



## Doorlichting NEa

Datum: 15 augustus 2017  
Status: Definitief

## Inhoud

<b>1</b>	<b>Inleiding</b>	<b>3</b>
1.1	<i>Doelstelling doorlichting</i>	3
1.2	<i>Onderzoeksvragen</i>	3
<b>2</b>	<b>Kerntaken en organisatieontwikkeling</b>	<b>4</b>
2.1	<i>Historie</i>	4
2.2	<i>Kerntaken</i>	<b>Fout! Bladwijzer niet gedefinieerd.</b>
2.3	<i>Inrichting organisatie</i>	4
	<i>Emissiehandel (EU ETS)</i>	5
	<i>Energie voor Vervoer (EV)</i>	5
	<i>Strategie &amp; Organisatie</i>	5
2.4	<i>Facts &amp; Figures</i>	6
<b>3</b>	<b>Governance</b>	<b>7</b>
3.1	<i>Inrichting</i>	7
3.2	<i>Eigenaar</i>	7
3.3	<i>Opdrachtgever</i>	8
3.4	<i>Opdrachtnemer</i>	9
3.5	<i>Bestuur (zbo)</i>	10
<b>4</b>	<b>Financieel beheer</b>	<b>11</b>
4.1	<i>Financieel beheer</i>	11
4.2	<i>Baten-lastenstelsel</i>	11
4.3	<i>Afweging stelsel voor NEa</i>	12
<b>5</b>	<b>Doelmatigheidsbevordering en bekostiging</b>	<b>13</b>
5.1	<i>Doelmatigheidsbevordering</i>	13
5.2	<i>Bekostiging</i>	15
5.3	<i>Toekomstperspectief</i>	16
<b>6</b>	<b>Conclusies en aanbevelingen</b>	<b>17</b>
6.1	<i>Governance</i>	<b>Fout! Bladwijzer niet gedefinieerd.</b>

# 1 Inleiding

## 1.1 Doelstelling doorlichting

In 2011 is de Regeling baten-lastendiensten 2007 geëvalueerd. In de evaluatie is onder andere de vraag aan de orde geweest of het baten-lastendienstmodel als generiek model op alle diensten even goed van toepassing is. Daarom is naar aanleiding van de evaluatie besloten de agentschappen periodiek door te lichten. De verplichte doorlichtingen zijn vastgelegd in de nieuwe Regeling agentschappen die op 1 januari 2013 is ingegaan. In deze regeling is eveneens de naamswijziging van baten-lastendienst naar agentschap vastgelegd.

De doorlichtingen zoals opgenomen in de regeling zijn bedoeld om de bestaansgrond en de toegevoegde waarde van elk agentschap periodiek aan de orde te stellen. Uit de doorlichting kan bijvoorbeeld blijken dat een stelselwijziging (baten-lastenstelsel versus kasstelsel) bijdraagt tot het beter functioneren van het agentschap. Elk agentschap wordt periodiek (tenminste eens in de vijf jaar) doorgelicht op zoveel als mogelijk natuurlijke momenten.

De doelstelling van de doorlichting van de Nederlandse Emissieautoriteit (NEa) is in zijn algemeenheid: het geven van inzicht in het functioneren van het NEa in het licht van de Regeling agentschappen op de gebieden (a) governance, (b) financieel beheer en (c) doelmatigheidsbevordering.

Met de doorlichting wordt meerwaarde voor alle partijen beoogd. De NEa krijgt een spiegel voorgehouden en kan zijn voordeel doen met de handreikingen uit het doorlichtingsrapport. Voor FMC ligt de meerwaarde in een beter inzicht op het functioneren van het agentschap en op eventuele verbetermogelijkheden. En voor het ministerie van Financiën als systeemverantwoordelijke ligt de meerwaarde in een beter toegepast agentschapsmodel. De rapportage wordt openbaar gemaakt onder verantwoordelijkheid van de minister van Infrastructuur en Milieu (IenM).

