economische veiligheid van Nederland verder onder druk komen te staan door buitenlandse dreigingen. Hierbij kan gedacht worden aan cyberaanvallen, spionage en de dreiging van buitenlandse overnames waarmee ongewenste toegang tot kennis kan worden gekregen. Ook zijn er zorgen over de leveringszekerheid van kritieke grondstoffen in sectoren die hiervan afhankelijk zijn.

Vol stroomnet kan tot onwenselijke situaties leiden

Nederland heeft al jaren te maken met drukte op het stroomnet (netcongestie). Netcongestie is een rem op de energietransitie en kan bovendien tot onwenselijke situaties leiden. Zo kan het ertoe leiden dat bedrijven niet kunnen uitbreiden of dat scholen en ziekenhuizen geen aansluiting kunnen krijgen. Daarom is het van belang om af te wegen welke kabinetsdoelen voorrang moeten krijgen op het stroomnet (zie ook het verantwoordingsonderzoek EZK 2021). Vanaf 2024 moeten netbeheerders uitbreidingsinvesteringen afwegen volgens een nieuw prioriteringskader. Er kwam in 2024 ook een afwegingskader waarmee kan worden bepaald wie als eerste een aansluiting op het stroomnet krijgt in gebieden met netcongestie. De rechter oordeelde echter dat dit afwegingskader onvoldoende is onderbouwd. Daarom worden

aansluitingen nog steeds toegekend volgens het principe “wie het eerst komt, die het eerst maalt”.

Klimaatdoelen worden waarschijnlijk niet gehaald

Nederland ligt volgens het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL, 2024) niet op koers om de klimaat- en energiedoelen in 2030 te halen. Een belangrijke oorzaak hiervan is dat de uitvoering van de energietransitie vertraging oploopt. Zo is er vertraging bij de aanleg van warmtenetten. Daarnaast besparen bedrijven en instellingen met een energiebesparingsplicht waarschijnlijk minder energie dan het Rijk wil (zie ook § 3.3.2). Ook verloopt het maken van maatwerkafspraken met de grootste industriële uitstoters langzamer dan verwacht. Wel werd eind 2024 de eerste maatwerkafpraak ondertekend.

Opnieuw hogere gasprijzen voor burgers en bedrijven

De gasleveringszekerheid voor Nederlandse bedrijven en huishoudens bleef het afgelopen jaar betrekkelijk stabiel, ondanks het stoppen van de gaswinning uit het Groningenveld en de al eerder weggevallen gasleveranties uit Rusland. Wel kregen huishoudens en bedrijven opnieuw te maken met een hogere energierekening. Dit kwam onder andere doordat de energievraag in Aziatische landen snel steeg en door productiebeperkingen in de Verenigde Staten. De gasprijs werd ook beïnvloed door geopolitieke conflicten in het Midden-Oosten.

Positieve ontwikkeling van brede welvaart op het beleidsterrein van EZK

Sinds 2018 rapporteert het CBS in de Monitor Brede Welvaart en de Sustainable Development Goals de stand van de brede welvaart aan de Tweede Kamer. Brede welvaart is meer dan materiële welvaart of economische groei. De definitie van brede welvaart zoals die wordt gebruikt in de monitor luidt: de kwaliteit van leven hier en nu, en de mate waarin deze ten koste gaat van de brede welvaart van latere generaties of van die van mensen elders in de wereld.

Voor de overheid is het relevant om te weten hoe het overheidsbeleid de brede welvaart kan beïnvloeden. Directe verbanden met beleidsmaatregelen zijn daarbij overigens niet altijd te leggen.

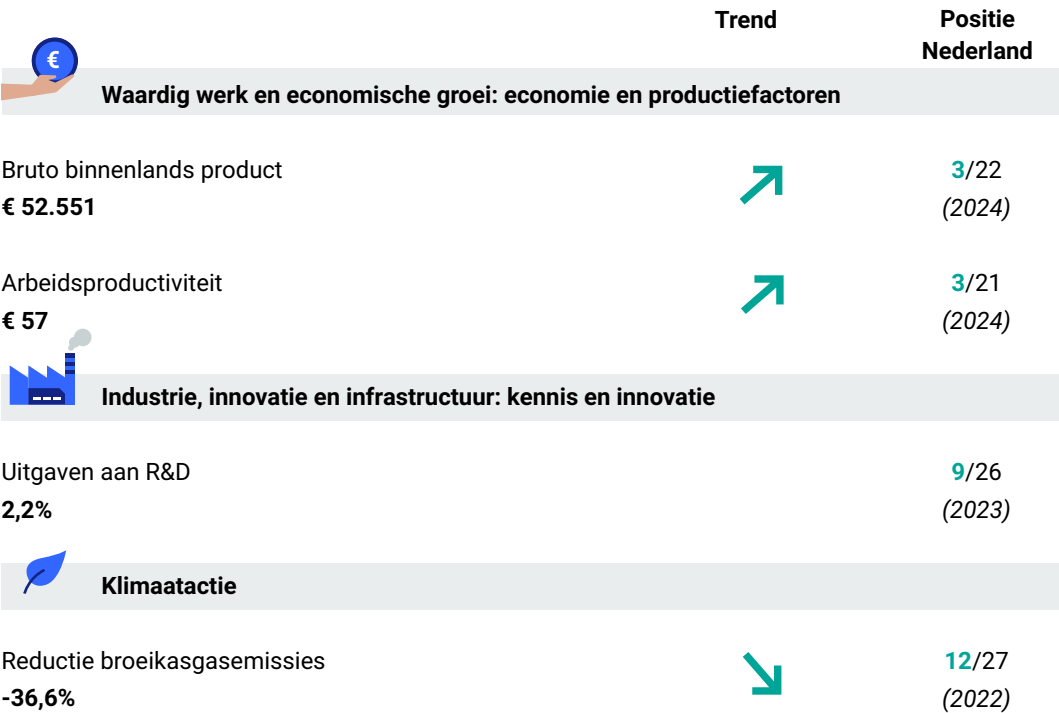
De Monitor Brede Welvaart en de Sustainable Development Goals voor Verantwoordingsdag (CBS, 2025) laat een aantal ontwikkelingen zien op het beleidsterrein van het ministerie van EZK. De economie groeit, maar dit is niet vanzelfsprekend. Vergrijzing zorgt er namelijk voor dat er minder mensen werken. Economische groei moet daarom vooral worden gerealiseerd middels de groei van de arbeidsproductiviteit: de toegevoegde waarde per gewerkt uur. De arbeidsproductiviteit groeit wel, maar

minder snel dan voorheen. In dit kader werd een productiviteitsagenda aangekondigd in het regeerprogramma.

Uitgaven aan research en development (R&D) kunnen een belangrijke bijdrage leveren aan de arbeidsproductiviteitsgroei. Het doel voor 2030 om 3% van het bruto binnenlands product aan R&D te besteden is echter nog niet in zicht (2,2% in 2023).

De broeikasgasemissies lagen in 2024 36,6% lager dan in 1990. Het kabinet treft maatregelen om broeikasgasemissies verder te reduceren richting 2030 en 2050. Bijvoorbeeld door subsidies te verstrekken aan huishoudens en bedrijven die willen verduurzamen. Ook is de minister van KGG gestart met de voorbereidingen voor de bouw van 2 nieuwe kerncentrales. Desondanks is het huidige uitgewerkte beleid volgens het Planbureau voor de Leefomgeving onvoldoende om het wettelijke klimaatdoel van 55% broeikasgasreductie in 2030 te halen. De minister van KGG (2024b) heeft maatregelen aangekondigd om dit doel alsnog te halen.

Figuur 1 Enkele indicatoren uit de Monitor Brede Welvaart (CBS 2025)
In de Monitor Brede Welvaart zijn positieve ontwikkelingen zichtbaar op het terrein van het ministerie van EZK



*Uitleg CBS bij figuur: Als er een pijltje staat is er een significante stijging of daling, een trend op de middellange termijn. De positie van Nederland is ten opzichte van andere EU-landen. Zie voor meer informatie: <https://www.cbs.nl/visualisaties/monitor-brede-welvaart-en-de-sustainable-development-goals>
Bron: CBS, 2024*

Meer informatie over de factsheets brede welvaart is te vinden op de website van het CBS: www.cbs.nl.

2.2 Feiten en cijfers ministerie en fonds

Het ministerie van Economische Zaken en Klimaat heeft in 2024 € 10.010 miljoen uitgegeven. Dit is 2,6% van de totale rijksuitgaven over 2024. Daarnaast is het verplichtingen aangegaan voor € 20.044 miljoen. De ontvangsten bedroegen € 6.766 miljoen. De aantallen fte's zijn gebaseerd op gegevens van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. De Algemene Rekenkamer heeft deze gegevens beoordeeld op aannemelijkheid.

Tabel 1 Ministerie van Economische Zaken en Klimaat (XIII) in miljoenen € en aantallen fte's

	2022	2023	2024
Verplichtingen	45.886	26.067	20.044
Uitgaven	25.908	13.652	10.010
Ontvangsten	11.181	7.920	6.766
Fte's	9.671	10.772	11.535

De aangegane verplichtingen en uitgaven zijn in 2024 aanzienlijk lager dan in 2023. Dit komt voornamelijk doordat het tijdelijke energieprijsplafond in 2024 niet langer van kracht is. Dit prijsplafond werd ingesteld om huishoudens te beschermen tegen hoge energieprijzen. Ook zijn de ontvangsten in 2024 lager dan in voorgaande jaren. Dit wordt onder andere veroorzaakt door de lagere inkomsten uit de winning van aardgas.

Een groot deel (€ 13,0 miljard) van de aangegane verplichtingen valt onder artikel 4 *Een doelmatige energievoorziening en beperking van de klimaatverandering*. Het gaat hierbij bijvoorbeeld om verplichtingen die zijn aangegaan voor de opschaling van waterstof en in het kader van de SDE++-regeling. Ook is er voor € 3,0 miljard aan verplichtingen aangegaan op artikel 5 *Een veilige Groningen met perspectief*, onder meer voor het herstellen en versterken van huizen in Groningen. Ook is er voor € 2,6 miljard aan verplichtingen aangegaan in het kader van het bedrijvenbeleid. Deze verplichtingen hebben onder andere betrekking op subsidieregelingen, zoals de Privaat-Publieke Samenwerkingen-toeslag (PPS-toeslag) en het Nationaal Groeifonds.

Tabel 2 laat de ontwikkeling zien van de gerealiseerde uitgaven van het ministerie van Economische Zaken en Klimaat. In totaal gaf het ministerie € 3.642 miljoen minder uit dan in 2023. De grootste verandering zat bij het beleidsartikel voor een doelmatige energievoorziening en beperking van de klimaatverandering.

Tabel 2 Ministerie van EZK (XIII) realisatieverschillen uitgaven 2023 en 2024 in miljoenen €

Begrotingsartikel	2023	2024	Vershil
1. Goed functionerende economie en markten	336	457	121
2. Bedrijvenbeleid: innovatie en ondernemerschap voor duurzame welvaartsgroei	2.282	2.098	-184
3. Toekomstfonds	208	357	148
4. Een doelmatige energievoorziening en beperking van de klimaatverandering	7.707	4.206	-3.501
5. Een veilig Groningen met perspectief	2.508	2.178	-330
6. Bijdrage Nationaal Groeifonds	0	0	0
40. Apparaat	610	714	104
41. Nog onverdeeld	0	0	0
Totaal	13.652	10.010	-3.642

Noot: Door afrondingsverschillen komt de som van de individuele getallen niet precies overeen met het totaal.

De gerealiseerde uitgaven namen vooral af vanwege lagere uitgaven bij beleidsartikel 4, waar het energieprijsp plafond voor kleinverbruikers onder valt. Daarnaast waren de uitgaven bij dit artikel lager omdat er minder gebruik werd gemaakt van de middelen uit het Klimaatfonds dan verwacht. Ook de gerealiseerde uitgaven onder beleidsartikel 5 zijn lager dan in het voorgaande jaar. Deze uitgaven zijn gericht op schadeherstel en versterking in Groningen. De uitgaven vallen lager uit, mede omdat het opzetten en invoeren van Nij Begun leidde tot een lager aantal versterkte adressen (1.223) dan gepland (1.400).

Vanuit het Nationaal Groeifonds zijn in 2024 uitgaven gedaan voor € 21 miljoen. Dit is 0,005% van de totale rijksuitgaven over 2024. Daarnaast zijn verplichtingen aangegaan voor € 105 miljoen. De ontvangsten bedroegen € 0 miljoen.

Tabel 3 *Nationaal Groeifonds (L) realisatieverschillen uitgaven 2023 en 2024 in miljoenen €*

Begrotingsartikel	2023	2024	Vershil
1. Kennisontwikkeling	0	0	0
2. Onderzoek, ontwikkeling en innovatie	0	21	21
3. Infrastructuur	0	0	0
Totaal	0	21	21

Het NGF was tot en met 2022 vormgegeven als een niet-departementale begroting. Met ingang van het begrotingsjaar 2023 is het NGF omgezet in een begrotingsfonds. Het initiële budget van het NGF bedroeg € 20 miljard (zie tabel 4). Er zijn 2 routes voor het aanvragen van middelen uit het Nationaal Groeifonds. Via de subsidieroute kunnen zogenaamde veldpartijen (zoals bedrijven) rechtstreeks een aanvraag indienen bij het Nationaal Groeifonds. De verplichtingen in 2024 komen voort uit de toekenning van middelen aan 1 project via de subsidieroute (€ 105 miljoen). Via de departementale route vragen de ministeries middelen aan voor projecten die zij willen uitvoeren. De middelen worden bij toekenning overgeheveld naar het betreffende ministerie. Veel middelen zijn al eerder via de departementale route (voorwaardelijk) toegekend of gereserveerd, in totaal € 11 miljard.

In het Hoofdlijnenakkoord is afgesproken dat er geen nieuwe aanvraagrondes komen voor zowel de subsidieroute als de departementale route. Hierdoor wordt het overgrote deel (€ 6,8 miljard) van het overgebleven budget niet meer uitgegeven.

Tabel 4 Verdeling van het NGF-budget in miljoenen €

Verdeling NGF-budget in miljoenen euro's	
Initieel budget	20.000
Departementale route	
Toegekend	– 6.191,6
<i>waarvan verplicht door departementen</i>	– 3.537,2 (57%)
<i>waarvan uitgegeven door departementen</i>	– 1.633,9 (26%)
Voorwaardelijk toegekend	– 3.493,3
Gereserveerd	– 1.386,1
Subsidieroute	
Toegekend	– 143,4
Apparaatskosten	– 56,8
Overige mutaties	
Loon- en prijsbijstelling 2022	697,1
Loon- en prijsbijstelling 2023	908,7
Loon- en prijsbijstelling 2024	890,6
Terugboeking naar NGF 2024	1,6
Verlaging Voorjaarsnota 2022	– 660,0
Verlaging APB 2023	– 381,0
Verlaging Voorjaarsnota 2023	– 451,4
Verlaging Miljoenennota 2024	– 115,0
Verlaging amendement Belastingplan 2024	– 1.212,0
Verlaging Voorjaarsnota 2024	– 1.279,0
Verlaging Hoofdlijnenakkoord 2025	– 6.829,9
Overheveling project Rail Gent-Terneuzen naar Mobiliteitsfonds	– 103,3
Overheveling/afboeking NGF ACS/BES	– 130,0
Nog beschikbaar	65,3

Bron: Jaarverslag van het Nationaal Groeifonds 2024.

Het ministerie van EZK geeft veruit het meeste uit aan subsidies

Subsidies (regelingen) vormen veruit de grootste uitgavenpost voor het ministerie van EZK. Veel van deze subsidies zijn onderdeel van het energie- en klimaatbeleid. Het gaat daarbij bijvoorbeeld om subsidies die bedrijven en huiseigenaren stimuleren om energiemaatregelen te nemen. Maar het ministerie van EZK verstrekt ook veel innovatiesubsidies aan middelkleine en grote bedrijven. Het ministerie van EZK geeft ook veel geld uit aan opdrachten. Hieronder vallen bijvoorbeeld kasuitgaven voor de versterkingsoperatie in Groningen en de vergoeding die wordt betaald voor de gewijzigde inzet van de gasopslag Norg (zie ook § 3.1).

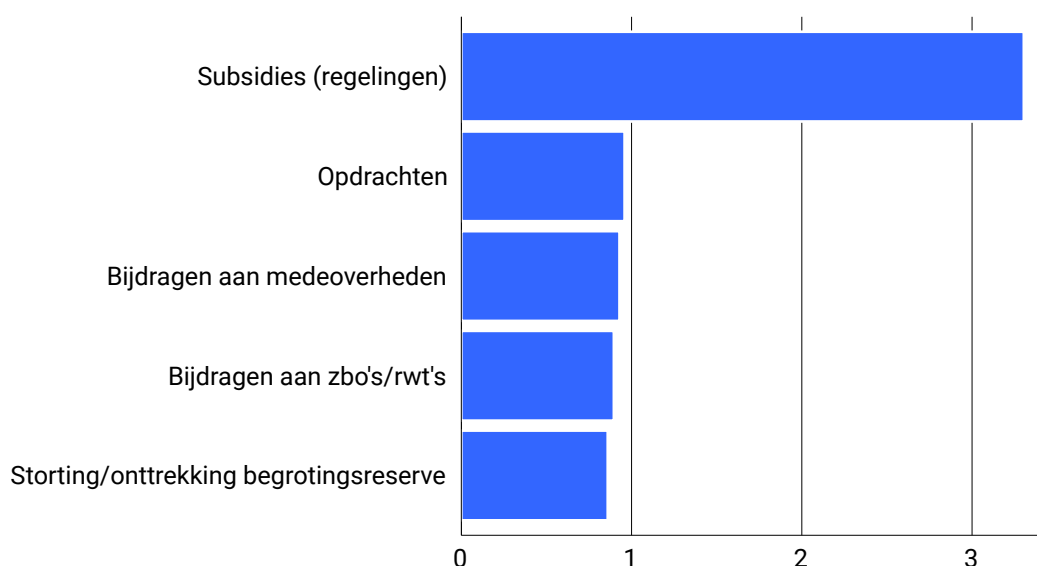
Het ministerie van EZK geeft ook geld uit aan het ondersteunen van medeoverheden. Dit gaat met name om het ondersteunen van gemeenten en provincies bij de uitvoering van het klimaat- en energiebeleid. In § 3.1 onderzoeken wij wat de minister hierover rapporteert qua beleidsresultaten. Ook levert de minister een financiële bijdrage aan rechtspersonen met een wettelijke taak (rwt's) en zelfstandige bestuursorganen (zbo's), zoals de Kamer van Koophandel en TNO. Ten slotte stortte de minister het niet gebruikte budget van verschillende energie- en klimaatregelingen op de begrotingsreserve 'duurzame energie en klimaattransitie'.

