

- Betrek bij de keuze voor een toekomstige toevoeging of verwijdering van onderdelen aan de organisatie van RVO.nl het effect op de verwachte synergie en het effect van organisatieveranderingen op de capaciteit voor de bedrijfsvoering.

Gelet op onze bevindingen over de fusie van RVO.nl doen wij de volgende aanbeveling, die nauw aansluit op eerdere aanbevelingen uit ons rapport over het Toezicht bij de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit na de fusie.

Wij bevelen de Staten Generaal aan om er in toekomstige gevallen op toe te zien dat vooraf potentiële voordelen en potentiële nadelen van fusies op korte en langere termijn worden onderzocht en in concrete en toetsbare bewoordingen vastgelegd, bijvoorbeeld in de vorm van een business case.

4.5.2 Fraudebeleid RVO.nl verbeterd

RVO.nl heeft na de fusie in 2014 zichtbaar stappen gezet met het versterken en stroomlijnen van het fraudebeleid.

RVO.nl is aanvankelijk gestart met het stroomlijnen van de fraudebestrijding van de fusiepartners. Als uitvloeisel van dit programma wordt inmiddels toegewerkt naar één gezamenlijke aanpak van de handhaving. Het beleid voor handhaving ziet op alle mogelijkheden die RVO.nl heeft op het gebied van het voorkomen en bestrijden van onregelmatigheden.

In 2015 heeft het programma onder andere geleid tot een Handboek Handhaving, waarin eenvormige definities, kaders en richtlijnen voor handhaving zijn opgenomen voor heel RVO.nl. Parallel hieraan is begonnen met het vergroten van kennis en bewustzijn bij de medewerkers om onder andere fraude te kunnen signaleren en rapporteren.

Het aantal fraudesignalen bij RVO.nl vertoonde een lichte stijging in 2015 (100 tegen 80 in 2014). Van de genoemde 100 fraudeverdenkingen leidden in 2015 15 zaken daadwerkelijk tot aangifte bij het OM. Jaarlijks geeft RVO.nl circa 400.000 besluiten af en ontvangt daarnaast circa 8.000 bezwaren en 1.000 beroepen. Het gaat dus om een relatief gering aantal fraudeverdenkingen.

In 2015 hebben het kerndepartement en RVO.nl de Boetewet geïmplementeerd en wordt er, op grond van de Algemene Wet bestuursrecht, ingezet op preventieve uitsluiting van fraudeurs.

In 2016 vervolgt RVO.nl het programma, met onder andere het verder uitbouwen van de bundeling van kennis en regie op de handhaving om fraudebestrijdingsactiviteiten van RVO.nl te

ondersteunen. Door bundeling van handhavingskennis en het door ontwikkelen van analyse capaciteiten, beoogt RVO.nl de effectiviteit en efficiëntie te verhogen.

Daarnaast werkt RVO.nl aan het samenbrengen van alle klantgegevens in één ICT-systeem. Hiermee wil RVO.nl naast andere voordelen ook het acteren richting (potentiële) fraudeurs vergemakkelijken. De invoering van dit systeem is echter vertraagd met een halfjaar, en zal op zijn vroegst op 1 juni 2016 worden gerealiseerd.

RVO.nl geeft aan dat additionele investeringen in de ICT-infrastructuur nodig zijn om de effectiviteit van de handhaving verder te verbeteren, om bijvoorbeeld waar praktisch en juridisch mogelijk big data te benutten om fraude te kunnen detecteren; en regelingen beter te ontwerpen en in te richten. Op dit moment is nog niet helder of deze ambities passen binnen de gestelde financiële kaders (zie ook onze conclusies in [De onderbouwing fusie beperkt en inzicht in doelmatigheid RVO.nl ontbreekt](#)).

Dit jaar hebben wij in ons onderzoek aandacht besteed aan de opzet van de handhaving van RVO.nl rond de beheersing van risico's rond subsidiestapelings. Dit onderzoek geeft ons geen aanleiding tot nadere opmerkingen.