## 1.2 Onderzoeksvragen

1. Wat zijn gezien het feit dat de omzet van de NEa ruimschoots minder dan € 50 miljoen bedraagt de argumenten voor het handhaven van de agentschapsstatus bij de NEa?
2. Wat zijn (mede gezien de op structurele basis geringe afschrijvingskosten) de argumenten voor het voeren van een baten-lastenadministratie?;
3. Hoe functioneert bij de NEa het stelsel voor het sturen, beheersen en afleggen van verantwoording (governance) en is dit in overeenstemming met de vereisten die de Regeling agentschappen stelt?
4. Hoe is bij de NEa de kwaliteit van het financieel beheer en de financiële functie gewaarborgd?
5. Hoe heeft de doelmatigheid bij de NEa zich ontwikkeld en hoe wordt de verdere ontwikkeling van de doelmatigheid bevorderd?
6. Is de bekostiging bij de NEa vormgegeven op basis van prestaties?

De NEa voldoet niet aan de voorwaarden die volgens de nieuwe agentschapsregeling vereist zijn om de agentschapsstatus te bezitten.

## 2 Kerntaken en organisatieontwikkeling

### 2.1 Historie

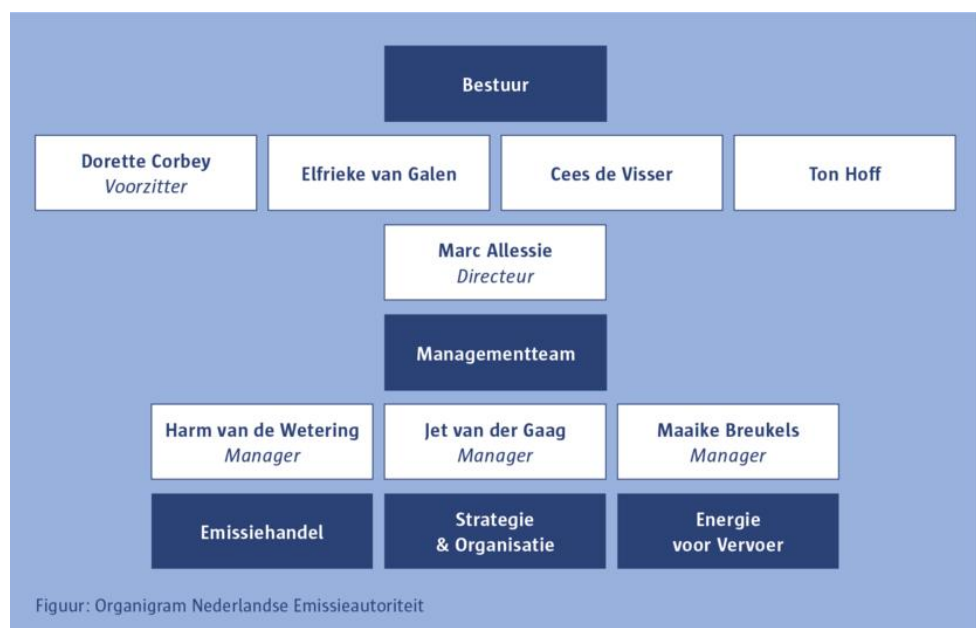
Op 1 januari 2005 heeft het toenmalige Ministerie van VROM de NEa opgericht om onafhankelijk toezicht te houden op de manier waarop bedrijven de wetten en regels van emissiehandel naleven. Het Ministerie van VROM is overgegaan in het Ministerie van IenM en is, samen met het Ministerie van Economische zaken, verantwoordelijk voor de ontwikkeling van het beleid. De NEa zorgt voor de uitvoering van dit beleid.

De NEa verkreeg in 2008 de status van agentschap volgens de toen geldende Regeling baten-lastendiensten. Voor deze vorm is destijds gekozen om de eigenstandige positionering te benadrukken en tevens met het oogmerk om de doelmatigheid te bevorderen.