Figuur 2 *Uitgaven ministerie van Economische Zaken en Klimaat in 2024*
(op basis van realisatiecijfers van het ministerie van Financiën)

Het ministerie van EZK geeft veruit het meeste uit aan subsidies

In miljarden €

■ Uitgaven (realisatiecijfers)



Bron: de indeling van de financiële instrumenten is gebaseerd op gegevens van het ministerie van Financiën. Overige uitgaven zijn niet weergegeven.

3.

Beleidsresultaten

In dit hoofdstuk bespreken we beleidsresultaten. In § 3.1 beschrijven we hoe de minister zelf rapporteert over het bereiken van enkele van zijn beleidsdoelen. Vervolgens gaan we in op de uitkomsten van ons onderzoek naar de resultaten van de schadeherstel- en versterkingsoperatie in Groningen in § 3.2.

Daarna volgt een terugblik op eerdere onderzoeken (§ 3.3). Vervolgens gaan we in op de beleidsevaluaties van de minister zelf (§ 3.4). We ronden dit hoofdstuk af met de uitkomsten van ons onderzoek naar de totstandkoming van de beleidsinformatie in het *Jaarverslag 2024* van het ministerie van Economische Zaken en Klimaat in § 3.5.

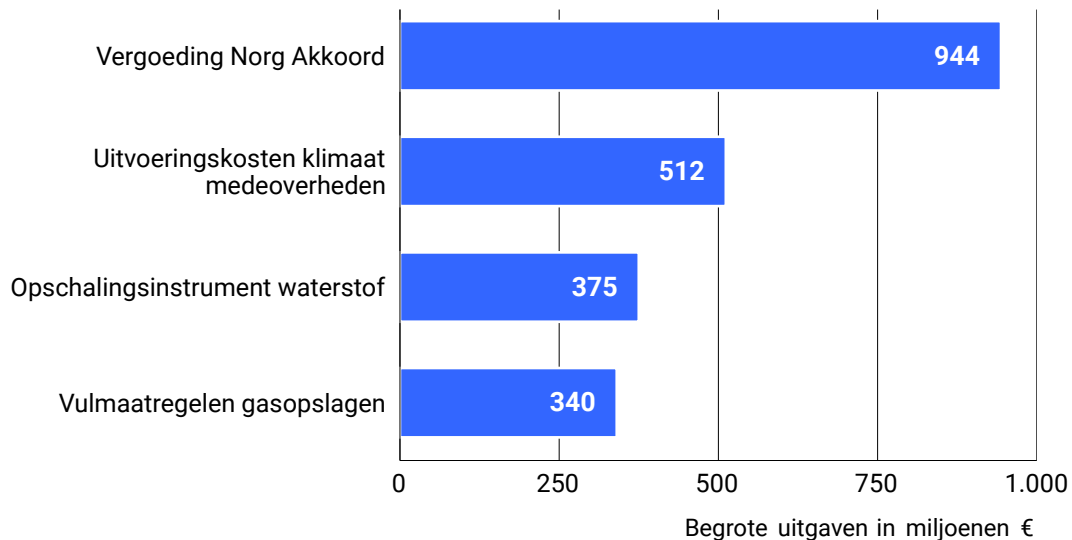
In de *Staat van de rijksverantwoording 2024* geven we een rijksbreed beeld van de kabinetsresultaten. De uitkomsten van dit hoofdstuk bieden daarvoor een basis.

3.1 Zelfrapportage minister over resultaten van beleid

Inzicht in beleidsresultaten begint bij de minister: hij moet dat inzicht zelf hebben. Bijvoorbeeld door te monitoren en door te evalueren. Die informatie heeft de minister nodig om vast te kunnen stellen of hij met het beleid het gewenste doel bereikt en of dat op een doelmatige manier gebeurt. Bovendien heeft het parlement deze informatie nodig om zijn controlerende taak uit te kunnen voeren. Wij hebben voor 4 grote beleidsmatige uitgavenmutaties voor het begrotingsjaar 2024 uitgezocht hoe de minister hierover rapporteert in onder meer het jaarverslag en brieven aan de Tweede Kamer.

Figuur 3 4 grote beleidsmatige uitgavenmutaties van het ministerie van Economische Zaken en Klimaat in de periode 2022 tot en met 2024 (begrote uitgaven voor het begrotingsjaar 2024)

Ministerie van EZK trok geld uit voor klimaat- en energiemaatregelen



Wat ons opvalt is dat er in 3 van de 4 gevallen aanzienlijk minder is uitgegeven dan gepland. Dit komt in 1 geval door vertragingen op het gebied van waterstof. In de andere 2 gevallen heeft dit te maken met de lagere gasprijzen. Ook valt op dat er over *Uitvoeringskosten klimaat medeoverheden* niet is gerapporteerd over wat uitkeringen aan gemeenten en provincies hebben opgeleverd. Verder is het voor de subsidiemaatregel *Vulmaatregelen gasopslagen* niet duidelijk hoeveel marktpartijen en hoeveel Energie Beheer Nederland hebben ontvangen als vergoeding voor het vullen van de gasopslag Bergermeer.

De beleidsmatige uitgavenmutaties nader beschouwd

In het Norg Akkoord is afgesproken dat de gasopslag Norg niet langer wordt gebruikt voor de opslag van laagcalorisch Groningengas. De gasopslag zal in plaats daarvan worden gebruikt voor het opslaan van geconverteerd hoogcalorisch gas. De minister betaalt hiervoor een vergoeding aan de NAM, onder andere vanwege de extra inkoop- en transportkosten. Voor de vergoeding werd in eerste instantie € 944 miljoen gereserveerd voor 2024. De daadwerkelijke vergoeding hangt af van de gasprijs. Omdat deze lager was dan verwacht, is de vergoeding meerdere malen naar beneden bijgesteld. Ook vond er een verrekening plaats met een eerder voorschot aan de NAM.

Het ministerie van EZK heeft € 512 miljoen opzij gezet om decentrale overheden te ondersteunen bij de uitvoering van het klimaat- en energiebeleid. Dit geld werd opzij gezet voor uitkeringen aan gemeenten en provincies, zoals de *Tijdelijke regeling*

capaciteit decentrale overheden voor klimaat- en energiebeleid (CDOKE). Het budget bevat 2 ophogingen ten behoeve van het voorbereidingstraject van netverzwaringen en -uitbreidingen en voor de verhoogde uitvoeringslasten op het gebied van kernenergie.

Het kabinet werkt aan de opschaling van hernieuwbare waterstof. Daarbij zet het kabinet in op het realiseren van elektrolysecapaciteit in Nederland (500 MW in 2025 en ten minste 4 GW in 2030) en het opzetten van importketens. Onder de post *Opschalingsinstrument waterstof* vallen verschillende instrumenten die hieraan moeten bijdragen. Het ministerie van EZK heeft het kasbudget voor het *Opschalingsinstrument waterstof* voor 2024 in 4 keer beleidsmatig verhoogd met in totaal € 375 miljoen. Dit betreft onder andere subsidies aan bedrijven voor het realiseren van demonstratieprojecten en opslagcapaciteit voor waterstof. Bij de ontwerpbegroting 2024 was hiermee € 389 miljoen beschikbaar. Uiteindelijk is in 2024 veel minder uitgegeven, namelijk circa € 46 miljoen. Voor de opschaling van waterstof is zekerheid over de implementatie van de hernieuwde EU-richtlijn hernieuwbare energie van belang. Deze hernieuwde richtlijn is in 2023 in werking getreden. De richtlijn bepaalt onder andere wanneer waterstof als een zogenaamde hernieuwbare brandstof van niet biologische oorsprong (renewable fuel of non-biological origin, RFNBO) mag worden aangemerkt, en hoeveel energie er in 2030 met RFNBO's moet worden geproduceerd.

Ten slotte ontstond er in 2022 door de oorlog in Oekraïne een risico voor de leveringszekerheid van gas. Daarom heeft het ministerie van EZK middelen beschikbaar gesteld aan marktpartijen en Energie Beheer Nederland om in de zomermaanden de gasopslagen te vullen. Voor 2024 heeft het ministerie van EZK hiervoor € 340 miljoen beschikbaar gesteld. Uiteindelijk is in 2024 veel minder uitgegeven.

Tabel 5 De bereikte resultaten, zoals het ministerie van EZK rapporteerde in openbare bronnen (bedragen in miljoenen €)

Maatregel	Doel	Financieel belang in 2024		Resultaat/inzet (zelfrapportage minister)
		Begroot	Gerealiseerd	
Vergoeding Norg akkoord	Opslag Norg is op 30 september van elk jaar zover mogelijk gevuld en voor zover de leveringszekerheid dit vereist	944	233	De minister van KGG (2024c) meldt aan de Kamer dat de vulgraad van gasvoorraden wordt vermeld in de Aggregated Gas Storage Inventory. Uit die bron blijkt dat de opslag Norg op 30 september 2024 voor 98% was gevuld.
Uitvoeringskosten klimaat medeoverheden	Gemeenten en provincies ondersteunen bij de uitvoering van klimaat- en energiemaatregelen	512	565	De minister van KGG (2024d) meldt aan de Kamer dat de CDOKE-regeling in 2025 of later wordt geëvalueerd. Er is geen informatie gevonden over aantallen aangetrokken arbeidskrachten.
Opschalingsinstrument waterstof	3 tot 4 GW aan vermogen om groene waterstof te maken in 2030	375	46	Het PBL (2024) schrijft dat het doel (3 tot 4 GW aan vermogen om groene waterstof te maken in 2030) niet gehaald zal worden. In het <i>Jaarverslag 2024</i> wordt niet aangegeven voor welke instrumenten onder deze post uitgaven zijn gedaan. De minister gaat ook niet in op de effecten van de onderuitputting op de doelstelling voor 2025 en 2030.
Vulmaatregelen gasopslagen (Bergermeer)	De gasopslagen zijn voor 90% gevuld op 1 november 2024	340	113	In het <i>Jaarverslag 2024</i> staat dat de gasopslagen op 1 oktober 2024 voor bijna 93% gevuld waren. De minister informeert de Tweede Kamer op verschillende momenten over de vulmaatregelen. Het rapport over een onderzoek naar de vulmaatregelen in 2022 en 2023 is begin 2024 naar de kamer gestuurd. In haar brief van 14 januari 2025 informeert de minister van KGG de kamer over de ontwikkelingen rond de gasopslagen in 2024. In hoeverre het bedrag van € 113 mln is gegaan naar Energie Beheer Nederland of naar marktpartijen wordt in het jaarverslag niet toegelicht.

3.2 Schadeherstel en versterking Groningen: voortgang en invoering van Nij Begun

De rijksoverheid heeft zich als doel gesteld om zich tegenover burgers meer dienstverlenend op te stellen en meer te werken vanuit vertrouwen. Dit jaar onderzochten we in ons verantwoordingsonderzoek hoe de minister van BZK (hiervoor minister van EZK)¹ deze ambitie omzet in de praktijk om de schadeherstel- en versterkingsoperatie in Groningen milder, menselijker en makkelijker te maken. Wij hebben onderzocht hoe dit past in de lopende uitvoeringsprocessen bij de uitvoeringsorganisaties Instituut Mijnbouwschade Groningen (IMG) en Nationaal Coördinator Groningen (NCG). Hiermee willen wij bijdragen aan het verbeteren van het presteren en functioneren van de (rijks)overheid.

Taken IMG en NCG

2 organisaties voeren de schadeherstel- en versterkingsoperatie in Groningen uit.

Instituut Mijnbouwschade Groningen

Het IMG handelt de schade af die is ontstaan door beweging van de bodem als gevolg van de gaswinning uit het Groningenveld en de gasopslagen Norg en Grijpskerk. Het IMG is een zelfstandig bestuursorgaan (zbo). Dat betekent dat het bestuur van IMG primair verantwoordelijk is voor de uitvoering van zijn taken maar dat de minister hier wel toezicht op moet houden. Het gebied waar IMG schade vergoedt, ligt in Groningen en Noord-Drenthe.

Nationaal Coördinator Groningen

De NCG voert de versterkingsoperatie van huizen en gebouwen in Groningen uit, zodat deze aardbevingsbestendig zijn. De versterking vindt plaats in het kerngebied van de aardbevingsschade, bestaande uit de gemeenten Eemsdelta, Groningen, Het Hogeland, Midden-Groningen en Oldambt.

Nij Begun: menselijke maat centraal

Kort na de publicatie van het rapport van de parlementaire enquêtecommissie aardgaswinning Groningen (PEAG) op 24 februari 2023 bood het kabinet zijn excuses aan de gedupeerden aan. Tegelijkertijd kondigde het kabinet het maatregelenpakket *Nij Begun: op weg naar erkenning, herstel en perspectief* aan om een nieuw begin te maken met schadeherstel en versterking in Groningen (Ministerie van EZK, 2023). De parlementaire enquêtecommissie concludeerde dat de mensen in het

gaswinningsgebied onevenredig de lasten van de gaswinning hebben moeten dragen en dat de rijksoverheid en oliemaatschappijen de belangen van omwonenden structureel hebben genegeerd.

Het kabinet wil met Nij Begun het vertrouwen herstellen, aan herstel bouwen, sociaal en mentaal welzijn bevorderen en economisch perspectief voor de regio bieden. Dit past ook bij het thema 'samenleving', met de indicator 'vertrouwen in instituties' van de Monitor Brede Welvaart en SDG's 2024. Een betere toepassing van een menselijke maat en vooruitgang in de schadeherstel- en versterkingsoperatie in Groningen kan bijdragen aan het herstel van vertrouwen in instituties zoals NCG, IMG, gemeenten en het Rijk als geheel.

In Nij Begun wordt gerefereerd aan het inlossen van de ereschuld in Groningen die is ontstaan doordat de overheid de problemen die door de gaswinning zijn veroorzaakt stelselmatig heeft genegeerd. Daarom wil de minister met Nij Begun de uitvoering van de schadeafhandeling en versterking milder, menselijker en makkelijker maken. Dit is verder uitgewerkt in veel verschillende doelstellingen op verschillende abstractieniveaus, waaronder: meer veiligheid, verduurzaming, een gebiedsgerichte uitvoering, niet sturen op geld maar op resultaat, meer regie voor bewoners en stimuleren van daadwerkelijk herstel. De minister geeft aan dat een nieuw begin niet moet zorgen voor nieuwe vertraging en dat er een cultuuromslag moet zijn waarbij er geen beloften gedaan worden die niet waargemaakt kunnen worden (Ministerie van EZK, 2023a).

Om deze doelstellingen te realiseren, zijn verschillende maatregelen voorgesteld. De maatregelen bij de versterking worden gekenmerkt door een focus op cultuurverandering en werkwijzen binnen de NCG en verbeteringen rond het ondersteunen en betrekken van bewoners. De maatregelen bij schadeherstel worden gekenmerkt door wijzigingen in de financiële regelingen voor onder meer fysieke schades. Vergoedingen worden verhoogd, in meer gevallen hoeft de causaliteit (oorzaak schade door gaswinning) niet meer vastgesteld te worden en er wordt gestart met het herstellen van oorzaken van terugkerende schades. Hiervoor is bovenop de bestaande middelen van € 9,6 miljard begin 2023 een bedrag van € 3 miljard beschikbaar gesteld.

Om een beeld te krijgen van de beoogde verbeteringen van de schadeherstel- en versterkingsoperatie hebben wij aan de hand van gesprekken en documentanalyse de invoering van 11 van de 50 Nij Begun-maatregelen onderzocht. Wij hebben gekeken hoe de minister bij de invoering van de maatregelen rekening houdt met de belangen van de verschillende doelgroepen en de uitvoerbaarheid van de maatregelen door de medewerkers van de NCG en het IMG.

3.2.1 Monitoring resultaten Nij Begun in ontwikkeling

In de *Staat van Groningen en Noord-Drenthe* rapporteert de minister van BZK sinds 2024 jaarlijks over Nij Begun en de voortgang van de schadeherstel- en versterkingsoperatie aan de Tweede Kamer. Om te kunnen rapporteren over de voortgang en resultaten van Nij Begun, is het van belang om de doelen van het beleid scherp te hebben. Voor het grootste deel zijn de doelstellingen van de mildere, menselijkere en makkelijkere uitvoering van het beleid abstract geformuleerd en nog niet uitgewerkt in meetbare doelen.

Eind 2024 zijn de meeste maatregelen van Nij Begun gefaseerd ingevoerd. In de bewonerstevredenheidsonderzoeken die door de NCG en IMG in 2024 zijn uitgevoerd waren de gevolgen van de Nij Begun-maatregelen nog niet zichtbaar. De effecten van de maatregelen zullen in 2025 voor steeds meer bewoners merkbaar moeten worden. Het ministerie van BZK monitort in de tussentijd de uitkomsten van bewonerstevredenheidsonderzoek (zie onderstaand kader). In de *Staat van Groningen en Noord-Drenthe* 2026 zal het ministerie mogelijk indicatoren en meetbare doelstellingen opnemen voor een mildere, menselijkere en makkelijkere uitvoering.