4.5.3 Processen rond staatssteun

Dit jaar hebben wij zowel bij het [Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport \(VWS\)](#) als het [Ministerie van Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking \(BHOS\)](#) casussen aangetroffen van mogelijke elementen van staatssteun of van een gebrek aan controle daarop. Vorig jaar heeft de minister van VWS aangegeven dat het voor de Europese Commissie niet werkbaar is om veel rechtszekerheidsvragen te beantwoorden. Wij hebben toen aangegeven dat vanwege de medio 2015 in werking getreden nieuwe Procedureverordening staatssteun, de lidstaten meer verantwoordelijkheid krijgen voor het ontwerpen en uitvoeren van steunmaatregelen zonder voorafgaande aanmelding, en het toepassen van efficiënte controles op nationaal niveau.

Aanbeveling

Wij bevelen de coördinerende minister van EZ aan te bezien of het voor Nederland zinvol is de processen rond staatssteun aan te passen aan de gemoderniseerde staatssteunregels en daarbij te bezien of staatssteunmaatregelen onder een van de vrijstellingsverordeningen en -besluiten kunnen worden gebracht.

4.5.4 Aanbestedingswet: nadere kaderstelling nodig

De minister van EZ is verantwoordelijk voor het aanbestedingsbeleid. De Europese en nationale aanbestedingsregels dienen primair het belang van eerlijke concurrentie en marktwerking. Het naleven van de aanbestedingsregelgeving is echter geen sinecure. Jaarlijks constateren wij veel fouten vanwege het niet naleven van de aanbestedingsregels en inkoopprocedures. Ook in 2015 heeft dit op rijksniveau tot veel fouten en onzekerheden geleid. Hier gaan we in de [Staat van de Rijksverantwoording 2015](#) nader op in.

Aanbeveling

De door de minister van EZ uitgevoerde evaluatie van de Aanbestedingswet 2012 en vervolgstappen bieden perspectief om de huidige knelpunten bij inkopen aan te pakken. In aanvulling daarop bevelen wij de minister aan om, in samenwerking met de minister van Wonen en Rijksdienst, in te zetten op een verduidelijking van de wet- en regelgeving door een nadere kaderstelling. Wij vragen hierbij in het bijzonder aandacht voor de motivering voor de leverancierskeuze voor alle inkopen tot € 33.000.

4.5.5 Duurzaam inkopen

De Tweede Kamer heeft duurzaam inkopen aangewezen als focusonderwerp voor de verantwoording 2015. De minister van Infrastructuur en Milieu (IenM) is verantwoordelijk voor het realiseren van beleidsdoelen rond milieu en duurzaamheid en daarmee voor duurzaam inkopen door de overheid. Daarnaast zijn enkele ministers verantwoordelijk voor beleidsdoelen voor duurzaam inkopen die nauw aansluiten op de eigen beleidsthema's. In geval van de minister van EZ gaat het om het bevorderen van innovatie, biobased aanbesteden en het midden- en kleinbedrijf. Voor onze opmerkingen over duurzaam inkopen verwijzen wij naar ons [rapport bij het jaarverslag van het Ministerie van IenM](#).

4.6 Oordeel totstandkoming bedrijfsvoeringsinformatie Ministerie van EZ

De informatie over de bedrijfsvoering in het Jaarverslag 2015 van het Ministerie van Economische Zaken is deugdelijk tot stand gekomen en voldoet aan de verslaggevingsvoorschriften.

4.7 Oordeel totstandkoming bedrijfsvoeringsinformatie Diergezondheidsfonds

De informatie over de bedrijfsvoering in het Jaarverslag 2015 van het Diergezondheidsfonds is deugdelijk tot stand gekomen en voldoet aan de verslaggevingsvoorschriften.

5 Financiële informatie

In dit hoofdstuk vindt u de resultaten van ons onderzoek naar de financiële informatie in het jaarverslag.

We geven een oordeel over:

- de rechtmatigheid van de financiële informatie;
- de deugdelijke weergave van de financiële informatie;
- de rechtmatigheid en de deugdelijke weergave van de financiële informatie op artikelniveau.