Vanaf 1 januari 2012 is de NEa aangevuld met een onafhankelijk bestuur, dat als zelfstandig bestuursorgaan (ZBO) opereert en op de naleving van de regels toeziet.

### 2.2 Inrichting organisatie

De missie van de NEa luidt: "De Nederlandse Emissieautoriteit borgt als onafhankelijke uitvoeringsorganisatie de realisatie van nationale doelstellingen op het terrein van klimaat en hernieuwbare energie." Volgens de NEa verricht zij dit op transparante en rechtvaardige wijze, waarbij ze een effectieve en efficiënte uitvoering nastreeft. De organisatiestructuur van de NEa kan op basis van onderstaande organogram worden weergegeven.



De NEa heeft binnen de organisatie de volgende domeinen:

#### **Emissiehandel (EU ETS)**

Het domein emissiehandel ondersteunt de uitvoering van het Europese Emissiehandelssysteem (EU ETS) in Nederland en houdt daar toezicht op. Het domein houdt zich bezig met de volgende taken:

- geven voorlichting aan de ongeveer 475 deelnemers aan het EU ETS;
- verlenen vergunningen en behandelen meldingen;
- beheren het Nederlandse deel van het Europese CO2-register;
- voeren berekeningen uit voor de toewijzing van gratis emissierechten;
- treden op als veiler van de Nederlandse emissierechten;
- controleren (ter plaatse) of deelnemers hun uitstoot bepalen en rapporteren volgens het goedgekeurde monitoringsplan;
- leggen sancties op als dat nodig is;
- rapporteren over resultaten;
- adviseren beleid over uitvoeringsconsequenties.

#### **Energie voor Vervoer (EV)**

Het domein Energie voor Vervoer ondersteunt de uitvoeringssystematiek Energie voor Vervoer (EV) in Nederland en houdt daar toezicht op. Het domein voert de volgende werkzaamheden uit:

- geven voorlichting aan de ongeveer 89 deelnemers aan EV;
- beheren het Register Energie voor Vervoer;
- controleren (ter plaatse) of deelnemers leveringen van brandstoffen en hernieuwbare energie aan de vervoersmarkt correct opgeven;
- leggen sancties op als dat nodig is;
- beoordelen verzoeken tot dubbeltelling van biobrandstoffen;
- rapporteren over resultaten;
- adviseren beleid over uitvoeringsconsequenties.

#### **Strategie & Organisatie**

Het domein Strategie & Organisatie ondersteunt, faciliteert en adviseert de andere domeinen en het management over financiën, ICT, planning en control, strategische ontwikkelingen en communicatie. Verantwoordelijk voor het secretariaat en ondersteuning bestuur en managementteam.

## 2.3

### Facts & Figures

Onderstaande tabel geeft inzicht in het verloop van de belangrijkste balansposten van de NEa in de afgelopen jaren.

Bedragen x € 1 miljoen	2014	2015	2016
Omzet	7,1	7,6	8,2
Omzet derden	0%	0%	0%
Afschrijvingskosten	0,4	0,6	0,7
% lasten	6,8%	7,9%	9,9%
Resultaat	0,9	-0,1	0,7
Eigen vermogen	1,3	0,3	1,0
% omzet	18,3%	3,9%	12,2%
Balanstotaal	3,5	3,2	3,8
Aantal FTE	49,9	48,5	49,0

De NEa begeleidt de veilingen van emissierechten. De veilingopbrengsten liggen jaarlijks tussen de € 150 en € 200 miljoen. Hoewel deze opbrengsten direct door vloeien naar de Staatskas maken zij onderdeel uit van de werkzaamheden van de NEa.