Bewonerstevredenheid in Groningen en Noord-Drenthe

Bewonerstevredenheid

Met onderzoeken naar de tevredenheid van bewoners willen de NCG en het IMG een beeld krijgen van de ervaringen van bewoners bij het schadeherstel en de versterking.

IMG

Uit de tevredenheidsonderzoeken in 2024 over de schadeafhandeling van IMG blijkt dat tevredenheid samenhangt met resultaat. Zo zien we terug dat mensen veelal tevreden zijn met regelingen, wanneer vergoedingen zijn toegekend. Regelingen waarbij veel aanvragen zijn afgewezen scoren lager. De vaste vergoeding van IMG krijgt het rapportcijfer 8,6. Gemiddeld genomen beoordeelt men het IMG met een 6,9 (IMG-dashboard januari 2025).

NCG

Gemiddeld genomen is de tevredenheid over de dienstverlening van en het vertrouwen in NCG in de eerste helft van 2024 laag, dat zien we terug in het rapportcijfer 4,9 waarmee NCG wordt beoordeeld. Ook hier zien we dat resultaat telt. De fase van de versterkingsoperatie maakt verschil bij het oordeel over de dienstverlening. Mensen zijn in de eerste fases van versterking het minst positief, maar in latere fases, als de versterking wordt uitgevoerd, neemt dat tevredenheidscijfer toe. Een van de aandachtspunten is dat bewoners waarvan het huis veilig wordt verklaard vaak niet weten waarom hun woning niet versterkt hoeft te worden (NCG, 2024b).

3.2.2 Voortgang schadeherstel en versterking

Bewoners in Groningen en Noord-Drenthe hebben al vele jaren te maken met de effecten van de gaswinning in Groningen. Alhoewel de NCG en het IMG jaarlijks veel huizen van bewoners versterken of een vergoeding voor herstel verstrekken, moet nog een groot aantal gebouwen de komende jaren worden versterkt of hersteld. Ten opzichte van 2023 is er vooruitgang geboekt in zowel de versterkings- als de hersteloperatie, maar niet alle operationele doelen zijn in 2024 gehaald.

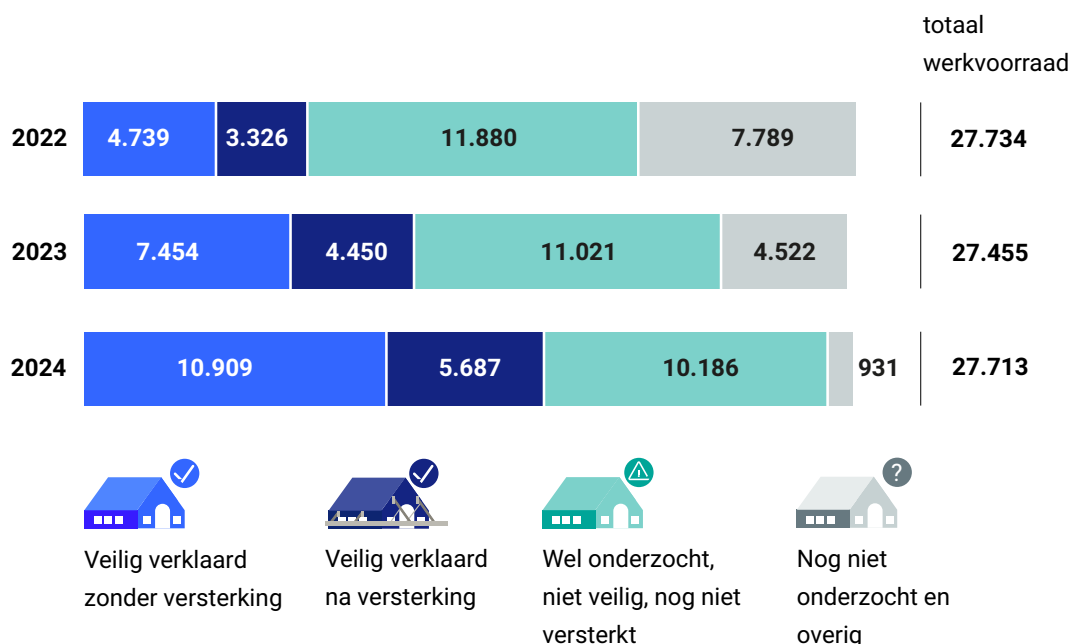
Minder adressen versterkt dan gepland

In de versterkingsoperatie was het lang onbekend hoeveel adressen versterkt moesten worden. Er zijn per 2024 27.713 adressen opgenomen in de werkvoorraad voor de versterkingsoperatie door NCG. Dit is een inventarisatie van het aantal woningen in het effectgebied die mogelijk versterkt moeten worden. Deze adressen worden door het NCG onderzocht. Als de woning niet veilig wordt bevonden, gaat de NCG over op versterking. Als blijkt dat de woning al veilig genoeg is, wordt de woning veilig verklaard zonder versterking.

Eind 2024 is het beeld dat NCG heeft van de adressen die nog versterkt moeten worden verbeterd doordat inmiddels een groot deel van de adressen in het aardbevingsgebied voor de eerste keer is beoordeeld (circa 97% van de werkvoorraad). De NCG geeft aan dat in 2024 ruim 3.500 woningen veilig verklaard zijn zonder dat versterking nodig is. Daarnaast zijn er in 2024 1.223 adressen versterkt. Dit is 87% van de doelstelling van 1.400 die de minister voor 2024 had gesteld. Eind 2024 verwacht de NCG dat in ieder geval nog 10.186 adressen versterkt moeten worden. Figuur 4 geeft de stand van zaken van de versterkingsoperatie aan het eind van het jaar weer.

Figuur 4 Versterkingsoperatie NCG: totaalstand van de versterkingsopgave aan het einde van het jaar (in aantallen huizen en gebouwen)

NCG krijgt steeds beter zicht op de huizen en gebouwen die versterkt moeten worden



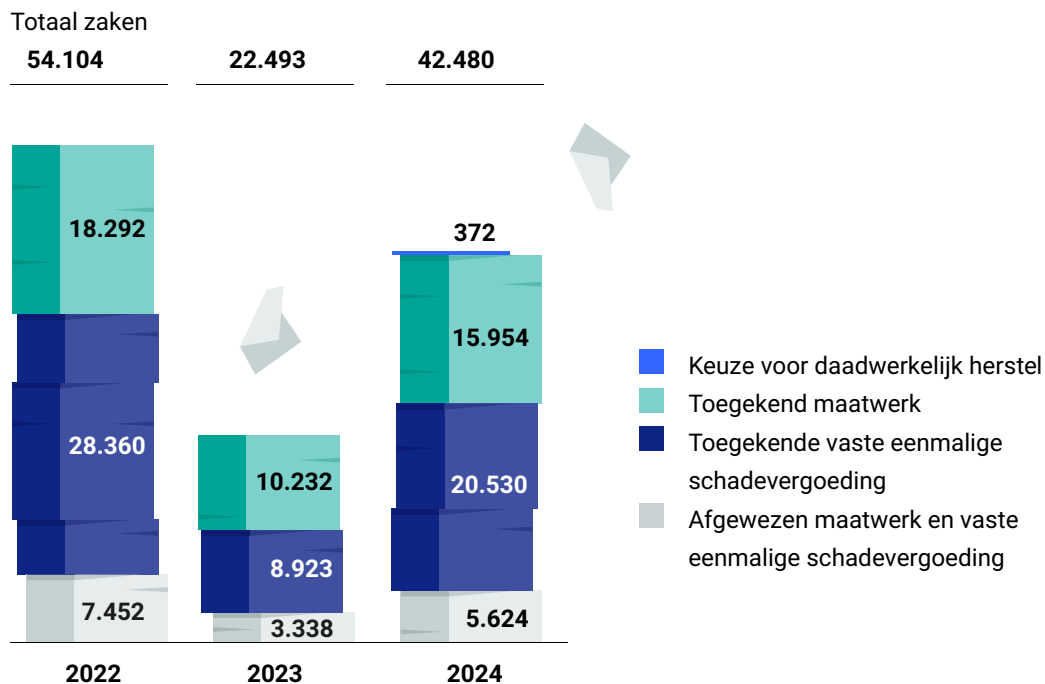
Schadeafhandeling in 2024 weer op gang gekomen

Voor de schadeafhandeling door IMG ligt de werkvoorraad niet vast zoals bij de versterking door NCG, maar is het aantal schademeldingen bepalend. De regelingen voor fysieke schades zijn naar aanleiding van Nij Begun aangepast. De vaste eenmalige schadevergoeding (VES) voor het gehele gebied is verhoogd van € 5.000 naar € 10.000. De regeling daadwerkelijk herstel is nieuw. Hierbij kan tot € 60.000 schade worden hersteld. Bij beide wordt geen onderzoek naar de oorzaak van de schade uitgevoerd. Maatwerk blijft beschikbaar voor bewoners. Hierbij is onderzoek naar de oorzaak van de schade verplicht.

In figuur 5 zijn de jaarlijkse besluiten per fysieke schaderegeling opgenomen. De figuur laat zien dat er in 2023 een dip in aantallen besluiten was, omdat de afhandeling deels gepauzeerd was in afwachting van de nieuwe regelingen. In 2024 is het aantal toegekende vaste eenmalige schadevergoedingen meer dan verdubbeld en is het aantal bewoners dat gebruikmaakt van maatwerk ook weer sterk toegenomen ten opzichte van 2023. Er is in 2024 nog slechts 372 keer gekozen voor de nieuwe aanpak met daadwerkelijk herstel.

Figuur 5 Schadeafhandeling IMG: besluiten schadeafhandeling per jaar (aantallen)

Fysieke schadeafhandeling in 2024 weer op gang. Keuze voor daadwerkelijk herstel nog beperkt



Door de hogere vergoeding en de extra besluiten zijn de uitgaven voor de vaste eenmalige schadevergoeding gestegen van ruim € 48 miljoen in 2023 naar € 201 miljoen in 2024. Ook de uitgaven voor maatwerk zijn gestegen van ruim € 118 miljoen in 2023 naar ruim € 253 miljoen in 2024. In 2024 waren de uitgaven voor daadwerkelijk herstel (schades tot € 60.000) nog zeer beperkt, circa € 39.000. Zie ook tabel 6.

Tabel 6 Uitgaven fysieke schade in 2023 en 2024 (bedragen in miljoenen €)

Regeling	2023	2024
Vaste eenmalige schadevergoeding	48,6	201,0
Maatwerk	118,6	253,4
Daadwerkelijk herstel	-	0,04

Bron: jaarverslagen IMG 2023 en 2024.

Uitvoeringskosten ten opzichte van vergoedingen in 2024 afgenomen

In 2024 heeft het IMG € 469 miljoen uitgegeven aan fysieke schaderegelingen (2023: € 167 miljoen) en € 205 miljoen aan uitvoeringskosten voor fysieke schaderegelingen (2023: € 197 miljoen).

Voor elke uitgekeerde euro voor de vergoeding van fysieke schade heeft het IMG in 2024 circa € 0,44 aan uitvoeringskosten uitgegeven. Deze verhouding is ten opzichte van 2023 (€ 1,18) en 2022 (€ 0,74) sterk verbeterd, als gevolg van de stijging van de schadevergoedingen. Er zijn meer schadevergoedingen uitgekeerd, en de bedragen waren – door Nij Begun – ook hoger.

De minister verwacht dat de uitvoeringskosten met de nieuwe regelingen worden verlaagd, omdat niet meer overal de oorzaak van de schade onderzocht hoeft te worden. In 2024 is echter nog veel voor maatwerk gekozen en niet voor daadwerkelijk herstel. Voor de regeling maatwerk is het nog wel nodig om de oorzaak van de gemelde schade te onderzoeken en zijn de uitvoeringskosten dus relatief hoog. Bij daadwerkelijk herstel wordt de oorzaak van de gemelde schade niet onderzocht. Een verlaging van de uitvoeringskosten hangt onder meer af van de mate waarin bewoners in de toekomst meer gebruik zullen maken van daadwerkelijk herstel.

3.2.3 Uitvoerbaarheid Nij Begun vooraf beperkt in beeld

De Nij Begun-maatregelen zijn als reactie op de parlementaire enquête aardgaswinning Groningen in korte tijd en onder politieke druk tot stand gekomen. Hierbij heeft het ministerie vooral op hoofdlijnen over de uitvoerbaarheid met de uitvoeringsorganisaties gesproken. De minister van EZK heeft in het stadium van de totstandkoming geen uitgebreide analyse gemaakt van de uitvoerbaarheid, bijvoorbeeld het effect op en samenhang met lopende processen of het moment van invoering. Vanwege de uitvoerbaarheid zijn maatregelen in de praktijk anders vormgeven dan in eerste instantie aangekondigd en sommige maatregelen leiden tot vertraging in de uitvoering van de schadeherstel- en versterkingsoperatie.

Regelingen voor fysieke schades opnieuw ingericht

Nij Begun-maatregelen 3 en 5, die gaan over *stoppen met onderzoek naar causaliteit van de schades en gebruik van de trillingstool* en *vaker keuze voor schadeafhandeling met vaste vergoeding*, moeten de fysieke schadeafhandeling voor de gedupeerde bewoners verbeteren. Na het verschijnen van Nij Begun is er tussen het ministerie en het IMG discussie geweest over de vormgeving en uitvoerbaarheid van deze maatregelen.

De uitkomst van deze discussie is dat de fysieke schaderegelingen ten opzichte van de eerder aangekondigde maatregelen zijn aangepast om deze in de praktijk te kunnen uitvoeren. Zo is bijvoorbeeld de relatief eenvoudig uit te voeren vaste eenmalige schadevergoeding in het gehele effectgebied (Groningen en Noord-Drenthe) verhoogd van € 5.000 naar € 10.000. Met het doel meer bewoners hiervoor te laten kiezen, zodat de uitvoeringskosten dalen ten opzichte van de uitgekeerde schadevergoedingen. Deze maatregel heeft het gewenste effect; de vaste eenmalige schadevergoeding is ruim 20.000 keer uitgekeerd in 2024.

Ook past het IMG finaliteit op de nieuwe maatregelen toe: bewoners kunnen eenmalig kiezen voor een regeling, en maken pas aanspraak op een aanvullende regeling als opnieuw schade wordt veroorzaakt door een beving. Verder is het loslaten van het causaliteitsonderzoek niet op alle herstelmaatregelen van toepassing. Bij maatwerktrajecten (die relevant zijn voor bewoners met relatief grote schades) blijft er sprake van onderzoek naar de causaliteit van de schade.

Definities en beleidskaders niet uitgewerkt

Kernbegrippen en definities voor het menselijker maken van de uitvoering zijn pas laat in het proces, of (eind 2024) nog niet nader vastgesteld. Volgens de NCG en het ministerie was het een opgave om de maatregelen zoals beschreven in Nij Begun om te zetten naar een uitvoerbare praktijk. Ook het IMG meldt in een eerste uitvoeringstoets (IMG, 2023) dat de plannen van het kabinet in veel gevallen nader uitgewerkt moeten worden.

Sommige maatregelen zijn snel na Nij Begun al ingevoerd, voordat precies duidelijk was wat de bedoeling is. Zo werd maatregel 28 (verduurzaming bij versterking) al toegepast voordat de kaders waren uitgewerkt. Hierdoor zijn bij woningen in eerste instantie meer verduurzamingsmaatregelen vergoed dan op het moment dat de kaders waren uitgewerkt. Dit voorbeeld laat zien dat wijzigende kaders en afbakeningen resulteren in nieuwe verschillen tussen bewoners.

Ook zien wij dat termen als *onuitlegbare verschillen* (maatregel 12) in de praktijk moeilijk zijn af te bakenen. Begin 2025 is de Tweede Kamer geïnformeerd over hoe de minister met onuitlegbare verschillen om wil gaan. Hierin schrijft de minister dat verschillen veelkoppig zijn, veel verschillende oorzaken kennen en anders zijn in omvang (BZK, 2025).

NCG richt zich al langere tijd op het ‘naast de bewoner staan’, maar dit begrip is pas in 2024 nader gedefinieerd, nadat de uitvoeringsorganisatie constateerde dat medewerkers een gebrek aan een duidelijke kernopdracht ervoeren (NCG, 2024). Medewerkers wisten hierdoor onvoldoende hoe zij de begrippen ‘milder, makkelijker, menselijker’ en ‘naast de bewoner staan’ moesten invullen, want tegelijkertijd legde de NCG ook nadruk op het opschrijven van productiecijfers.

Bij de nadere uitwerking van de maatregelen werken het ministerie en de uitvoeringsorganisaties in gezamenlijke teams nauw samen. Bij de invoering van de maatregelen wordt veel gebruikgemaakt van pilots en gefaseerde invoering, bijvoorbeeld voor de regeling Duurzaam Herstel, waarbij ook funderingsschade wordt aangepakt, en de maatregel ‘Mijn NCG’ een digitaal portaal voor bewoners in het versterkingsproces. Daardoor leren de uitvoeringsorganisaties IMG en NCG wat in de praktijk de beste aanpak is, maar dit zorgt er ook voor dat de maatregelen niet direct voor alle bewoners beschikbaar zijn.