Doordat het jaarverslag van het Ministerie van Economische Zaken ook het jaarverslag van het Diergezondheidsfonds bevat, zijn de oordelen over het ministerie en de oordelen over het Diergezondheidsfonds opgenomen.

Alle door ons aangetroffen fouten en onzekerheden vindt u in het overzicht op onze website. Hieronder gaan wij in op de belangrijkste fouten en onzekerheden.

5.1 Oordelen over het Ministerie van Economische Zaken

De financiële informatie in het Jaarverslag 2015 van het Ministerie van Economische Zaken voldoet op totaalniveau aan de daaraan te stellen eisen, met uitzondering van een aantal fouten in de rechtmatigheid in de aangegane verplichtingen op totaalniveau (zie Oordeel rechtmatigheid financiële informatie).

5.1.1 Oordeel rechtmatigheid financiële informatie

De in de financiële overzichten opgenomen informatie in het Jaarverslag 2015 van het Ministerie van Economische Zaken is rechtmatig, met uitzondering van € 151,2 miljoen aan fouten in het totaal van de aangegane verplichtingen. De fouten in de verplichtingen zijn voor € 112,3 miljoen het gevolg van een slotwetmutatie die niet tijdig aan het parlement is gemeld. Dit betreft € 80,4 miljoen aan SDE+-subsidies en € 31,9 miljoen aan garantieverplichtingen geothermie die in het laatste kwartaal 2015 zijn beschikt, en voor 2016 waren geraamd. Het totaal van de verplichtingen blijft binnen het afgesproken subsidieplafond voor de SDE+ en het afgesproken garantieplafond voor de Garantieregeling Geothermie. Wij geven ons oordeel onder voorbehoud van goedkeuring van de slotwetmutaties door de Staten-Generaal.

Vorbehoud slotwetmutaties

Het bedrag aan verplichtingen omvat in totaal € 625,9 miljoen aan overschrijdingen op de begrotingsartikelen 12 en 14. Het bedrag aan uitgaven omvat in totaal € 15,1 miljoen aan overschrijdingen op de begrotingsartikelen 12 en 16. Gaan de Staten-Generaal niet akkoord met de daarmee samenhangende slotwetmutaties, dan moeten wij ons oordeel over de financiële informatie mogelijk herzien.

5.1.2 Oordeel deugdelijke weergave financiële informatie

De in de financiële overzichten opgenomen financiële informatie in het Jaarverslag 2015 van het Ministerie van Economische Zaken is deugdelijk weergegeven en voldoet aan de verslaggevingsvoorschriften.

5.1.3 Rechtmatigheid en deugdelijke weergave op artikelniveau

Wij controleren ook op artikelniveau de deugdelijke weergave en de rechtmatigheid van de financiële informatie. Wij hebben hierbij geen belangrijke fouten en/of onzekerheden geconstateerd in het Jaarverslag 2015 van het Ministerie van Economische Zaken.

5.2 Oordelen over het Diergezondheidsfonds

De financiële informatie in het Jaarverslag 2015 van het Diergezondheidsfonds voldoet op totaalniveau aan de daaraan te stellen eisen. Wel is sprake van fouten en onzekerheden (€ 7,2 miljoen) in de rechtmatigheid van de uitgaven, die de tolerantiegrenzen op artikelniveau overschrijden (zie Rechtmatigheid en deugdelijke weergave op artikelniveau).

5.2.1 Oordeel rechtmatigheid financiële informatie

De in de financiële overzichten opgenomen informatie in het Jaarverslag 2015 van het Diergezondheidsfonds is op totaalniveau rechtmatig. Wij geven ons oordeel onder voorbehoud van goedkeuring van de slotwetmutaties door de Staten-Generaal.

5.2.2 Oordeel deugdelijke weergave financiële informatie

De in de financiële overzichten opgenomen informatie in het Jaarverslag 2015 van het Diergezondheidsfonds is op totaalniveau deugdelijk weergegeven en voldoet aan de verslaggevingsvoorschriften.