Daarnaast heeft de NEa te maken met de invulling van de taakstelling Rutte I en II. De taakstelling Rutte I is verwerkt in de begroting 2012. Het gaat om een reductie op het eigenaarsbudget en de opdrachtgeversbudgetten van IenM van 1% in 2012 tot 14% vanaf 2015. De taakstelling is voor 100% ingevuld als efficiencytaakstelling (en als zodanig verwerkt in de NEa-kostprijzen). De hiermee gemoeide bedragen zijn ca. € 0,1 miljoen in 2012, oplopend tot ca. € 0,9 miljoen vanaf 2015.

De taakstelling Rutte II betreft een jaarlijkse efficiencykorting van 1,5% in 2016 oplopend tot 4,5% in 2018. De hiermee gemoeide bedragen zijn € 0,1 miljoen in 2016 tot € 0,3 miljoen in 2018.

## 3 Governance

### **Inleiding**

Dit hoofdstuk geeft antwoord op de derde onderzoeksvraag:

*Hoe functioneert bij de NEa het stelsel voor het sturen, beheersen en afleggen van verantwoording (governance) en is dit in overeenstemming met de vereisten die de Regeling agentschappen stelt?*

### **3.1 Inrichting**

De Regeling agentschappen is leidend voor het te hanteren sturingsmodel en daarmee voor de governance van de NEa. Het resultaatgerichte sturingsmodel zoals opgenomen in de regeling onderscheidt drie rollen, namelijk die van eigenaar, (beleids)opdrachtgever en opdrachtnemer.

De *eigenaar* is in dit sturingsmodel verantwoordelijk voor het toezicht op het beleid van de opdrachtnemer en op de algemene gang van zaken in het agentschap. Hij draagt zorg voor kwalitatief goede systemen voor het toezicht op de budgettaire kaders, de continuïteit van het agentschap en de kwaliteit van de producten.

De *opdrachtgever* is in de praktijk de directie Klimaat, Lucht en Geluid (KLG) binnen het DG Milieu en Internationaal (DGMI). Deze is verantwoordelijk voor een goede opdrachtformulering, met een zo concreet mogelijke omschrijving van het gewenste resultaat, de financiering van de productie, het tijdig informeren van de opdrachtnemer over relevante ontwikkelingen en het in afstemming met de opdrachtnemer opstellen van prestatie-indicatoren en rapportageafspraken.

De NEa fungeert als *opdrachtnemer* en is verantwoordelijk voor een doelmatige en effectieve uitvoering van de afspraken met de opdrachtgever(s) en de eigenaar, een bestendige interne organisatie, het tijdig betrekken van de opdrachtgever(s) bij onvoorziene ontwikkelingen en is verantwoordelijk voor het financieel en materieel beheer.

In het geval van de NEa zijn er geen formeel verleende afwijkingen van de Regeling agentschappen. In hoofdstuk 7, bijlage 1, is specifiek te lezen welk sturingsmodel IenM hanteert voor hun agentschappen.

### **3.2 Eigenaar**

Het eigenaarschap van de NEa is in lijn met de Regeling agentschappen belegd bij de loco secretaris-generaal (loco SG) van IenM. In de uitoefening van die rol wordt de loco SG ondersteund door de stafdirectie en FMC. De loco SG stuurt op hoofdlijnen via de managementcyclus van IenM. De NEa is als agentschap integraal onderdeel van het ministerie van Infrastructuur en Milieu. Alle kaders en regelingen van het ministerie zijn onverkort van toepassing.

De eigenaar geeft de bedrijfsvoeringkaders aan waarbinnen de NEa de taken dient uit te voeren en stuurt hierop via de geïntegreerde begrotings- en concernsturingscyclus van het ministerie. De eigenaar maakt afspraken met de NEa over de organisatiestrategie, de doelmatigheidsontwikkeling en de te hanteren indicatoren en bijbehorende streefwaarden. Deze hebben betrekking op onder meer de streefwaarden, de manier van bekostiging, de tarieven en de ontwikkeling van het eigen vermogen.