3.2.4 Vertraging en onduidelijkheid voor bewoners

In onze eerdere onderzoeken (Algemene Rekenkamer 2021; Algemene Rekenkamer 2022) naar de versterking en het schadeherstel hebben wij geconstateerd dat beleidswijzigingen tot vertragingen voor bewoners leiden en hen voor lastige dilemma’s stellen zonder dat de gevolgen voor hun woning, hun gezin en hun financiën altijd duidelijk zijn. Het is voor bewoners moeilijk in te schatten of bijvoorbeeld een vaste vergoeding voldoende is om schade volledig te herstellen. Het is voor hen bovendien onvoorspelbaar of regelingen op termijn zullen wijzigen en mogelijk gunstiger uitpakken. Wij zien dit wederom terug bij de invoering van de Nij Begun-maatregelen.

Opgelopen doorlooptijden, ook voor complexe gevallen

De invoering van de Nij Begun-maatregelen mocht niet leiden tot vertraging; de versterking zou volgens afspraak in 2028 worden afgerond. De NCG constateerde echter in 2024 dat deze doelstelling niet gehaald kan worden, mede door de extra tijd die nodig is voor het uitwerken van de Nij Begun-maatregelen. Volgens de NCG gaf de 2028 doelstelling onvoldoende ruimte om ervoor te zorgen dat mensen gezien en gehoord worden. Het gaat bijvoorbeeld om de ruimte voor bewoners om zelf beslissingen te nemen in hun zaak (NCG, 2024). Hoewel NCG de ambitie heeft om de groep bewoners met langdurige en complexe zaken met voorrang te helpen, constateert NCG in een diepteanalyse uit 2024 dat de vertraging ook betrekking heeft op deze groep.

Onduidelijkheid over voorwaarden en perspectieven

Onduidelijkheid zien wij op verschillende manieren terugkomen. Zaakbegeleiders (IMG) en bewonersbegeleiders (NCG) konden vragen van bewoners over voorwaarden en invoeringstermijnen niet beantwoorden. Dat kwam doordat de invulling van verschillende maatregelen nog niet bekend was en ook niet duidelijk was op welke termijn dat wel het geval zou zijn. Dit geldt ook voor de medewerkers van bewonersorganisatie Stut & Steun, die onafhankelijke ondersteuning bieden.

Onduidelijkheid voor bewoners zien wij ook bij de uitvoering van de versterking, bijvoorbeeld bij de maatregelen gericht op verduurzaming. De consequentie van het gebrek aan een duidelijke definitie en kernopdracht om in de uitvoering een menselijkere aanpak en snelheid te combineren, is dat bewoners verschillende signalen ontvangen over waar zij aan toe zijn en wat zij mogen verwachten van NCG.

3.2.5 Bewonersondersteuning nog onvoldoende geregeld

Bewonersbegeleiders van NCG en zaakbegeleiders van IMG hebben in de schadeherstel- en versterkingsoperatie een belangrijke rol als eerste aanspreekpunt voor bewoners. Bewonersbegeleiders (NCG) hebben bovendien een mandaat gekregen om in de versterking tot € 50.000 knelpunten op te lossen die belangrijk zijn voor bewoners, maar niet direct in de bestaande versterkingsaanpak passen. Het gaat daarbij bijvoorbeeld om het uitzoeken van behang of het herstellen van een tuin.

Informatievoorziening is een zorg

Wij constateren dat de ondersteuning van bewonersbegeleiders en zaakbegeleiders door de NCG en het IMG beter moet om bewoners goed te kunnen informeren. Zo moeten zij zelf op de hoogte zijn van alle nieuwe ontwikkelingen, maar ondanks interne opleidingen en informatiesystemen is het snel vinden van de juiste en meest recente informatie een uitdaging. Ook ervaren bewonersbegeleiders dat vragen van bewoners die zij intern doorzetten niet altijd prioriteit hebben bij de andere afdelingen. Hierdoor wachten bewoners soms lang op antwoord. Dit draagt verder bij aan de onduidelijkheid en vertraging die bewoners toch al ervaren. Bewonersbegeleiders geven aan dat hun mandaat om knelpunten op te lossen in de praktijk minder groot is dan op papier: juridische medewerkers van NCG beoordelen soms mee hoe bewonersbegeleiders de genoemde € 50.000 inzetten, terwijl dit volgens de werkinstructie niet de bedoeling is.

Generieke intake in 2026 van start

Het IMG wil in het eerste kwartaal 2026 de zogeheten generieke intake invoeren voor alle fysieke schaderegelingen. Deze maatregel is geen onderdeel van Nij Begun, maar het IMG heeft de maatregel zelf voorgesteld omdat het merkte dat de nieuwe regelingen voor fysieke schades voor veel bewoners ingewikkeld zijn. Met een generieke intake wil het IMG dat bij elke fysieke schademelding een zaakbegeleider de bewoner in een 'keukentafelgesprek' helpt een keuze te maken. Volgens het IMG kan het niet eerder met de generieke intake starten door aanpassingen aan de ondersteunende IT-systemen en werkwijze. Omdat de generieke intake pas in 2026 beschikbaar wordt, kunnen bewoners die nu een keuze moeten maken hier nog geen gebruik van maken.

3.2.6 Conclusie en oordeel: eerste resultaten geboekt, maar hoge verwachtingen nog niet ingelost

Nij Begun richt zich op de menselijke maat, met maatregelen die de schadeherstellen en versterkingsoperatie milder, menselijker en makkelijker beogen te maken voor de gedupeerde bewoners in het gebied. In dit onderzoek hebben we getoetst in hoeverre de invoering van de Nij Begun-maatregelen van de minister voldoet aan de daaraan te stellen normen.² We hebben ook gekeken naar de resultaten van de versterkings- en hersteloperatie in 2024.

Net als in eerder onderzoek (Algemene Rekenkamer, 2022) concluderen we dat wijzigingen in de aanpak van de schadeafhandeling en de versterkingsoperatie hebben gezorgd voor vertraging in de uitvoering, waardoor burgers in onzekerheid blijven over hun woning en hun financiën. De Nij Begun-maatregelen zijn onder hoge politieke druk tot stand gekomen. Bij de aankondiging van het maatregelenpakket had de minister, mede daardoor, slechts een beperkt beeld van de uitvoerbaarheid en de invoeringstermijn van de maatregelen bij IMG en NCG. De minister heeft bij het opstellen van de maatregelen wel rekening gehouden met de belangen van de doelgroepen, maar er was tijd nodig om veel maatregelen samen met de uitvoeringsorganisaties nader uit te werken. Dit heeft in 2023 geleid tot stilstand en vertraging in de uitvoering en zorgde ook voor onduidelijkheid bij bewoners. Wij zien ook dat vanwege de uitvoerbaarheid maatregelen in de praktijk anders zijn vormgegeven dan oorspronkelijk aangekondigd in Nij Begun.

Eind 2024 zijn de meeste maatregelen van Nij Begun gefaseerd ingevoerd en is de schadehersteloperatie (IMG) na een jaar weer op gang gekomen met nieuwe regelingen voor fysieke schade. Het aantal toegekende vaste eenmalige schadevergoedingen is ruim verdubbeld en er is ook meer maatwerk toegekend. Als gevolg daarvan is ook de

verhouding tussen de vergoeding van fysieke schade en de uitvoeringskosten bij het IMG in 2024 verbeterd naar € 0,44 uitvoeringskosten per uitgekeerde euro. Ook de NCG heeft vooruitgang geboekt in 2024. De NCG heeft voor bijna 97% van de werkvoorraad inmiddels beoordeeld of versterking nodig is. Daarmee krijgt de NCG steeds beter zicht op de (ruim 10.000) adressen die nog versterkt moeten worden.

In 2025 zullen steeds meer bewoners moeten gaan merken of Nij Begun de uitvoering ook daadwerkelijk milder, menselijker en makkelijker heeft gemaakt. Meer menselijke maat zien we onder meer terug in de intentie om meer keukentafelgesprekken te voeren. Het mandaat voor bewonersbegeleiders van NCG om voor knelpunten tot € 50.000 te beslissen ondersteunt dit ook.

Bij afsluiting van ons onderzoek is informatie over hoe bewoners de resultaten van het beleid ervaren nog beperkt beschikbaar. De minister moet nog nader bepalen op basis van welke indicatoren gemeten wordt in hoeverre bewoners ervaren dat de uitvoering van de schadeherstel en versterking werkelijk milder, menselijker en makkelijker is geworden. De gevolgen van de gaswinning voor huizen en bewoners in het getroffen gebied zijn zeer verschillend. Bewoners met kleinere schade zijn geholpen met de vaste vergoedingen. Voor bewoners met grotere of complexere problemen is veel meer nodig. De gevolgen van Nij Begun zullen hierdoor ook verschillend ervaren worden, bijvoorbeeld als het gaat om de vertragingen in de uitvoering.

We concluderen dat met de ambities van Nij Begun verwachtingen zijn gewekt, maar dat de minister bij de aankondiging van de maatregelen niet voldoende zicht had op de uitvoerbaarheid ervan. Daarmee nam de minister het risico dat onduidelijkheid zou toenemen, deze verwachtingen niet direct waargemaakt konden worden en er vertraging zou ontstaan in de uitvoering. De doelstelling uit Nij Begun om in 2028 klaar te zijn met de versterking is mede als gevolg daarvan bijvoorbeeld definitief losgelaten. Vertraging en onduidelijkheid zijn juist gevolgen die de minister met Nij Begun wilde voorkomen.

Op basis van onze bevindingen hebben we een oordeel gegeven op een vijfpuntschaal: goed, toereikend, matig, zorgelijk of zeer zorgelijk. We vinden het positief dat met de maatregelen uit Nij Begun een nieuw begin is gemaakt met een meer menselijke herstel- en versterkingsoperatie en dat in de loop van 2024 de hersteloperatie weer op gang is gekomen en er beter zicht is op de nog te versterken adressen. Er is echter ook vertraging en onduidelijkheid ontstaan voor bewoners, en de doelstelling om in 2028 klaar te zijn met de versterking kan niet worden

waargemaakt. Al met al heeft Nij Begun nog niet de positieve maatschappelijke verandering teweeggebracht die het beloofde. Daarom is ons oordeel 'matig'.

Oordeel



Deze conclusie is nadrukkelijk geen oproep het beleid opnieuw aan te passen. We roepen juist op de uitvoeringsorganisaties ruimte te geven om het uitgewerkte en ingezette beleid voortvarend uit te voeren en bewoners te ondersteunen bij het herstellen en versterken van hun huizen. Realistische en duidelijke communicatie is daarbij een aandachtspunt.

Aanbevelingen

Om de menselijke maat beter toe te passen in beleid, is het zaak om transparant te zijn over verwachtingen en resultaten van nieuwe maatregelen. We sporen de politiek aan om in de versterkings- en schadehersteloperatie niet alleen te sturen op beloftes, maar juist ook op realistische verwachtingen voor de bewoners en uitvoerbaarheid door de uitvoeringsorganisaties.

Versterkings- en schadehersteloperatie Groningen

- Doe geen nieuwe aanpassingen in het beleid, maar geef IMG en NCG ruimte het beleid uit te voeren en bewoners te ondersteunen bij het herstellen en versterken van hun huizen.
- Besluit alleen over veranderingen wanneer vooraf de effecten van de veranderingen met een uitvoeringstoets duidelijk in kaart zijn gebracht en de uitvoering met de uitvoeringsorganisaties is afgestemd.
- Maak zo vroeg mogelijk een vertaling van beloftes naar concrete en meetbare doelstellingen.
- Zorg ervoor dat de medewerkers die direct contact hebben met bewoners optimaal worden ondersteund met beschikbare informatie, zodat zij transparant en duidelijk kunnen zijn naar bewoners.

3.3 Terugblik op eerdere Rekenkameronderzoeken

3.3.1 Opslag van CO₂ onder de Noordzee

In ons rapport *Opslag van CO₂ onder de Noordzee* (2024b) deden wij de aanbeveling om te onderzoeken hoe meer baten van Carbon Capture and Storage (CCS)-projecten naar het Rijk kunnen vloeien. Wij deden deze aanbeveling op basis van onderzoek naar het Porthosproject. Wij concludeerden dat dit project naar verwachting een doeltreffende en ruimschoots doelmatige bijdrage levert aan het Nederlands klimaatdoel in 2030. Maar ook dat, als het gaat om de lasten en lusten, het Rijk zichzelf tekort doet qua rendement en risico's. Daarom schreven we dat de verantwoordelijke bewindspersonen voor toekomstige CCS-projecten de mogelijkheden moesten onderzoeken om meer baten naar het Rijk te laten vloeien. De minister van KGG (2024e) heeft toegezegd om te onderzoeken of bij toekomstige CCS-projecten eenzelfde mechanisme kan worden toegepast op SDE++-beschikkingen als bij de stimulering van zonne- en windenergie. Door dit mechanisme hoeft het Rijk minder subsidies te verstrekken als de inkomsten voor bedrijven hoger zijn. De minister besluit later dit jaar over een eventuele jaarlijkse afdracht aan het Rijk bij het toekomstige CCS-project Aramis.

3.3.2 Energiebesparingsplicht, 2008-2023

In 2024 publiceerden wij ons onderzoek naar de energiebesparingsplicht. Deze bestaat sinds 1993 en verplicht bedrijven en instellingen – zoals scholen, kerken en sportverenigingen – om alle energiebesparende maatregelen te nemen die zich in 5 jaar terugverdienen. Wij constateerden dat de plicht in de periode 2008-2023 niet doeltreffend was. De energiebesparing als gevolg van de plicht was lager dan vooraf ingeschat. Dat komt mede doordat bedrijven en instellingen zich maar beperkt aan de plicht houden. Ook werd bij minder bedrijven gecontroleerd of zij zich aan de plicht hielden dan gewenst.

De minister gaf aan onze aanbevelingen om de energiebesparingsplicht te verbeteren over te nemen. Zo gaf zij aan dat zij ons onderzoek wil betrekken bij het aanpassen van de plicht in 2027. Onze aanbeveling aan de minister was ook om het voor bedrijven en instellingen gemakkelijk te maken om aan de energiebesparingsplicht te voldoen. De minister heeft in reactie hierop aangegeven dat zij dit wil doen door overlap in de regelgeving zoveel mogelijk te voorkomen. De verkenning van mogelijkheden om overlap in de regelgeving te verminderen liep in maart 2025 nog. De minister van KGG (2024f) heeft ook aangekondigd om een Energiebesparingsfonds op te richten.

Het doel van dit fonds is om het middelgrote en kleine bedrijven makkelijker te maken om geld te lenen voor (verplichte) energiebesparende maatregelen.

3.4 Beleidsevaluaties

Goede evaluaties van beleid zijn essentieel voor de verantwoording over geld en resultaten. Elke begroting bevat een Strategische Evaluatie Agenda (SEA). Dit is een overzicht van de evaluaties die de minister heeft laten uitvoeren en die nog gepland staan.

De minister van Financiën schrijft in een brief aan de Tweede Kamer (17 december 2024) dat het de bedoeling is dat departementen vanaf 2025 jaarlijks meer inzicht geven in de opvolging van bevindingen en aanbevelingen uit periodieke rapportages. Daarnaast komt er een vast format voor de samenvatting van de periodieke rapportages. Ook moet beter duidelijk worden welk deel van de begroting de in de SEA opgenomen evaluaties afdekken.

Voor de controlerende taak van het parlement is dit een belangrijk instrument, omdat het inzichtelijk maakt hoe het beleid is geëvalueerd op doeltreffendheid en doelmatigheid. De SEA voor het ministerie van EZK is te vinden in de begroting en online op <https://evaluaties.rijksfinancien.nl>.

De Tweede Kamer heeft ons naar aanleiding van de motie-Van Vroonhoven/Vermeer gevraagd de SEA's bij de begrotingshoofdstukken te beoordelen. Over het verantwoordingsjaar 2024 hebben we onderzoek gedaan naar beleidsevaluaties van Buitenlandse Handel en Ontwikkelingshulp (BHO) en van het ministerie van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur (LVVN).

Eén van de instrumenten die de minister kan inzetten om zijn beleidsdoelen te halen is de zogenoemde fiscale regeling. Net als voor andere beleidsmaatregelen, geldt voor fiscale regelingen een plicht om te evalueren. Maar er zijn ook enkele belangrijke verschillen:

- Fiscale regelingen zijn niet terug te vinden in de vorm van verplichtingen en uitgaven in de begroting en het jaarverslag van het ministerie van EZK.
- Voor fiscale regelingen geldt zelden een limiet: iedereen die aan de voorwaarden voldoet, heeft recht op het belastingvoordeel. Daardoor is sprake van een lager bedrag aan belastingontvangsten, ofwel gederfde belastingopbrengsten. De gederfde belastingopbrengsten van de fiscale regelingen zijn terug te vinden in de verantwoording van de minister van Financiën.

Het financieel belang van de fiscale regelingen van het ministerie van EZK is voor 2024 geraamd op € 22.798 miljoen. Het ministerie van EZK noemt onder meer de volgende fiscale regelingen in zijn begroting: de Wet Bevordering Speur- en Ontwikkelingswerk (WBSO), de innovatiebox, de energie-investeringsaftrek (EIA), de zelfstandigenaftrek en de mkb-winstvrijstelling. In 2024 heeft de staatssecretaris van Financiën (2024), mede namens de minister van EZK, een evaluatie van fiscale ondernemersregelingen laten uitvoeren. Hieruit kwam naar voren dat de doeltreffendheid varieert tussen regelingen en doelen.

Zo werd voor de mkb-winstvrijstelling geconcludeerd dat deze relatief doeltreffend is in het bevorderen van een gelijke belastingdruk tussen directeur-grotoaandeelhouders (dga's) en ondernemers voor de inkomstenbelasting (IB-ondernemers). De mkb-winstvrijstelling werd echter beperkt doeltreffend bevonden in het stimuleren van innovatie, werkgelegenheid en investeringen. Ook voor de zelfstandigenaftrek en startersaftrek werd geconcludeerd dat zij beperkt bijdragen aan deze 3 doelen. De Tbs-vrijstelling daarentegen werd beoordeeld als doeltreffend met betrekking tot het primaire doel om een gelijke belastingdruk tussen dga's en IB-ondernemers te realiseren.