5.2.3 Rechtmatigheid en deugdelijke weergave op artikelniveau

Wij controleren ook op artikelniveau de deugdelijke weergave en de rechtmatigheid van de financiële informatie in het Jaarverslag 2015 van het Diergezondheidsfonds. Wij hebben bij één

begrotingsartikel fouten en onzekerheden in de uitgaven geconstateerd, die de tolerantiegrens op artikelniveau overschrijden. Deze komen overeen met de door de minister in de bedrijfsvoeringsparagraaf toegelichte bedragen.

Onrechtmatigheden en onzekerheden in verplichtingen begrotingsartikel 1

De tolerantiegrens voor fouten en onzekerheden met betrekking tot de rechtmatigheid van de uitgaven op artikel 1 (Bewaking en bestrijding van dierziekten en voorkomen en verminderen van welzijnsproblemen) is overschreden. De onrechtmatigheid voor een bedrag van € 1,9 miljoen en de onzekerheden over de rechtmatigheid voor een bedrag van € 5,3 miljoen in de uitgaven bij artikel 1 is het gevolg van het niet naleven van de aanbestedingsregelgeving. Er zijn uitgaven gedaan die niet volgens de geldende aanbestedingsregels zijn. Zolang de contracten niet opnieuw Europees zijn aanbesteed, blijft er sprake van onrechtmatige inkopen. Het Ministerie van Economische Zaken heeft een project gestart om dit probleem op te lossen.

6 Reactie minister en nawoord Algemene Rekenkamer

De minister van Economische Zaken (EZ) heeft op 25 april 2016 gereageerd op ons conceptrapport. Hieronder geven we zijn reactie op dit rapport samengevat weer. De volledige reactie staat op www.rekenkamer.nl/2015-ez. We sluiten dit hoofdstuk af met ons nawoord.

6.1 Reactie minister van Economische Zaken

De minister van EZ is tevreden met onze constatering dat de informatie in het Jaarverslag deugdelijk tot stand is gekomen. Hij is verheugd dat de inspanningen van zijn departement hebben geleid tot het oplossen van twee van de drie vorig jaar geconstateerde onvolkomenheden. Ook wijst hij op het positieve algemene beeld van het ministerie en haar bedrijfsvoering.

Bedrijfsvoering

Onvolkomenheid inkoopbeheer NVWA

De minister van EZ wijst erop dat de NVWA in 2015 een uitgebreid verbeterplan heeft ingesteld naar aanleiding van de destijds geconstateerde onvolkomenheid in het inkoopbeheer. De effecten van deze maatregelen waren in 2015 nog niet op alle onderdelen volledig zichtbaar.

In reactie op onze aanbeveling om de naleving van nieuwe inkoopprocedures te monitoren geeft de minister aan dat de NVWA hier reeds actie op heeft ondernomen. In 2016 zet de NVWA dit versterkt door met een Verbeterplan Inkoop. De focus van dit plan ligt op de rechtmatigheid van de inkopen en het op orde brengen van de inkoopdossiers. De communicatie over de procedures en sturing door het management op rechtmatige inkoop nemen hierin een belangrijke plaats in. Het Inkoop Uitvoering Centrum (IUC) van het ministerie werkt momenteel aan een procedure waarmee alle afzonderlijke zelfstandig aanbestedende diensten vanaf juli 2016 opdrachten en/of contracten onder € 25.000 centraal kunnen registreren, gebruiken en monitoren. Hiermee geeft de minister invulling aan onze aanbeveling om één contractenregister te hanteren voor het IUC en de zelfstandig aanbestedende diensten.

Aandachtspunt informatiebeveiliging

De minister van EZ deelt onze constateringen en die van de Auditdienst Rijk (ADR) ten aanzien van informatiebeveiliging binnen het ministerie. Hij zegt toe de plan-do-check-act (PDCA) cyclus verder te professionaliseren, en verdere kwaliteitsstappen te maken in wijzigingsprocedures voor geautomatiseerde systemen, de controle op toegangsrechten en de externe inlogprocedure.