De eigenaar is tevens verantwoordelijk voor het toezicht op de NEa en op de algemene gang van zaken in het agentschap. De eigenaar draagt daarbij zorg voor zowel het inrichten van het sturingsmodel NEa zodat wordt voldaan aan de relevante regelgeving voor agentschappen als voor de continuïteit van het agentschap;

Tevens draagt de eigenaar zorg voor het goedkeuren van (wijzigingen in) missie, visie en de kerntaken van de NEa en het bewaken van de budgettaire kaders en uitgangspunten. De toetsende en goedkeurende rol betreft de begroting, tarieven, leenaanvragen en jaarverslag – jaarrekening. Daarnaast toetst de eigenaar ook eventuele nieuwe taken.

Verder strekt de rol van eigenaar zich uit tot afspraken over de wijze waarop de financiële gevolgen van onvoorziene ontwikkelingen worden toegedeeld aan NEa en opdrachtgevers. Daaronder valt ook het eenmalig toetsen van het kostprijsmodel en wijzigingen daarvan. Tenslotte heeft de eigenaar een rol bij de aanvulling van een eventueel negatief eigen vermogen tot een saldo dan wel een vermogen van minimaal nihil uiterlijk per eerste suppletore begrotingswet (conform de regeling agentschappen 2013).

In dit kader zijn er managementafspraken opgesteld, die door de eigenaar, bestuursvoorzitter NEa en de directeur NEa zijn ondertekend. De meest recente managementafspraken tussen de eigenaar en de opdrachtnemer dateren uit 29 juni 2011.

### **3.3 Opdrachtgever**

De opdrachtgever is op dit moment feitelijk alleen de directie Klimaat, Lucht en Geluid (KLG). Incidenteel worden werkzaamheden voor anderen, zoals het ministerie van Economische Zaken en provincies verricht.

De opdrachtgever draagt de verantwoordelijkheid voor de maatschappelijke opdracht van de NEa, met een zo concreet mogelijke omschrijving van het gewenste maatschappelijk resultaat/effect. Ook wordt van de opdrachtgever verwacht dat de NEa tijdig wordt betrokken bij ontwikkelingen die van invloed zijn op de uitvoering van de maatschappelijke opdracht.

Randvoorwaarden zijn er op financieel gebied, namelijk beschikbaar stellen van de benodigde middelen voor de uitvoering als zodanig evenals de financiering van additionele taken. Een goede opdrachtformulering voor specifiek onderzoek dat de NEa uitvoert, in het kader van toezeggingen van de minister of staatssecretaris aan het parlement, is daarvoor noodzakelijk.

In afstemming met de NEa vindt de opstelling van indicatoren en rapportageafspraken plaats zodat resultaten gemonitord kunnen worden. Standaard vindt er bespreking plaats van hoe de door de NEa bereikte resultaten zich verhouden ten opzichte van de afspraken in de integrale definitieve offerte. In overleg worden met de NEa conclusies voor het vervolg



vastgesteld. De opdrachtgever spreekt in beginsel de NEa aan als de doelmatigheid en doeltreffendheid onvoldoende in beeld worden gebracht.

#### Vormgeven van de dialoog

Een belangrijke voorwaarde voor een goede governance is een open communicatie tussen het agentschap, de secretaris-generaal en de beleidsdirecteuren-generaal. Van deze drie wordt verwacht dat zij elkaar actief informeren, zonder daarbij de eigen verantwoordelijkheid en professionaliteit geweld aan te doen. De afstemming tussen de partijen moet worden georganiseerd. Daarom is er zorg gedragen voor:

- Formele (voortgang) overleggen op basis van formele documenten uit de sturingscyclus tussen de loco secretaris-generaal en het hoofd van het agentschap en tussen de loco secretarisgeneraal en de beleidsdirecteuren-generaal.
- Reguliere afstemming (routines) en incidentele afstemming waar nodig, die namens de secretaris-generaal iedere 4 tot 6 weken worden gevoerd door de hoofddirecteur FMC met (vertegenwoordigers van) het hoofd van het agentschap en met (vertegenwoordigers van) de beleidsdirecteuren-generaal.
- Reguliere afstemming tussen (vertegenwoordigers van) het hoofd van het agentschap en (vertegenwoordigers van) de beleidsdirecteuren-generaal.
- Dagelijkse afstemming op medewerkerniveau.