In opdracht van de minister van EZ (2025b) werd begin 2025 ook een evaluatie van de WBSO opgeleverd. In deze evaluatie werd geconcludeerd dat de WBSO overwegend doeltreffend is in het stimuleren van onderzoek- en ontwikkeling (O&O) en Research & Development (R&D) door bedrijven. Maar er werd ook geconcludeerd dat de doeltreffendheid is afgenomen ten opzichte van voorgaande jaren.

3.5 Totstandkoming beleidsinformatie

In deze paragraaf geven wij de uitkomsten van ons onderzoek naar de totstandkoming van de beleidsinformatie.

Wij hebben onderzocht of de beleidsinformatie in het *Jaarverslag 2024* van het ministerie van EZK betrouwbaar tot stand is gekomen. Uit dit onderzoek zijn geen bevindingen naar voren gekomen waaruit blijkt dat de totstandkoming niet betrouwbaar is.

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

4.

Bedrijfsvoering

In dit hoofdstuk bespreken we de resultaten van ons onderzoek naar de bedrijfsvoering van het ministerie van Economische Zaken en Klimaat. We beschrijven kort in hoeverre de situatie is veranderd vergeleken met 2023 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 onvolkomenheden meer in detail en bespreken we belangrijke risico's en aandachtspunten. We sluiten dit hoofdstuk af met de uitkomsten van ons onderzoek naar de totstandkoming van de informatie over de bedrijfsvoering die het ministerie van Economische Zaken en Klimaat in het *Jaarverslag 2024* verstrekt (§ 4.5).

4.1 Ontwikkelingen in de bedrijfsvoering

In 2024 is het ministerie van Economische Zaken en Klimaat (EZK) opgesplitst in het ministerie van Economische Zaken (EZ) en het ministerie van Klimaat en Groene Groei (KGG). Ook kondigde het kabinet-Schoof aan dat de ministeries moeten bezuinigen op subsidie-uitgaven, personele uitgaven (zoals salarissen) en materiële uitgaven (zoals huisvesting en ICT). De organisatorische gevolgen van deze ontwikkelingen voor de ministeries van EZ en KGG zijn in 2024 nog niet uitgekristalliseerd.

Naast deze ontwikkelingen zijn er ook ontwikkelingen in de reguliere bedrijfsvoering. Zo stellen wij vast dat er verbeteringen zijn doorgevoerd, maar we constateren ook een nieuwe onvolkomenheid in het inkoopbeheer van de Nationaal Coördinator Groningen. Hier gaan wij in dit hoofdstuk nader op in.

4.2 Oordeel over de bedrijfsvoering

In deze paragraaf geven wij ons oordeel over de bedrijfsvoering van het ministerie van Economische Zaken en Klimaat.

De onderdelen van de bedrijfsvoering van het ministerie van Economische Zaken en Klimaat die wij hebben onderzocht voldeden in 2024 aan de gestelde eisen, met uitzondering van 3 onvolkomenheden.

Onvolkomenheden bij ministerie van Economische Zaken en Klimaat

Bestaande onvolkomenheden	2021	2022	2023	2024	
1. Autorisatiebeheer financieel systeem (Oracle EBS)	✗	✗	✗	✗	▶
2. Inkoopbeheer		✗	✗	✗	▶
Nieuwe onvolkomenheid					
3. Inkoopbeheer Nationaal Coördinator Groningen				✗	

✗ Onvolkomenheid

✖ Ernstige onvolkomenheid

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

▶ De minister heeft afgelopen jaar vooruitgang geboekt in het oplossen van de onvolkomenheid

|| De minister heeft afgelopen jaar weinig tot geen vooruitgang geboekt in het oplossen van de onvolkomenheid

4.3 Onvolkomenheden

4.3.1 Autorisatiebeheer verder verbeterd; nog enkele resterende verbeterpunten

De minister van EZ is eigenaar en beheerder van het financiële IT-systeem Oracle EBS. De ministeries van EZK en LNV maken gebruik van dit systeem. Sinds het verantwoordingsonderzoek 2020 beoordelen we het autorisatiebeheer van Oracle EBS als een onvolkomenheid.

Autorisatiebeheer regelt wie wat mag doen in het IT-systeem

Autorisatiebeheer zorgt ervoor dat gebruikers van IT-systemen uitsluitend toegang krijgen tot de functionaliteiten die ze nodig hebben om hun taken te kunnen uitvoeren. Dat wil zeggen: het regelt welke medewerkers wat mogen doen, in welke delen van een systeem. Door te ruime of onjuist ingestelde autorisaties kunnen medewerkers informatie inzien waar ze geen toegang tot zouden moeten hebben. Of gebruikers met te ruime bevoegdheden kunnen ook ongewenste acties uitvoeren. Bijvoorbeeld: een medewerker die geld overmaakt, keurt de betaling ook goed. Dit noemen we een functiescheidingsconflict. Autorisatiebeheer helpt dit te voorkomen. Bijvoorbeeld door te regelen dat degene die de betalingen doet, deze niet zelf ook mag goedkeuren.

Vorig jaar rapporteerden wij dat het ministerie van EZK verbeteringen had doorgevoerd, maar dat nog 3 punten resteerden. In 2024 heeft de minister van EZ het autorisatiebeheer van Oracle EBS verder verbeterd en 1 van de verbeterpunten geheel opgelost. Zo heeft het ministerie de controles op uitdiensttredingen van medewerkers, in verband met het intrekken van autorisaties in het systeem, op tijd uitgevoerd. Ook heeft het ministerie de overzichten van alle autorisaties in het systeem volledig gemaakt. Toch resteerden er aan het eind van 2024 nog 3 punten in het autorisatiebeheer, waarvan er 1 nieuw punt was. Dit zorgt ervoor dat wij de onvolkomenheid nog niet als opgelost beoordelen. Het gaat om de volgende 3 verbeterpunten:

- *verbeteren van inzicht in tijdelijke rechten van systeembeheerders;*
Systeembeheerders hebben vanwege hun functie veel toegangs- en wijzigingsrechten in Oracle EBS. De minister van EZ heeft geen volledig inzicht in de tijdelijke rechten die systeembeheerders aan zichzelf hebben gegeven.
- *verbeteren van inzicht in de gevolgen van conflicterende rollen van medewerkers;*
De minister van EZ maakt de conflicterende rollen op centraal niveau periodiek inzichtelijk en deelt dit met alle dienstonderdelen van de ministeries van EZK en LNV. De minister heeft op centraal niveau echter onvoldoende inzicht in hoe dienstonderdelen met de conflicterende rollen omgaan, en met de risico's die daarbij horen.
- *verkrijgen van centraal inzicht in de kwaliteit van het autorisatiebeheer;*
De dienstonderdelen die Oracle EBS gebruiken, zijn verantwoordelijk voor de uitvoering van hun autorisatiebeheer. Het is van belang dat de ministers van EZ en LNVN ook centraal inzicht krijgen in de kwaliteit van dit decentrale autorisatiebeheer. Hiermee krijgen de ministers meer grip op het autorisatiebeheer en worden zij minder afhankelijk van de uitkomsten van de controles door de Auditdienst Rijk (ADR). De minister van EZ wil de implementatie hiervan in 2025 realiseren.

4.3.2 Inkoopbeheer verbeterd, maar aanbestedingsregels nog niet voldoende nageleefd

Het Inkoop Uitvoeringscentrum (IUC) doet alle aanbestedingen en inkopen die boven de € 25.000 uitkomen. Inkooppleinen voeren alle inkopen onder de € 25.000 uit. In het verantwoordingsonderzoek 2023 rapporteerden wij dat een aantal interne beheersmaatregelen, dat wil zeggen maatregelen die nodig zijn voor een doelmatig en rechtmatig inkoopbeheer, nog niet goed werkt. In 2024 hebben de inkooppleinen, de coördinerend directeur Inkoop (CDI) en het IUC een aantal verbeteringen doorgevoerd. De aanbestedingswet- en regelgeving wordt in 2024 door het ministerie echter nog niet voldoende nageleefd. Er worden bijvoorbeeld onterecht onderhands opdrachten gegund. Dat leidt tot fouten en onzekerheden die de tolerantiegrens overschrijden. Zie de financiële oordelen in hoofdstuk 5. Het inkoopbeheer is hiermee nog niet op het juiste niveau.

Tegenlezen van een inkoopdossier vastleggen

In eerdere jaren stelden wij vast dat er geen afzonderlijke interne controlefunctie is die controleert op de naleving van de aanbestedingswet- en regelgeving. Dit jaar hebben wij vastgesteld welke interne controles wel worden uitgevoerd ondanks het ontbreken van een formele interne controlefunctie. Zo hebben we gezien dat de vereiste interne controles plaatsvinden, met uitzondering van het zichtbaar tegenlezen op een inkoopdossier. Wij bevelen daarom aan om vast te leggen wat de controle door de tegenlezer inhoudt en hoe die moet worden vastgelegd.

Inzicht in inkopen die niet volgens de regels plaatsvinden

Vorig jaar stelden wij vast dat het ministerie vaker een lijst opstelde van inkopen die niet volgens de regels waren verlopen. Hierdoor was er eerder inzicht in eventuele afwijkingen. Dit betreft:

- inkopen waarbij de directeur/plaatsvervangend secretaris-generaal vooraf heeft ingestemd met afwijkingen van de aanbestedingswet- en regelgeving (escalaties);
- inkopen waarbij achteraf bleek dat een verkeerd inkooptraject in gang is gezet (voldongen feiten);
- rijksbrede inkopen, waarvan de contracten door een ander ministerie zijn afgesloten mede namens het ministerie van EZK (categoriecontracten), maar waarbij de aanbestedingswet- en regelgeving niet is nageleefd.

Vorig jaar was de lijst met onrechtmatige rijksbrede overbruggingsovereenkomsten niet compleet. De inkooppleinen en de CDI hebben hierop in 2024 extra controles uitgevoerd. Deze controles hebben niet voorkomen dat er ook dit jaar enkele overbruggingsovereenkomsten niet op de lijst stonden.

Besprekingen van de spendanalyse vastgelegd

Het IUC heeft afgelopen jaar gewerkt aan een dashboard. Hierdoor is een maandelijks geüpdatete spendanalyse beschikbaar voor alle inkoopafdelingen. Tweemaal per jaar bespreekt het IUC de bevindingen uit de analyse met de inkooppleinen. Vanaf 2024 legt het IUC vast wat er besproken is en geven de inkooppleinen opvolging aan de vastgelegde acties. Om dit proces inzichtelijker te maken, adviseren wij om de opvolging op een uniforme manier vast te leggen, bijvoorbeeld in een actielijst.

Sneller afronden analyse objectieve leverancierskeuze

Eén van de inkoopregels is dat de keuze van een leverancier objectief moet zijn. Er mag geen sprake zijn van een voorkeursbehandeling. Vorig jaar heeft de CDI uitgewerkt hoe de leveranciersanalyse moet plaatsvinden. In een inkoopdossier legt de inkoper de motivatie van de objectieve keuze van de leverancier vast. Bij de leveranciersanalyse wordt onder andere vastgesteld dat deze vastlegging is uitgevoerd en of opdrachten steeds aan dezelfde leveranciers zijn verstrekt. De analyse over de periode juli 2022 - juni 2023 is pas half maart 2024 afgerond. Een tijdige analyse betekent dat sneller maatregelen kunnen worden getroffen om onrechtmatige inkopen te voorkomen. Het is niet gelukt de leveranciersanalyse dit jaar eerder af te ronden. Deze bevinding blijft staan.

Geautomatiseerde ondersteuning van het inkoopproces heeft de aandacht

In het het verantwoordingsonderzoek 2023 gaven wij aan dat een geautomatiseerd inkoopstelsel het makkelijker kan maken het inkoopproces uit te voeren en vast te leggen. Het ministerie is bezig een softwareapplicatie te selecteren die het inkoopproces ondersteunt.

Aanbestedingswet- en regelgeving te vaak niet nageleefd

Ondanks verbeteringen in het inkoopproces, zijn er nog te veel inkopen die niet aan de aanbestedingswet- en regelgeving voldoen. Dit geldt voor het ministerie van EZK en voor de agentschappen DICTU en RVO. Dit is vooral zichtbaar in het aantal en de omvang van de zogeheten voldongen feiten. Dit zijn inkopen waarvan achteraf is gebleken dat een verkeerd inkooptraject in gang is gezet. Doordat de inkoopende beleidsafdelingen het IUC en de juridische afdeling te laat of niet inschakelen wordt er te vaak onrechtmatig ingekocht. Wij bevelen de minister sterk aan het aantal en de omvang van de voldongen feiten te monitoren en te verminderen. Daarnaast adviseren wij de minister om door te gaan met het nemen van maatregelen om de interne beheersing en controle te verbeteren. Dat is niet alleen van belang om als overheid rechtmatig en doelmatig in te kopen, maar ook om te zorgen dat alle potentiële leveranciers gelijk worden behandeld en er daarmee sprake is van een transparant inkoopproces.

4.3.3 Inkoopbeheer Nationaal Coördinator Groningen niet op orde

De Nationaal Coördinator Groningen (NCG) is verantwoordelijk voor het versterken van woningen in het aardbevingsgebied in Groningen. De inkopen die hiermee samenhangen, zijn de taak van het Specialistisch Inkoop Centrum (SIC) van de NCG. We constateren dat de NCG te vaak is afgeweken van de aanbestedingsregels. Zie de financiële oordelen in hoofdstuk 5. Daarom beoordelen wij het inkoopbeheer van NCG als een onvolkomenheid.

Meer inkopen die niet volgens de aanbestedingsregels plaatsvinden

In het verantwoordingsonderzoek 2023 lieten we zien dat in het verleden meerjarige contracten niet rechtmatig waren aangegaan. Dat was de oorzaak dat een groot deel van de inkopen niet aan de aanbestedingsregels voldeed. Dit jaar gelden deze onrechtmatige contracten nog steeds, zoals bij de inkoop van tijdelijke huisvesting. Daarnaast constateren we nieuwe onrechtmatige inkopen. De omvang hiervan is hoog. Daarom beoordelen we het inkoopbeheer als een onvolkomenheid. We vragen de staatssecretaris Herstel Groningen het SIC verder te professionaliseren en ervoor te zorgen dat het SIC tijdig wordt betrokken bij de inkopen die voor NCG nodig zijn.

Spendanalyse wordt adequaat uitgevoerd

Sinds 2024 stelt het SIC de spendanalyse niet eenmaal, maar tweemaal per jaar op. De spendanalyse is een analyse van de uitgaven per leverancier per periode. Die laat zien of de inkopen volgens de regels zijn gedaan. We hebben de spendanalyse beoordeeld en deze is adequaat uitgevoerd.

4.4 Belangrijke risico's en aandachtspunten in de bedrijfsvoering

4.4.1 Rijksbreed inkoopbeheer

In de *Staat van de rijksverantwoording 2023* hebben wij aangegeven dat de inkoop bij de rijksoverheid eenvoudiger kan en moet, en dat ook coördinatie nodig is. Elk jaar moeten wij ook rapporteren over het niet naleven van wet- en regelgeving bij aanbesteden en inkopen. Fouten zouden grotendeels kunnen worden voorkomen door het inkoopbeheer op orde te hebben.

Dit jaar hebben we onderzoek gedaan naar de oorzaken van de fouten in het inkoopbeheer. Uit ons onderzoek komen diverse oorzaken van tekortkomingen in het inkoopbeheer naar voren:

- de invloed door de actuele marktsituatie;
- veel regelgeving en doelstellingen;
- versnipperde verantwoordelijkheden;
- de inrichting van het inkoopstelsel;
- de informatievoorziening.

Voor een toelichting op deze oorzaken verwijzen wij naar de *Staat van de rijksverantwoording 2024*.

De minister van EZ is verantwoordelijk voor de aanbestedingsregelgeving en de vertaling van de Europese naar de nationale regelgeving en de *Gids Proportionaliteit*, die geldt voor alle aanbestedende diensten van alle overheden in heel Nederland.

Ook over 2024 zien wij nog altijd te veel (vergelijkbare) tekortkomingen in het inkoopbeheer bij het Rijk. Het aantal onvolkomenheden in het inkoopbeheer dat wij jaarlijks rapporteren is hoog, 27,5% van de onvolkomenheden rijksbreed over 2024. De omvang van fouten en onzekerheden in de rechtmatigheid van de verplichtingen is ook over 2024 groot (ten minste € 1,6 miljard op de rijksrekening).

De minister van EZ levert indirect een bijdrage aan de verbetering van het inkoopbeheer, bijvoorbeeld door middel van de verplichte monitoringsrapportage aan de Europese Commissie over een aantal aspecten van de aanbestedingspraktijk voor de periode 2021-2023 (EZ, 2025a). Ook levert het ministerie van EZ input aan de Europese Commissie voor de evaluatie van de aanbestedings- en concessierichtlijnen. De inzet is het verlagen van de administratieve lasten en regeldruk, maar wel zo dat de doelstellingen van de regelgeving behouden blijven.

Een belangrijke uitkomst van de laatste evaluatie van de Aanbestedingswet 2012 in 2015 was dat knelpunten niet in de regelgeving zelf zaten, maar dat vooral de toepassing van de wet in de praktijk verbetering behoefde. Regelmatig wordt echter door zowel de aanbestedende diensten als de leveranciers aangegeven dat bijvoorbeeld sectorale regelgeving het inkoopproces complexer maken. In de begroting 2025 van het ministerie van EZ wordt de evaluatie van de adviesgroep Gids Proportionaliteit aangekondigd. Vereenvoudiging via de *Gids Proportionaliteit* kan mogelijk bijdragen aan vermindering van administratieve lasten en voorkomt ook dat er door de minister van BZK een circulaire moet worden opgesteld om de uitvoering beter te faciliteren.