Doelmatigheid RVO.nl

De minister van EZ merkt op dat de organisatie van RVO.nl de afgelopen jaren veranderde qua omvang, mede op basis van de afspraken en uitgangspunten van het Programma Compacte Rijksdienst. In aanvulling op de fusie was er ook sprake van bundeling van taken en expertise. Ondanks deze ontwikkelingen is RVO.nl volgens de minister in staat geweest om haar primaire proces naar tevredenheid van opdrachtgevers uit te voeren. Daarnaast heeft RVO.nl haar taakstelling beheerst gerealiseerd.

Staatssteun

De minister van EZ wijst er in reactie op onze aanbeveling op dat het ministerie reeds in 2014 als voorzitter van het Interdepartementaal Steun Overleg (ISO) samen met de andere departementen een proces in gang heeft gezet voor versterkte coördinatie en intensievere samenwerking op staatssteungebied. Dit mede naar aanleiding van het nieuwe staatssteun moderniseringsbeleid van de Europese Commissie (EC). Via verruimde Groepsvrijstellingsverordeningen en -besluiten wil de EC bereiken dat lidstaten zelf sneller staatssteun kunnen geven zonder dit vooraf te hoeven notificeren. Door het ISO worden daarom op dit moment ook al instrumenten ontwikkeld voor een verdere aanscherping van de processen. Dit ter ondersteuning bij de beoordeling van mogelijke staatssteun door de departementen en andere steunverstrekende instanties.

Aanbestedingswet

De minister meldt ten aanzien van onze aanbeveling over de verduidelijking van de wet- en regelgeving, dat hierover overleg loopt tussen de Algemene Rekenkamer, de ADR en de departementen van BZK, Financiën en EZ. Onze aanbeveling met betrekking tot inkopen onder de € 33.000 geleidt hij door aan de minister voor W&R, die op dit terrein eerstverantwoordelijk is.

Financiële informatie

Ministerie van Economische Zaken

De minister van EZ heeft twee verplichtingenmutaties met een totaalomvang van € 112,3 miljoen niet aan het parlement vermeld in de Veegbrief voor het Kerstreces 2015, omdat hij van mening is dat deze een autonoom/administratief karakter hebben. Het betreft volgens de minister een relatief willekeurige verdeling over de begrotingsjaren van een gemaximeerd totaalbedrag.

Om in de toekomst discussies over overschrijding van het geautoriseerde begrotingsbedrag te voorkomen zal het ministerie in het vervolg aan de hand van de definitieve realisatiecijfers bepalen welke verplichtingenmutaties alsnog moeten worden vermeld. Ook zal worden overlegd

met het Ministerie van Financiën in hoeverre de Rijksbegrotingsvoorschriften aangepast moeten worden om het onderscheid tussen autonome en beleidsmatige mutaties te verduidelijken.

Diergezondheidsfonds

De minister van EZ geeft aan dat in 2015 is gebleken dat een aantal verplichtingen om verschillende redenen onrechtmatig zijn aangegaan, waaronder verplichtingen met betrekking op de door het Ministerie van EZ overgenomen publiekrechtelijke bedrijfsorganisatietaken. Het ministerie is in het najaar 2015 gestart met het project 'Schoon schip' dat zo snel mogelijk moet leiden tot een oplossing.

6.2 Nawoord Algemene Rekenkamer

Wij vernemen met instemming dat de minister van EZ onze aanbevelingen ten aanzien van het inkoopbeheer van de NVWA en de informatiebeveiliging overneemt. Daarnaast valt ons op dat de minister niet ingaat op onze aanbevelingen over het inzicht in en de sturing op doelmatigheid bij RVO.nl, en dus ook niet op de vraag of de plannen van RVO.nl in balans zijn met de beschikbare middelen. Wij zullen dit de komende jaren met belangstelling volgen.

Bijlage 1

Over het verantwoordingsonderzoek

In ons jaarlijkse Verantwoordingsonderzoek kijken wij naar de kwaliteit van de jaarverslagen die de ministers op Verantwoordingsdag aanbieden aan het parlement. Wij beoordelen ook de kwaliteit van de bedrijfsvoering van de ministeries gedurende het begrotingsjaar. Het onderzoek mondt uit in het afgeven van onze verklaring van goedkeuring bij de rijksrekening en de saldi-balans van het rijk, die in het Financieel jaarverslag van het Rijk zijn opgenomen. De taken en bevoegdheden voor het Verantwoordingsonderzoek liggen vast in de Grondwet en in de Comptabiliteitswet 2001.