De secretaris-generaal voert één à tweemaal per jaar formeel overleg met zowel het hoofd van het agentschap als met de beleidsdirecteuren-generaal. Een startgesprek in februari en, indien hiertoe aanleiding is, voortgangsgesprekken in juni en oktober. Het doel van deze overleggen is onder meer het bespreken van problemen en aandachtspunten in de uitvoering, de koers van het agentschap en het wederzijds informeren over relevante ontwikkelingen. In de overleggen met de beleidsdirecteuren-generaal wordt daarnaast onder meer geborgd dat er geen beslissingen worden genomen door één van de partijen die de verantwoordelijkheid van de ander kunnen raken.

### **3.4 Opdrachtnemer**

De directeur van de NEa treedt op als opdrachtnemer. Hij draagt daarbij de verantwoordelijkheid voor:

- de bestendigheid van de interne organisatie;
- het ter goedkeuring aan de eigenaar voorleggen van (wijzigingen in) de missie, visie en kerntaken van de NEa;
- het ter goedkeuring aan de eigenaar voorleggen van aanvragen van werken voor andere organisaties;
- het doelmatig, rechtmatig en professioneel uitvoeren van de (maatschappelijke) opdracht en de afspraken zoals gemaakt met de opdrachtgevers en eigenaar;
- het tijdig betrekken van de opdrachtgevers en eigenaar bij betekenisvolle ontwikkelingen die van invloed zijn op de uitvoering van de opdracht;
- de tijdige indiening bij zowel bestuur, eigenaar als opdrachtgever van de voor het functioneren relevante informatie en documenten
- het uitvoeren van door het Bestuur van de NEa gemandateerde taken en de tijdige verstrekking van informatie aan de opdrachtgevers over bereikte resultaten

Jaarlijks wordt er door de NEa aan de opdrachtgever(s) een offerte uitgebracht. Dit betreft een jaarlijks integraal voorstel voor de aanwending van de middelen uit het budgettaire kader IenM.

### **3.5 Bestuur (zbo)**

De onafhankelijke rol van de NEa wordt geborgd door een onafhankelijk bestuur, bestaande uit vier personen. Dit bestuur – een zelfstandig bestuursorgaan – voert overheidstaken uit, maar neemt onafhankelijk van de politiek beslissingen. Het bestuur vormt het gezicht van NEa naar buiten. Het bestuur bestaat uit een voorzitter en drie leden die door de Staatssecretaris van IenM zijn benoemd.

Het bestuur bestaat op dit moment uit:

- Dorette Corbey, voorzitter;
- Elfrieke van Galen;
- Ton Hoff;
- Cees de Visser.

Het bestuur van de NEa heeft de taak om de kwaliteit van de werkzaamheden van de NEa te bewaken, vergunningen te verlenen en zo nodig ook handhavingsbesluiten te nemen. Het bestuur houdt zich niet bezig met de politieke aspecten maar ziet toe op goede uitvoering van de emissiehandel.

De verhouding tussen de voorzitter van het bestuur en de directeur NEa is vastgelegd in een bestuursreglement, waarin ieders taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden tot uiting komen. Het formele beheer van de registers voor CO<sub>2</sub> en biobrandstoffen is, teneinde belangenverstrengeling te voorkomen, bij het bestuur ondergebracht. De uitvoering voor de dagelijkse taken is gemandateerd naar de directeur. Ook is de directeur verantwoordelijk voor de niet-wettelijke taken en de bedrijfsvoering.