Wij ondersteunen de intentie van de minister van EZ, vanuit zijn verantwoordelijkheid voor de aanbestedingsregelgeving, bij de aankomende evaluatie van de EU-aanbestedings- en concessierichtlijnen om de regeldruk te verlagen. Versimpeling van EU-regelgeving heeft effect op de nationale regelgeving. Wij bevelen in dit kader ook aan om de evaluatie van de *Gids Proportionaliteit* spoedig ter hand te nemen.

Het ministerie van EZK is zelf ook verantwoordelijk voor de eigen inkoop. In § 4.3 wordt hier nader op ingegaan.

4.4.2 Onvoldoende verbetering in de dienstverlening van DICTU in relatie tot RvIG

RvIG is de beheerder van de stelsels van identiteitsgegevens, waaronder de Basisregistratie Personen (BRP). In de BRP-Verstrekkingsvoorziening (BRP-V) staan persoonsgegevens van alle inwoners van Nederland. Overheidsinstellingen gebruiken bij het uitvoeren van hun taken gegevens uit de BRP-V. Bijvoorbeeld de Belastingdienst en zorgverzekeraars. Het beheer van de BRP-V heeft RvIG uitbesteed aan DICTU.

In 2022 hebben wij de dienstverlening van de Dienst ICT Uitvoering (DICTU) aan de Rijksdienst voor Identiteitsgegevens (RvIG) beoordeeld als aandachtspunt. DICTU kon zich namelijk niet verantwoorden over de betrouwbaarheid van de gegevens in de BRP-V. Dit kwam doordat de interne beheersingsmaatregelen rondom deze applicatie niet zichtbaar waren. Ook in 2023 waren nog veel interne beheersingsmaatregelen niet aantoonbaar op orde.

In 2024 heeft een onafhankelijke auditor opnieuw bevindingen op meerdere interne beheersingsmaatregelen met betrekking tot de BRP-V omgeving vastgesteld. Ook zijn mitigerende maatregelen niet altijd aanwezig. Dit betekent dat de betrouwbaarheid van gegevens in de BRP-V niet zeker is. Gedurende 2024 zijn diverse acties in gang gezet om de bevindingen op te lossen. Meerdere acties zijn in 2024 nog niet afgerond en lopen door in 2025. Wij bevelen de minister aan om de ingezette acties in 2025 voort te zetten en de geconstateerde problemen op te lossen.

De Rijksdienst voor Identiteitsgegevens in relatie tot DICTU

De Rijksdienst voor Identiteitsgegevens (RvIG) is een agentschap van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK). Deze dienst beheert onder meer de Basisregistratie Personen (BRP), waarin de persoonsgegevens van alle inwoners van Nederland staan. In totaal verstuurt RvIG elk jaar meer dan 150 miljoen berichten met gegevens uit de BRP. Bijvoorbeeld naar de Belastingdienst en zorgverzekeraars. De gebruikers betalen hiervoor jaarlijks een bedrag aan de RvIG, afhankelijk van het aantal berichten dat zij hebben ontvangen. Het registratieproces van het aantal uitgewisselde berichten is uitbesteed aan onder andere DICTU, een agentschap van het ministerie van EZK.

4.4.3 Eindejaarspiek aangaan verplichtingen en betalingen

Net als in 2023 was er in 2024 sprake van een eindejaarspiek in het boeken van verplichtingen en betalingen door de Financiële Diensten Administratie (FDA), een onderdeel van het ministerie van EZK. Een dergelijke eindejaarspiek leidt tot een hoge werkdruk bij FDA en verhoogt het risico op het maken van fouten. De oorzaak van de piek is, net als vorig jaar, dat veel dossiers pas laat door de beleidsdirecties werden aangeboden aan FDA. Een andere oorzaak is dat veel dossiers door FDA moesten worden teruggestuurd, omdat ze niet compleet waren. Dit ondanks het feit dat FDA veel moeite heeft gedaan om in overleg met de beleidsdirecties een eindejaarspiek te voorkomen. Het is belangrijk om maatregelen te nemen, zodat een eindejaarspiek in 2025 zoveel mogelijk wordt voorkomen.

4.5 Totstandkoming bedrijfsvoeringsinformatie

In deze paragraaf geven wij de uitkomsten van ons onderzoek naar de totstandkoming van de bedrijfsvoeringsinformatie.

Wij hebben onderzocht of de bedrijfsvoeringsinformatie in het *Jaarverslag 2024* van het ministerie van Economische Zaken en Klimaat betrouwbaar tot stand is gekomen. Uit dit onderzoek zijn geen bevindingen naar voren gekomen waaruit blijkt dat de totstandkoming niet betrouwbaar is.

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

5.

Financiële informatie

Wij hebben de financiële informatie in het *Jaarverslag 2024* van het ministerie van Economische Zaken en Klimaat op 2 punten gecontroleerd:

- Kloppen de cijfers in het jaarverslag (betrouwbaar) en is het jaarverslag goed gemaakt (ordelijk)?
- Is het geld volgens de regels (rechtmatig) besteed?

Wanneer cijfers niet kloppen of wanneer geld niet volgens de regels is besteed, dan noemen we dat een *fout*. Als de minister niet voldoende kan aantonen of geld volgens de regels is besteed of dat de cijfers kloppen, dan noemen we dat een *onzekerheid*. Het is niet realistisch te verwachten dat alles goed gaat. Daarom hanteren we tolerantiegrenzen. Als het totaal van de fouten en onzekerheden boven de tolerantiegrens komt, spreken we van een overschrijding en komen we tot een negatief oordeel.

Onze controle hebben wij op 2 niveaus uitgevoerd, op het niveau van het hele jaarverslag en per begrotingsartikel. Op het niveau van het hele jaarverslag hebben wij gecontroleerd of de cijfers kloppen en het geld volgens de regels is besteed. Per begrotingsartikel hebben wij alleen gecontroleerd of het geld volgens de regels is besteed.

5.1 Oordeel over de financiële informatie

Samenvattend oordeel over de financiële informatie in het Jaarverslag 2024 van het ministerie van Economische Zaken en Klimaat



Op totaalniveau kloppen de cijfers. Ook is het geld op totaalniveau volgens de regels besteed, met uitzondering van de verplichtingen en de samenvattende verantwoordingsstaat agentschappen.

Het geld dat het ministerie van EZK niet volgens de regels heeft besteed, heeft te maken met de inkoop van goederen en vooral diensten. Voorbeelden zijn de inhuur van medewerkers en de tijdelijke huisvesting bij de Nationaal Coördinator Groningen. Het ministerie heeft de aanbestedingsregels in deze gevallen niet gevolgd. Dit geldt voor zowel het kerndepartement als voor agentschappen RVO en DICTU. In § 4.3.2 leggen we uit dat het ministerie vooruitgang boekt bij het inkoopbeheer. Toch is het bedrag aan ingekochte goederen en diensten dat niet aan de wetgeving voldoet nog te hoog.

Onderstaande figuur geeft de uitkomsten van onze controle weer.

Figuur 6 Financiële oordelen bij het Jaarverslag 2024 van EZK

Verantwoorde bedragen over 2024 In miljoenen €	Oordelen	Omvang fouten en onzekerheden In miljoenen €
Verplichtingen	Volgens de regels 	480,4
Totaal 20.044,4	Cijfers kloppen 	-
Artikelen 5 en 40	Volgens de regels 	
De andere 6 artikelen	Volgens de regels 	
Uitgaven en Ontvangsten	Volgens de regels 	-
Totaal 16.776,2	Cijfers kloppen 	-
Alle 8 artikelen	Volgens de regels 	
Afgerekende Voorschotten	Volgens de regels 	-
Totaal 5.289,2	Cijfers kloppen 	-
Agentschappen	Volgens de regels 	125,3
Totaal 1.743,6	Cijfers kloppen 	-
Saldibalans	Volgens de regels 	-
Totaal 117.331,3	Cijfers kloppen 	-

In § 5.2 lichten wij de negatieve oordelen toe. Meer cijfermatige details over bijvoorbeeld de omvang van de fouten en onzekerheden per begrotingsartikel vindt u in bijlage 1.

5.2 Toelichting financiële oordelen

Bij de controle van de verplichtingen en de samenvattende verantwoordingsstaat agentschappen hebben wij geconstateerd dat de fouten en onzekerheden de tolerantiegrens overschrijden. In deze paragraaf lichten wij de belangrijkste problemen toe.

5.2.1 Verplichtingen

De fouten en onzekerheden bij de verplichtingen bedragen in totaal € 480,4 miljoen. De grootste fouten en onzekerheden hebben betrekking op het risico op misbruik en oneigenlijk gebruik (M&O) van subsidies en het niet naleven van de aanbestedingsregels.

Onzeker of subsidieregeling is besteed aan het juiste doel

Na de Russische inval in de Oekraïne, begin 2022, stegen de energieprijzen sterk. Het kabinet trof een aantal noodmaatregelen om te zorgen dat burgers en bedrijven de energierekening konden blijven betalen. Een daarvan is de Tijdelijke Tegemoetkoming Blokaansluitingen (TTB). Vorig jaar hebben we vastgesteld dat deze subsidie niet voldoet aan de regels voor het maken van subsidieregelingen (het Uniform Subsidiekader). Dit betekent dat de verplichtingen van de TTB-regeling onzeker zijn. Omdat ook in 2024 geld is toegezegd, zijn deze verplichtingen ook onzeker. Het kan namelijk zijn dat deze subsidies niet bij de juiste mensen voor de juiste bedragen zijn terechtgekomen. Daarnaast zijn bij de controle van het aanvraagproces van deze subsidie fouten geconstateerd. Dit betekent dat € 8,6 miljoen niet volgens de regels is uitgegeven en van € 221,1 miljoen niet kan worden vastgesteld of het volgens de regels is uitgegeven.

Aanbestedingswetgeving niet nageleefd

De overheid moet zich bij de aankoop van goederen en diensten houden aan de aanbestedingsregels. De aanbestedingsregels zorgen ervoor dat ieder bedrijf een gelijke kans heeft om een opdracht van de overheid te krijgen. Daarnaast zorgen de regels ervoor dat de overheid niet te veel betaalt.

Het ministerie van EZK heeft bij te veel inkopen de aanbestedingsregels niet gevolgd. Er worden bijvoorbeeld onterecht onderhands opdrachten gegund, omdat de betreffende leverancier de enige zou zijn die de opdracht kan verrichten. De ingekochte goederen en diensten zijn voor € 218,8 miljoen fout of onzeker. Hierdoor wordt de tolerantiegrens van artikel 5 *Een veilig Groningen met perspectief* en artikel 40 *Apparaat* overschreden. De fouten en onzekerheden van artikel 5 (€ 153,9 miljoen) hebben betrekking op het inkoopbeheer van de Nationaal Coördinator Groningen, zie § 4.3.3.

5.2.2 Agentschappen

Aanbestedingswetgeving niet nageleefd

Ook agentschappen moeten bij de aankoop van goederen en diensten voldoen aan wetten en regels voor aanbestedingen. Wij hebben vastgesteld dat dat in meerdere gevallen niet is gebeurd. Dit speelt vooral bij de agentschappen RVO en Dictu. Dit betekent dat de rechtmatigheid niet vaststaat bij € 125,3 miljoen aan ingekochte goederen en diensten van agentschappen.

6. Onze oordelen over het Nationaal Groeifonds

6.1 Totstandkoming beleidsinformatie

In deze paragraaf geven wij de uitkomsten van ons onderzoek naar de totstandkoming van de beleidsinformatie.

Wij hebben onderzocht of de beleidsinformatie in het *Jaarverslag 2024* van het Nationaal Groeifonds betrouwbaar tot stand is gekomen. Uit dit onderzoek zijn geen bevindingen naar voren gekomen waaruit blijkt dat de totstandkoming niet betrouwbaar is.

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

6.2 Totstandkoming bedrijfsvoeringsinformatie

In deze paragraaf geven wij de uitkomsten van ons onderzoek naar de totstandkoming van de bedrijfsvoeringsinformatie.

Wij hebben onderzocht of de bedrijfsvoeringsinformatie in het *Jaarverslag 2024* van het Nationaal Groeifonds betrouwbaar tot stand is gekomen. Uit dit onderzoek zijn geen bevindingen naar voren gekomen waaruit blijkt dat de totstandkoming niet betrouwbaar is.

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

6.3 Financiële informatie

Wij hebben de financiële informatie in het *Jaarverslag 2024* van het Nationaal Groeifonds op 2 punten gecontroleerd:

- Kloppen de cijfers in het jaarverslag (betrouwbaar) en is het jaarverslag goed gemaakt (ordelijk)?
- Is het geld volgens de regels (rechtmatig) besteed?

6.3.1 Oordeel over de financiële informatie

Samenvattend oordeel over de financiële informatie in het Jaarverslag 2024 van het Nationaal Groeifonds



Op totaalniveau kloppen de cijfers. Ook is het geld op totaalniveau volgens de regels besteed, met uitzondering van de uitgaven en ontvangsten.

Het geld dat het Nationaal Groeifonds niet volgens de regels heeft uitgegeven, heeft te maken met voorschotten die onterecht zijn uitbetaald. Voor uitbetaling van voorschotten bestaan voorwaarden. Het fonds heeft daaraan niet altijd voldaan.

Onderstaande figuur geeft de uitkomsten van onze controle weer.

Figuur 7 Financiële oordelen bij het Jaarverslag 2024 van het Nationaal Groeifonds

Verantwoorde bedragen over 2024 In miljoenen €	Oordelen	Omvang fouten en onzekerheden In miljoenen €
Verplichtingen	Volgens de regels ✓	-
Totaal 104,5	Cijfers kloppen ✓	-
Alle 3 artikelen	Volgens de regels ✓	
Uitgaven en Ontvangsten	Volgens de regels ✗	3,0
Totaal 20,9	Cijfers kloppen ✓	-
Artikel 2	Volgens de regels ✗	
De andere 2 artikelen	Volgens de regels ✓	
Afgerekende Voorschotten	Volgens de regels ✓	-
Totaal 0,0	Cijfers kloppen ✓	-
Saldibalans	Volgens de regels ✓	-
Totaal 143,4	Cijfers kloppen ✓	-

In § 6.3.2 lichten wij de negatieve oordelen toe. Meer cijfermatige details over bijvoorbeeld de omvang van de fouten en onzekerheden per begrotingsartikel vindt u in bijlage 1.

6.3.2 Toelichting financiële oordelen

Bij de controle van de uitgaven en ontvangsten hebben wij geconstateerd dat de fouten en onzekerheden de tolerantiegrens overschrijden. In deze paragraaf lichten wij de belangrijkste problemen toe.

Onterecht voorschotten uitbetaald

Het fonds heeft in 2024 2 voorschotten te vroeg uitbetaald. Deze betalingen ad € 3,0 miljoen, die op artikel 2 staan, voldoen daarmee niet aan de regels.

7.

Reactie minister en nawoord Algemene Rekenkamer

De minister van Economische Zaken heeft op 28 april 2025 gereageerd op ons conceptrapport. Hieronder geven we zijn reactie samengevat weer. De volledige reactie staat op www.rekenkamer.nl/verantwoordingsonderzoek-2024. We sluiten dit hoofdstuk af met ons nawoord.

7.1 Reactie minister van Economische Zaken

De minister heeft met belangstelling kennisgenomen van het conceptrapport en reageert op onze bevindingen en aanbevelingen.

Schadeherstel- en versterkingsoperatie Groningen

De minister erkent dat wijzigingen in de aanpak van de schadeafhandeling en de versterkingsoperatie in Groningen vaak hebben gezorgd voor vertraging in de uitvoering. Daardoor zijn bewoners langer in onzekerheid gebleven over hun woning, hun veiligheid en hun financiën. Ook onderschrijft de minister de oproep om het beleid niet opnieuw aan te passen en dat de resultaten van de maatregelen uit 2023 nog over de volle breedte zichtbaar moeten worden. Hij erkent hierbij het belang van het wekken van realistische verwachtingen en het communiceren op transparante wijze. Ten slotte stelt de minister dat de nieuwe aanpak samen met uitvoeringsorganisaties is uitgewerkt en dat hij ervan is overtuigd dat dit de uitvoerbaarheid heeft verbeterd.

Bedrijfsvoering

De minister schrijft dat hij stappen zal zetten om de bestaande onvolkomenheid in het autorisatiebeheer weg te nemen. Hij geeft aan dat hij dit gaat doen door middel van 'logging' van tijdelijke rechten van systeembeheerders. Ook laat hij het centraal inzicht in het autorisatiebeheer uitwerken.

De minister geeft ook aan dat hij het inkoopbeheer wil verbeteren. De minister onderschrijft ten aanzien van de bestaande onvolkomenheid in het inkoopbeheer dat hij erop zal toezien dat het tegenlezen door het Inkoopuitvoeringscentrum wordt verbeterd. Ook verwacht hij in 2025 een tijdige oplevering van de analyse van de objectieve leverancierskeuze. Bovendien wil hij meer doen om het aantal voldongen feiten terug te dringen en de lijst met onrechtmatige inkopen verder te verbeteren. Daarnaast zet hij in 2025 in op verdere digitalisering van de gehele inkoopketen.

Naar aanleiding van de nieuwe onvolkomenheid in het inkoopbeheer bij de Nationaal Coördinator Groningen stelt de minister dat wordt verkend welke aanbestedingsrechtelijke speelruimte er is om goed recht te kunnen doen aan het bijzondere karakter van de inkopen bij de NCG. Daarnaast richt de staatssecretaris Herstel Groningen zich op het professionaliseren van inkopen binnen NCG en het borgen van de kwaliteit, met als doel nieuwe onrechtmatigheden te voorkomen en de onvolkomenheid op te lossen.