Onderzoek naar de jaarverslagen

Ons onderzoek naar de jaarverslagen is erop gericht om vast te stellen:

- of de weergegeven financiële informatie klopt en de weergegeven financiële transacties rechtmatig zijn - dat wil zeggen in overeenstemming met de begrotingswetten en andere toepasselijke wettelijke regels;
- of de weergegeven (niet-financiële) informatie over het gevoerde beleid en de bedrijfsvoering op goede wijze tot stand gekomen is;
- of de inrichting van het jaarverslag voldoet aan de bepalingen uit de Comptabiliteitswet 2001 en de Rijksbegrotingsvoorschriften.

Bij het onderzoek naar de financiële informatie willen wij voldoen aan de internationale controlestandaarden voor rekenkamers (International Standards of Supreme Audit Institutions, 'ISSAIs'). Wij onderzoeken niet iedere geldstroom tot in detail, maar hanteren een werkwijze die is gebaseerd op risicoanalyse. Wij maken optimaal gebruik van het controlewerk dat de Auditdienst Rijk voor de ministers verricht, en voeren daarnaast eigen controles uit.

Met het oog op het budgetrecht van het parlement richten wij ons controlewerk zo in dat wij over belangrijke fouten en onzekerheden niet alleen op jaarverslagniveau in totaal, maar ook per begrotingsartikel kunnen rapporteren. Om te kunnen bepalen wat wel en niet belangrijk is gebruiken wij kwantitatieve en kwalitatieve tolerantiegrenzen.

Voor de in het jaarverslag opgenomen informatie over het gevoerde beleid en de bedrijfsvoering beoordelen we of deze ordelijk en controleerbaar tot stand is gekomen.

Onderzoek naar de bedrijfsvoering

In ons onderzoek naar de kwaliteit van de bedrijfsvoering van de ministeries beoordelen wij of het financieel beheer, het materieelbeheer en andere elementen van de bedrijfsvoering rechtmatig, ordelijk en controleerbaar zijn.

Omdat het niet mogelijk is alle relevante elementen van de bedrijfsvoering jaarlijks te toetsen, hebben wij een meerjarige aanpak ontwikkeld. Wij richten ons daarbij vooral op de elementen die een rechtstreekse relatie hebben met de financiële informatie in de jaarverslagen. Alle essentiële beheersmaatregelen ('key controls') binnen het financieel beheer onderwerpen we ten minste eens in de drie jaar aan onderzoek.

Als we vinden dat een onderdeel van de bedrijfsvoering onvoldoende beheerst verloopt, noemen wij dat een 'onvolkomenheid' dan wel een 'ernstige onvolkomenheid'. Daarnaast benoemen wij zaken die beter kunnen worden georganiseerd als aandachtspunt.

Onderzoek naar beleidsinformatie

Wij doen jaarlijks onderzoek naar een aantal beleidsthema's. Centraal staan hierbij de vragen of ministers erin slagen de belastingbetaler waar voor zijn geld te leveren en of zij het parlement hierover voldoende informeren. Hiervoor gaan wij na:

- hoeveel geld aan het beoogde doel wordt besteed;
- of voor dat geld de beloofde prestaties worden geleverd;
- in hoeverre het met het geld beoogde doel wordt gerealiseerd;
- of het parlement in begroting, jaarverslag en andere kamerstukken voldoende wordt geïnformeerd.

Een uitgebreide methodologische verantwoording over ons jaarlijkse verantwoordingsonderzoek staat op onze website:

verantwoordingsonderzoek.rekenkamer.nl/over-dit-onderzoek/verantwoordingsdag.

Voorlichting

Afdeling Communicatie
Postbus 20015
2500 EA Den Haag
telefoon (070) 342 44 00
voorlichting@rekenkamer.nl
www.rekenkamer.nl

Omslag

Ontwerp: Corps Ontwerpers
Foto: Corbis/Hollandse Hoogte

Den Haag, mei 2016