Ten aanzien van het rijksbreed inkoopbeheer onderschrijft de minister dat de regelgeving voor inkopers eenvoudiger gemaakt kan worden. En dat dit zijn belangrijkste prioriteit is bij de evaluatie en herziening van de aanbestedingsrichtlijnen. Ook neemt hij de aanbeveling over om de evaluatie van de Gids Proportionaliteit spoedig ter hand te nemen. De minister geeft ook aan dat zijn ministerie, samen met de ministeries van IenW en BZK, het voortouw neemt naar aanleiding van de oproep tot meer regie in het inkoop- en aanbestedingsbeleid. Op de langere termijn willen zij verkennen of de governance en/of verantwoordelijkheden binnen het Rijk moeten worden herzien.

De minister schrijft ten aanzien van de eindejaarsspiek bij de Financiële Diensten Administratie (FDA) dat er wordt gewerkt aan verschillende verbeterrichtingen.

Dienstverlening DICTU in relatie tot de Rijksdienst voor Identiteitsgegevens (RvIG)

De minister herkent en onderschrijft ten dele dat de betrouwbaarheid van de gegevens in de BRP-Verstrekkingsvoorziening (BRP-V) applicatie onzeker is. De minister draagt hiervoor als argument aan dat het onafhankelijke onderzoek waarop ons onderzoek leunt niet alle functionaliteiten van de BRP-V omvat. Ook herkent en onderschrijft hij niet dat er onvoldoende verbetering in de dienstverlening van DICTU in relatie tot RvIG

is. Hij stelt namelijk dat de getoetste beheersmaatregelen in de tweede helft van 2024 volgens de externe auditor effectief hebben gewerkt, hoewel de externe auditor ook een aantal verbeteringen heeft aanbevolen.

De minister vraagt aandacht voor het feit dat het platform en de BRP-V applicatie die op dit platform draait eigendom zijn van RvIG. De minister geeft aan dat DICTU daarom niet verantwoordelijk is voor de prioritering van de werkzaamheden. Om deze reden moet deze aanbeveling volgens hem gericht zijn aan de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, waar RvIG onder valt.

Terugblik op 'Opslag van CO₂ onder de Noordzee'

De minister geeft aan dat het (interne) onderzoek naar hoe meer baten van Carbon Capture and Storage (CCS)-projecten naar de Staat kunnen vloeien is afgerond. Een mogelijke manier om meer baten van CCS naar de Staat te laten vloeien is het in de SDE++ verrekenen van subsidie in jaren van een lage ETS-prijs met de vermeden kosten in jaren van een hoge ETS-prijs. In het najaar van 2025 informeert het kabinet de Tweede Kamer over de wenselijkheid en mogelijkheid van het al dan niet toepassen van dit mechanisme.

7.2 Nawoord Algemene Rekenkamer

Wij merken op dat de minister veel van onze bevindingen onderschrijft en de aanbevelingen overneemt. We zullen tevens met belangstelling de voortgang volgen.

Schadeherstel- en versterkingsoperatie Groningen

We waarderen het dat de minister onze oproep volledig onderschrijft om het beleid rondom de schadeherstel- en versterkingsoperatie in Groningen niet opnieuw aan te passen. Ook erkent de minister het belang van het wekken van realistische verwachtingen. Hiervoor is het van belang dat de uitvoerbaarheid van maatregelen bekend moet zijn wanneer die worden aangekondigd. Wij kijken uit naar de jaarlijkse Staat van Groningen.

Dienstverlening DICTU in relatie tot de Rijksdienst voor Identiteitsgegevens (RvIG)

Bij de uitbesteding van het beheer van de BRP-V aan DICTU, moet RvIG ervanuit kunnen gaan dat zij volledig kan vertrouwen op de kwaliteit van de dienstverlening. Wij vinden het positief dat er in 2024 diverse acties in gang zijn gezet om de dienstverlening te verbeteren, maar DICTU moet aanvullende acties nemen om de openstaande bevindingen te lossen.

Wij willen de minister erop wijzen dat dit aandachtspunt ook aan de orde kwam in het Verantwoordingsonderzoek 2022 en Verantwoordingsonderzoek 2023. Wij kunnen ons er niet in vinden dat de minister dit jaar stelt dat onze aanbeveling aan het ministerie van BZK gericht moet zijn. DICTU en RvIG hebben in samenspraak vastgelegd wie voor welke beheersmaatregelen verantwoordelijk is in een controle-raamwerk. Volgens dit controleraamwerk is DICTU verantwoordelijk voor de uitvoering van een aantal beheersmaatregelen, zoals het bijhouden, analyseren en mitigeren van kwetsbaarheden ten aanzien van de BRP-V beheerapplicatie en het testen of herstel van de BRP-V database mogelijk is op basis van back-ups. Een externe auditor rapporteerde over 2024 bevindingen over verschillende beheersmaatregelen waarvoor DICTU volgens dit controleraamwerk verantwoordelijk is. Daarom is onze aanbeveling aan de minister van EZ gericht die verantwoordelijk is voor DICTU. Door de ingezette acties in 2025 op te volgen en de bevindingen op te lossen, kan meer zekerheid over de betrouwbaarheid van de BRP-V applicatie worden verkregen. Waar nodig moet DICTU hierbij de samenwerking met RvIG zoeken.

Tot slot willen wij benadrukken dat wij risicogericht onderzoek doen en dat wij, op grond van de Comptabiliteitswet 2016, alle relevante informatie bij ministeries en andere overheidsorganisaties voor ons onderzoek mogen inzien. Wij staan er bovendien op dat toegang tot informatie tijdig wordt verstrekt. Dit geldt ook voor ons onderzoek bij DICTU. Voor meer informatie over onze werkwijze en bevoegdheden verwijzen wij naar www.rekenkamer.nl.

Rijksbreed inkoopbeheer

Wij zijn positief over de toezeggingen van de minister om de evaluatie en verbetering van de Gids Proportionaliteit op zeer korte termijn op te pakken. Wij volgen de inspanningen van de minister om de regelgeving te vereenvoudigen met aandacht. Aanpassing van Europese regelgeving zal geduld vragen. De evaluatie en verbetering van de Gids Proportionaliteit kan op korte termijn. Het herzien van de governance en verantwoordelijkheden van de rijksbrede inkoopfunctie zou ruimte kunnen bieden voor meer harmonisatie, vereenvoudiging en integratie van processen en systemen.

Het ministerie van BZK is verantwoordelijk voor het rijksinkoopstelsel en het ministerie van Financiën is verantwoordelijk voor de kaders van het financieel beheer. Wij verwachten van de minister van EZ dat hij niet met het ministerie van IenW, maar samen met de ministeries van BZK en Financiën het voortouw neemt bij het verbeteren van het inkoop- en aanbestedingsbeleid. Uiteraard is het voor de minister van EZ belangrijk om regie te voeren en met andere vakministers af te stemmen over de invloed van regelgeving vanuit het flankerende beleid op inkoop, bijvoorbeeld op het gebied van duurzaamheid.

Bijlagen

Bijlage 1 Overzicht fouten en onzekerheden ministerie van Economische Zaken en Klimaat 2024 en het Nationaal Groeifonds 2024

Deze bijlage bevat infographics 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 2024* van het ministerie van EZK en het *Jaarverslag 2024* van het Nationaal Groeifonds.

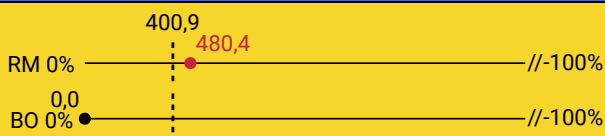
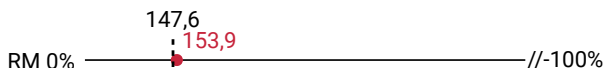
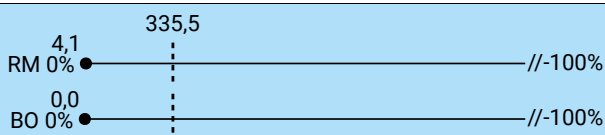
De hierna volgende figuren geven cijfermatige details over onze financiële oordelen:

- Aan de linkerkant staan de verantwoorde bedragen.
- Voor elk verantwoord bedrag is een tolerantiegrens aangegeven voor de omvang van fouten en onzekerheden die we toelaatbaar vinden. Dit zijn de bedragen bij de verticale, gestippelde lijn.
- Met een kleine bol is de omvang van de fouten en onzekerheden geplot. Wanneer de fouten en onzekerheden onder de tolerantiegrens blijven is de bol zwart gekleurd. Wanneer de fouten en onzekerheden de tolerantiegrens overschrijden is de bol rood gekleurd en is ons oordeel negatief.

Fouten en onzekerheden bij Economische Zaken en Klimaat

⋮ Tolerantiegrens*

● Fouten en onzekerheden **onder** de tolerantiegrens ● Fouten en onzekerheden **boven** de tolerantiegrens

Verantwoorde bedragen over 2024		Rechtmatigheid (RM) Betrouwbaarheid en ordelijkheid (BO)	
Bedragen in miljoenen €		Bedragen in miljoenen €	
Verplichtingen			
Totaal	20.044,4		
Artikel 5 Een veilig Groningen met perspectief	2.951,2		
Artikel 40 Apparaat Kerndepartement	713,8		
Bij de resterende 6 artikelen blijven de fouten en onzekerheden onder de tolerantiegrens.			
Uitgaven en Ontvangsten			
Totaal	16.776,2		
Afgerekende Voorschotten			
Totaal	5.289,2		
Agentschappen			
Totaal	1.743,6		
Saldibalans			
Totaal	117.331,3		

* Voor het beoordelen van fouten en onzekerheden hanteren we een tolerantiegrens die gebaseerd is op de omvang van het verantwoorde bedrag.

Fouten en onzekerheden bij Nationaal Groeifonds

⋮ Tolerantiegrens*

● Fouten en onzekerheden **onder** de tolerantiegrens ● Fouten en onzekerheden **boven** de tolerantiegrens

Verantwoorde bedragen over 2024		Rechtmatigheid (RM) Betrouwbaarheid en ordelijkheid (BO)	
Bedragen in miljoenen €		Bedragen in miljoenen €	
Verplichtingen			
Totaal	104,5	0,0 10,5 RM 0% BO 0% // -100% // -100%	
Uitgaven en Ontvangsten			
Totaal	20,9	2,1 3,0 RM 0% BO 0% // -100% // -100%	
Artikel 2	20,9	2,1 3,0 RM 0% // -100%	
Onderzoek, ontw. en innovatie			
Bij de resterende 2 artikelen blijven de fouten en onzekerheden onder de tolerantiegrens.			
Afgerekende Voorschotten			
Totaal	0,0	0,0 0,0 RM 0% BO 0% // -100% // -100%	
Saldibalans			
Totaal	143,4	14,3 0,0 BO 0% // -100%	

* Voor het beoordelen van fouten en onzekerheden hanteren we een tolerantiegrens die gebaseerd is op de omvang van het verantwoorde bedrag.

Bijlage 2 Over het verantwoordingsonderzoek

In ons jaarlijkse verantwoordingsonderzoek beoordelen wij de jaarverslagen die de ministers op Verantwoordingsdag aanbieden aan de Staten-Generaal. Wij onderzoeken ook per begrotingsjaar de bedrijfsvoering en beleidsresultaten van de ministeries. De resultaten van ons onderzoek leggen wij vast in een rapport per jaarverslag (artikel 7.14 CW 2016, 1e lid).

Wij voeren ons onderzoek uit op basis van de internationale principes en standaarden voor rekenkamers (International Standards of Supreme Audit Institutions, ISSAI's). Deze zijn onderdeel van het INTOSAI Framework of Professional Pronouncements (IFPP; zie <https://www.issai.org>). Bij het toepassen van de ISSAI's houden wij rekening met de comptabele regelgeving en de inrichting van het Nederlandse controlebestel waarin de Auditdienst Rijk (ADR) als intern controleur het jaarverslag certificeert. Voor haar oordeel maakt de Algemene Rekenkamer zoveel mogelijk gebruik van de resultaten van de werkzaamheden van de ADR volgens de Comptabiliteitswet 2016.

Deze bijlage beschrijft de manier waarop wij ons verantwoordingsonderzoek uitvoeren. Een uitgebreide methodologische verantwoording staat op www.rekenkamer.nl/verantwoordingsonderzoek-2024.

Algemeen

De gegevens die zijn gebruikt voor de figuren 2 en 3 zijn gebaseerd op gegevens van het ministerie van Financiën. De Algemene Rekenkamer heeft deze gegevens niet gecontroleerd.

Beleidsresultaten

In ons onderzoek naar de beleidsresultaten gaat het vooral om de vraag of burgers en bedrijven waar voor hun geld krijgen en of de ministers het parlement hierover voldoende informeren. Wij selecteren de beleidsterreinen voor onze onderzoeken op basis van risicoanalyse en maatschappelijke relevantie.

Wij onderzoeken of:

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

Onderzoeksverantwoording Schadeherstel en versterking Groningen: voortgang en invoering van Nij Begun

Met het onderzoek naar schadeherstel en versterking Groningen: voortgang en invoering van Nij Begun (§ 3.2) willen wij een bijdrage leveren aan de doeltreffende uitvoering van het schadeherstel en de afronding van de versterkingsoperatie in Groningen. We hebben onderzocht welke doelstellingen de minister heeft geformuleerd en hoe de minister rekening houdt met de verschillende belangen van doelgroepen en met de uitvoerbaarheid van het beleid. Hiermee toetsen we aan de hand van normen uit onze eigen *Leidraad menselijke maat* in hoeverre de rijksoverheid invulling geeft aan haar eigen ambitie om in zijn algemeenheid meer dienstverlenend ten opzichte van de burgers te staan en meer te werken vanuit vertrouwen.

De probleemstelling die wij bij het onderzoek hanteerden luidt: *Hoe past de minister de maatregelen uit het programma Nij Begun toe in de versterkings- en hersteloperatie in Groningen en houdt de minister hierbij rekening met de gevolgen van deze maatregelen voor bewoners en de uitvoering van de versterkings- en hersteloperatie in Groningen en Noord-Drenthe?*

Nij Begun bestaat uit 50 maatregelen. Voor dit onderzoek hebben wij 11 maatregelen geselecteerd. Wij hebben de maatregelen geselecteerd door te kijken of deze betrekking hebben op de Nationaal Coördinator Groningen, het Instituut voor Mijnbouwschade Groningen of op beide, en of deze impact hebben op bewoners en onderzoekbaar zijn. De geselecteerde maatregelen staan in de tabel hieronder.

Tabel 7 *Overzicht van onderzochte maatregelen uit Nij Begun*

Nummer maatregel	Naam maatregel uit Nij Begun	Proces
2	Duidelijkheid over het gebied waar schade wordt vergoed	Herstel
3	Stoppen met onderzoek naar causaliteit van schades en gebruik van trillingstool	Herstel
4	Het IMG lost knelpunten proactief op	Herstel
5	Vaker keuze voor schadeafhandeling met vaste vergoeding	Herstel
6	Herhaalschades worden voorkomen met duurzaam schadeherstel	Herstel
10	Gebiedsgerichte crisisaanpak voor versnelling van de versterking	Versterking
11	De NCG maakt de uitvoering van de versterking meer mensgericht	Versterking
12	Meer maatwerk om verschillen tegen te gaan	Versterking
21	Meer zeggenschap en betere informatie	Versterking
22	Betere ondersteuning door IMG, NCG en SNN met één loket	Herstel en versterking
28	Woningen die nog versterkt moeten worden aardgas-vrij (-gereed) maken	Versterking

Er zijn in totaal 19 gesprekken gevoerd met de uitvoeringsorganisaties IMG en NCG, verschillende directies bij het ministerie van BZK, onderzoekers van Gronings Perspectief, maatschappelijke en bewonersorganisaties zoals GBB, Stut en Steun, en de Bewoners Advies Raad (van de NCG). Ook zijn er bijeenkomsten geweest met bewonersbegeleiders van de NCG en met zaakbegeleiders van het IMG. De gespreksverslagen hebben we laten controleren door de geïnterviewde personen en de verkregen feitelijke informatie is gecontroleerd in relevante documentatie die we op basis van onze bevoegdheden hebben opgevraagd.

In dit onderzoek hebben we getoetst in hoeverre het gevoerde beleid van de minister voldoet aan de normen die wij hanteren. Op grond daarvan hebben we een oordeel gegeven: goed, toereikend, matig, zorgelijk of zeer zorgelijk. Bij dit oordeel toetsen we de doeltreffendheid en doelmatigheid van het gevoerde beleid en de resultaten ervan voor burgers en bedrijven. We houden hierbij ook rekening met de context. Dat kan de ernst van de maatschappelijke gevolgen zijn, maar ook of er bijvoorbeeld sprake was

van een plotselinge crisis die de rijksoverheid overviel. Waar dat van belang is, vermelden wij de normen die wij hebben gehanteerd.

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

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

Verder geven wij in ons verantwoordingsonderzoek aan of de beleidsinformatie al dan niet in strijd is met de financiële verantwoordingsinformatie. Op www.rekenkamer.nl/verantwoordingsonderzoek-2024 staat welke werkzaamheden wij hebben uitgevoerd voor ons onderzoek naar de totstandkoming van de beleidsinformatie.

Bedrijfsvoering

Wij onderzoeken per ministerie of:

- het begrotingsbeheer ordelijk en controleerbaar is (artikel 3.2 CW 2016);
- het financieel beheer doelmatig, rechtmatig, ordelijk en controleerbaar is (artikel 3.2 CW 2016);
- het verwerven, beheren en afstoten van materieel doelmatig, rechtmatig, ordelijk en controleerbaar is (artikel 3.4 CW 2016);
- de financiële administratie betrouwbaar en controleerbaar wordt ingericht en gevoerd (artikel 3.5 CW 2016);
- de overige onderdelen van de bedrijfsvoering, zoals informatiebeveiliging, IT-beheer, management control, sturing en toezicht, voldoen aan de daaraan te stellen eisen;
- de niet-financiële verantwoordingsinformatie in het jaarverslag over de bedrijfsvoering voldoet aan de norm van betrouwbare totstandkoming, en of deze niet strijdig is met de financiële verantwoordingsinformatie (artikel 3.9 CW 2016).

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

Toetsingskaders voor het verantwoordingsonderzoek naar de informatiebeveiliging komen voort uit maatregelen om informatiebeveiligingsrisico's te beheersen. De beheersmaatregelen zijn gebaseerd op internationale standaarden, best practices en intern beleid van overheidsorganisaties. Ons oordeel baseren we op de effectiviteit van de beheersmaatregelen, de ernst van de bevinding per beheersmaatregel, en de opvolging van eerdere aanbevelingen.

Toetsingskaders voor het verantwoordingsonderzoek naar onvolkomenheden in het IT-beheer zijn maatwerk en verschillen per aspect van het IT-beheer dat onderzocht wordt. Hierbij gaat het in de meeste gevallen om generieke IT-beheersingsmaatregelen (general IT-controls, GITC's), waarbij wij – net als de ADR – het GITC-kader als basis nemen voor het normenkader. In het GITC-kader gaat het om een uitgebreide set normen voor 6 aspecten van het IT-beheer: wijzigingsbeheer, wachtwoordbeheer, gebruikersbeheer, beveiliging van componenten, back-up & recovery en datamanipulaties/datafixes. Normen uit het GITC-kader kunnen aangevuld worden met normen uit de beroepspraktijk, zoals bijvoorbeeld normen opgenomen in het studierapport *Algemene beheersing van IT-diensten* van NOREA, de beroepsvereniging van IT-auditors. De betreffende generieke IT-beheersingsmaatregelen moeten effectief zijn in opzet, bestaan en werking.

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

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

Verder geven wij in ons verantwoordingsonderzoek aan of de bedrijfsvoeringsinformatie al dan niet strijdig is met de financiële verantwoordingsinformatie. Op www.rekenkamer.nl/verantwoordingsonderzoek-2024 staat welke werkzaamheden wij hebben uitgevoerd voor ons onderzoek naar de totstandkoming van de bedrijfsvoeringsinformatie.

Financiële informatie

De financiële verantwoordingsinformatie die wij onderzoeken bestaat uit de rijksrekening en de rijkssaldibalans uit het Financieel Jaarverslag van het Rijk, en de jaarverslagen van de ministeries (artikel 7.12 CW 2016, 1e lid onder c). De minister van Financiën is verantwoordelijk voor het opmaken van het Financieel Jaarverslag van het Rijk (artikel 2.29 CW 2016, 3e lid). De minister is verantwoordelijk voor het opstellen van het jaarverslag (artikel 2.29 CW 2016, 2e lid). Wij controleren of het jaarverslag voldoet aan de daaraan te stellen eisen, zoals opgenomen in de Comptabiliteitswet 2016 en de Rijksbegrotingsvoorschriften

Wij onderzoeken of:

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

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 transactie niet aan deze regelgeving, dan is dit een fout in de rechtmatigheid. Als niet is vast te stellen of een transactie voldoet aan de regelgeving, spreken we van een onzekerheid in de rechtmatigheid.

Financiële verantwoordingsinformatie in het jaarverslag is betrouwbaar als deze overeenkomt met de werkelijke financiële standen en transacties, zoals verplichtingen, uitgaven en ontvangsten. Ordelijk wil zeggen dat de informatie op een beheerste manier tot stand is gekomen.

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

De verklaring van goedkeuring nemen wij op in ons rapport *Staat van de rijksverantwoording 2024*. Hierin geven wij een beschouwing over het jaar dat is onderzocht. Onze financiële oordelen zijn bestuurlijke oordelen van het college van de Algemene Rekenkamer en geen controleverklaring zoals een accountant afgeeft. Wij kunnen bij onze verklaring een aantekening plaatsen als wij bezwaar hebben gemaakt tegen het financieel beheer, de materiële bedrijfsvoering of de verantwoording daarover en dat bezwaar handhaven (artikel 7.22 CW 2016, 6e lid).

De ADR controleert alle jaarverslagen van de ministeries, fondsen en overige begrotingshoofdstukken en geeft hierover afzonderlijke controleverklaringen af. Om het controlebestel zo doelmatig mogelijk in te richten en dubbele controlelasten te voorkomen, maken wij voor ons onderzoek naar de financiële informatie (financial audit) zoveel mogelijk gebruik van de controlewerkzaamheden van de ADR. Wij stellen vast of de controlewerkzaamheden van de ADR goed zijn uitgevoerd en of de bevindingen hebben geleid tot de juiste oordelen. Daartoe reviewen wij de controle door de ADR en voeren wij aanvullende eigen controlewerkzaamheden uit. Onze opdracht ligt vast in de Comptabiliteitswet.

De Algemene Rekenkamer geeft 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.

We kijken naar de volgende geldstromen en financiële standen:

- verplichtingen;
- uitgaven en ontvangsten;
- saldibalans;
- afgerekende voorschotten;
- samenvattende verantwoordingsstaat agentschappen.

Voor elk van deze bedragen hanteren we een tolerantiegrens op totaalniveau. Als het bedrag aan fouten en onzekerheden binnen een geldstroom of van een financiële stand boven de tolerantiegrens komt, spreken we van een overschrijding. Gedetailleerde informatie over de geconstateerde fouten en onzekerheden in de verplichtingen en in de uitgaven en ontvangsten staat in bijlage 1.

Vorbehoud slotverschillen – nog door de Staten-Generaal goed te keuren budgetten

Voor de slotverschillen geldt dat het parlement deze achteraf goedkeurt. Dit betekent dat de verplichtingen, uitgaven en ontvangsten die hieronder vallen, zijn betrokken in ons oordeel onder voorbehoud dat het parlement de slotwet aanneemt die bij het jaarverslag hoort.

Keuren de Staten-Generaal de daarmee samenhangende slotverschillen niet goed, dan moeten wij onze oordelen over de financiële verantwoordingsinformatie mogelijk herzien.

Bijlage 3 Literatuur

Algemene Rekenkamer (2021). *Rapport bij het Jaarverslag 2020. Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (VII)*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2020-2021, 35 830 VII, nr. 2.

Algemene Rekenkamer (2022). *Rapport bij het Jaarverslag 2021. Ministerie van Economische Zaken en Klimaat (XIII)*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2021-2022, 36 100 XIII, nr. 2.

Algemene Rekenkamer (2024). *Leidraad voor menselijke maat*. Den Haag: eigen beheer.

Algemene Rekenkamer (2024a). *Staat van de rijksverantwoording 2023*. Den Haag: eigen beheer.

Algemene Rekenkamer (2024b). *Opslag van CO₂ onder de Noordzee*. Den Haag: eigen beheer.

Algemene Rekenkamer (2024c). *Energiebesparingsplicht, 2008-2023*. Den Haag: eigen beheer.

CBS (2024). *Monitor Brede Welvaart en de Sustainable Development Goals 2024*. Centraal Bureau voor de Statistiek, Den Haag/Heerlen/Bonaire.

College van Beroep voor het bedrijfsleven (2025). *Prioriteringskader van de ACM voor verzoeken om transportcapaciteit op het elektriciteitsnet*. ECLI:NL:CBB:2025:145.

IMD (2024). *World Competitiveness Ranking 2024*. IMD Business School.

Kabinet-Schoof (2024). *Regeerprogramma*. Bijlage bij Kamerstuk 36 471, nr. 96.

IMG (2023). *Uitvoeringstoets IMG bij Kabinetsreactie Nij Begun*, Bijlage bij Kamerstuk Tweede Kamer, vergaderjaar 2022-2023, 35 561 nr. 18.

Minister van EZ (2025a). *Kamerbrief over aanbesteden*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2024-2025, 26 485, nr. 450.

Minister van EZ (2025b). Kabinetsreactie WBSO-evaluatie 2025. Tweede Kamer, vergaderjaar 2024-2025, 33 009, nr. 670.

Ministerie van EZK (2023). Nij Begun, op weg naar erkenning, herstel en perspectief, Brief van de minister van Economische Zaken en Klimaat. Tweede Kamer, vergaderjaar 2022-2023, 35 561, nr. 17.

Ministerie van EZK (2023a). Parlementaire enquête aardgaswinning in Groningen. Tweede Kamer, vergaderjaar 2022-2023, 35 561, nr. 18.

Minister van KGG (2024a). Wet van 19 februari 2025 vaststelling van de begrotingsstaat van het Klimaatfonds (M) voor het jaar 2025, 36 600 M.

Minister van KGG (2024b). Kamerbrief over klimaatbeleid. Tweede Kamer, vergaderjaar 2024-2025, 32813, nr. 1416.

Minister van KGG (2024c). Antwoord van Minister Hermans (Klimaat en Groene Groei) (ontvangen 10 december 2024). Tweede Kamer, Kamervragen (Aanhangsel) 2024-2025, nr. 781.

Minister van KGG (2024d). Kamerbrief over netcongestie. Tweede Kamer, vergaderjaar 2024-2025, 29 023, nr. 526.

Minister van KGG (2024e). Kamerbrief over toekomst van de SDE++. Tweede Kamer, vergaderjaar 2024-2025, 31 239, nr. 403.

Minister van KGG (2024f). Kamerbrief voortgang energiebesparing. Tweede Kamer, vergaderjaar 2024-2025, 30 196, nr. 832.

Minister van KGG (2025). Kamerbrief over de stand van zaken gasmarkt en vulgraden gasopslagen. 29 023, nr. 531.

Minister voor Klimaat en Energie (2024). Kamerbrief over voorzienings- en leveringszekerheid energie. Tweede Kamer, vergaderjaar 2024-2025, 29 023, nr. 494.

NCG (2024). *Diepteanalyse haalbaarheid 2028*.

NCG (2024b). *Bewonerstevredenheidsonderzoek NCG 2024*.

PBL (2024). *Klimaat- en Energieverkenning 2024*. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.

Parlementaire enquêtecommissie aardgaswinning Groningen (PEAG) (2023), *Groningers boven gas*, 24 februari 2023.

Staatssecretaris van Financiën (2024). *Evaluatie fiscale ondernemersregelingen*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2024-2025, 32 140, nr. 199.

Bijlage 4 Begrippenlijst

Auditdienst Rijk (ADR)

De Auditdienst Rijk is de interne auditor van het Rijk. De ADR controleert de jaarverslagen van de ministeries. De Algemene Rekenkamer beschouwt de ADR als een interne accountant, die zijn werk onafhankelijk doet. Wij maken in ons verantwoordingsonderzoek dan ook gebruik van de resultaten van de werkzaamheden van de ADR.

agentschap

Een onderdeel van een ministerie dat meer zelfstandigheid heeft dan andere onderdelen. Een agentschap voert een eigen administratie, los van de administratie van het ministerie. Maar de minister is wel verantwoordelijk voor de begroting en financiële verantwoording.

bedrijfsvoering

De bedrijfsvoering is de manier waarop alle bedrijfsprocessen van een ministerie zijn georganiseerd. Onder de bedrijfsvoering vallen ook alle maatregelen en procedures die er zijn om vast te stellen of het beleid van een minister volgens plan wordt uitgevoerd, en waar nodig bij te sturen.

beleidsinformatie

De beleidsinformatie in het jaarverslag is de informatie die de minister geeft over de resultaten van diens beleid, wat daarvoor is gedaan en hoeveel het kostte. We noemen beleidsinformatie ook wel niet-financiële informatie.

betrouwbaar

De cijfers in het jaarverslag zijn betrouwbaar als deze overeenkomen met de werkelijke financiële standen en transacties.

budgetrecht

Eén van de taken van de Staten-Generaal is het goedkeuren van de begroting van ieder ministerie. De Tweede en Eerste Kamer bepalen dus hoeveel geld een minister maximaal kan uitgeven en waaraan. Dit noemen we het budgetrecht van het parlement.

Comptabiliteitswet

De Comptabiliteitswet regelt de financiële gang van zaken binnen ministeries en tussen de ministers en het parlement. In de Comptabiliteitswet staat ook welke taken de Algemene Rekenkamer heeft.

decharge verlenen

Na Verantwoordingsdag keuren de Staten-Generaal de slotwetten goed. Daarmee verlenen ze decharge aan de ministers: die zijn dan niet meer verantwoordelijk voor het financieel beheer in het afgelopen jaar.

doelmatigheid

De mate waarin de beschikbare middelen (personeel, materieel, geld) optimaal worden benut. We onderscheiden 3 soorten doelmatigheid:

- van de beleidsuitvoering: de relatie tussen de middelen en de verrichte activiteiten om het beleid uit te voeren;
- van de beleidsprestaties: de relatie tussen de middelen en de geleverde prestaties;
- van de beleidseffecten: de relatie tussen de middelen en de gerealiseerde effecten.

doeltreffendheid

De mate waarin met het beleid de gestelde doelen, respectievelijk de verwachte resultaten (prestaties en/of effecten) zijn behaald.

fouten

We spreken van een fout als:

- de minister geld niet heeft uitgegeven of ontvangen volgens de wetten en regels die daarvoor gelden;
- in het jaarverslag niet juist of volledig is opgeschreven waar het geld vandaan komt of aan is uitgegeven.

jaarverslag

Dit is de verantwoording van de minister over het gevoerde beleid, met daarin opgenomen een beleidsverslag inclusief bedrijfsvoeringsparagraaf en jaarrekening.

onvolkomenheid

Als wij in ons onderzoek zien dat een bedrijfsvoeringsproces van een ministerie niet goed is ingericht of wordt uitgevoerd, noemen we dat een onvolkomenheid. Als het om veel geld gaat en/of het probleem op meer plekken bij een ministerie voorkomt, noemen we het een ernstige onvolkomenheid.

onzeker

Wij noemen financiële informatie ‘onzeker’ als wij niet kunnen vaststellen of verplichtingen, uitgaven of ontvangsten aan de regels voldoen of op de juiste manier in het jaarverslag staan.

ordelijk

De cijfers in het jaarverslag zijn ordelijk als de financiële informatie op een beheerste manier tot stand is gekomen.

rechtmatig

Een financiële transactie, zoals een uitgave, is rechtmatig als deze voldoet aan de wetten en regels die daarvoor gelden. Voldoet een transactie niet aan de regels, dan is dit een fout. Als we niet kunnen vaststellen of een transactie aan de regels voldoet, noemen we dat een onzekerheid.

Rijksbegrotingsvoorschriften

De minister van Financiën stelt elk jaar de Rijksbegrotingsvoorschriften op. Dit zijn de regels waaraan de begrotingen en jaarverslagen van het Rijk moeten voldoen.

saldibalans

De saldibalans is een overzicht van bedragen die aan het einde van het jaar nog openstaan. Bijvoorbeeld vorderingen, voorschotten, schulden en openstaande verplichtingen.

slotverschillen

De slotwet is de laatste wet in de begrotingscyclus. Met die wet worden de begrote uitgaven, verplichtingen en ontvangsten in overeenstemming gebracht met de uiteindelijke bedragen. De slotwet wordt tegelijk met het jaarverslag aangeboden aan de Tweede Kamer. Zie ook ‘decharge’.

(overschrijding van de) tolerantiegrens

Grens waarbinnen een afwijking geen gevolgen heeft voor het oordeel van de Algemene Rekenkamer. Wij gebruiken de tolerantiegrenzen om te bepalen welke fouten en onzekerheden er in de jaarverslagen zitten. De regelgeving schrijft voor dat de minister overschrijding van de tolerantiegrens voor de rechtmatigheid moet melden in de bedrijfsvoeringsparagraaf van het jaarverslag.

verplichting

Een verplichting is een uitgave in de toekomst, waarvoor een minister een (juridische) verplichting is aangegaan.

voorschot

Een voorschot is een vooruitbetaling voor producten of diensten die nog geleverd moeten worden. Een voorschot kan ook een vooruitbetaling van een subsidie, bijdrage of lening zijn.

Bijlage 5 Eindnoten

- 1 Sinds het aantreden van kabinet Schoof is de verantwoordelijkheid voor de schadeherstel- en versterkingsoperatie belegd bij het ministerie van BZK (staatssecretaris Herstel Groningen). Hiervoor lag de verantwoordelijkheid bij het ministerie van EZK (staatssecretaris Mijnbouw).
- 2 De normen zijn beschreven in de inleiding: houdt de minister rekening met de belangen van de verschillende doelgroepen bij de voorbereiding van de maatregelen, houdt de minister rekening met de uitvoerbaarheid van de maatregelen.

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

- In § 3.2.2 is “bijna” vervangen door “ruim” in de zin: “De NCG geeft aan dat in 2024 bijna 3.500 woningen veilig verklaard zijn zonder dat versterking nodig is”.
- In § 3.2.3 is “alle” vervangen door “de nieuwe” in de zin: “Ook past het IMG finaliteit op alle maatregelen toe [...]”.
- In § 4.4.3 is verduidelijkt dat het de beleidsdirecties zijn die maatregelen moeten nemen om de eindejaarspiek in 2025 te voorkomen.

Algemene Rekenkamer

Postbus 20015

2500 EA Den Haag

070 342 44 00

voorlichting@rekenkamer.nl

www.rekenkamer.nl

De tekst in dit document is
vastgesteld op 13 mei 2025.

Dit document is op 21 mei 2025
aangeboden aan de
Tweede Kamer.

Den Haag, mei 2025