Er is sprake van een "part-time" bestuur (ruim 1 fte tezamen). Dit zou volstaan, omdat het bestuur zich alleen maar hoeft te richten op de hoofdlijnen en op de belangrijkste inhoudelijke besluiten, zoals het vaststellen van het toezichts- en sanctiebeleid en het vaststellen van sancties in individuele cases.

## 4 Financieel beheer

### **Inleiding**

Dit hoofdstuk geeft antwoord op de tweede en derde onderzoeksvraag:

*Hoe is bij de NEa de kwaliteit van het financieel beheer en de financiële functie gewaarborgd?*

### **4.1 Financieel beheer**

Voor een doelmatig en doeltreffend functioneren van de NEa is de kwaliteit van het financieel beheer van belang. Binnen de NEa vervult het domein Strategie & Organisatie een ondersteunende taak voor communicatie, planning en control en strategische ontwikkelingen. Binnen planning en control werken twee medewerkers voor de financiële processen van de NEa. De belangrijkste processen binnen het financieel beheer van de NEa betreffen de administratie, personeel, ICT en een deel van de inkoopondersteuning. Het beheer hiervan ligt niet bij de NEa. Het agentschap heeft vanaf 2013 geen eigen administratie meer en is aangesloten bij de departementale administratie van IenM. De financiële functie van de NEa is beperkt, maar voldoende geborgd. Een deel van de inkoopondersteuning en het personeelsbeheer zijn overgedragen aan de Shared Service Organisatie Integrale Bedrijfsvoering IenM (IBI voorheen SSO). Ook voor Inkopen wordt de NEa ondersteund met advies en begeleiding door IBI (Financiën&Inkoop). Het ICT-beheer loopt via de Dienst Concern Informatievoorziening (DCI)

De NEa heeft het financieel en materieel beheer op orde. De Algemene Rekenkamer en de Auditdienst Rijk (ADR) constateren geen aandachtspunten bij het financieel beheer. Vanuit de ADR wordt er een beperkte controle gedaan op de NEa. Het agentschap NEa krijgt een aparte controleverklaring afgegeven door de ADR. Een aparte controleverklaring is sinds de jaarrekening 2013 verplicht.

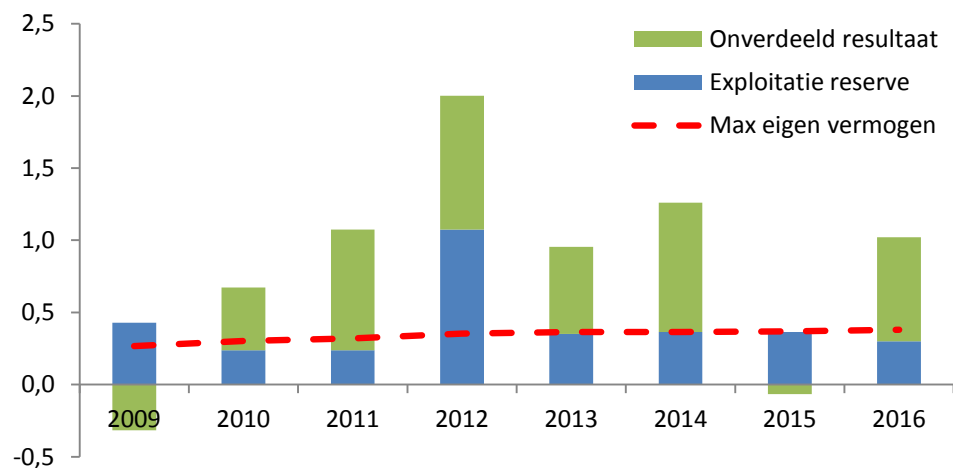
### **4.2 Baten-lastenstelsel**

De NEa voert het baten-lastenstelsel. Een onderdeel van de doorlichting is het toetsen van het gebruik van de faciliteiten van het baten-lastenstelsel. Hiervoor is gebruik gemaakt van de jaarverslagen van de afgelopen jaren. Dit leidt tot de volgende bevindingen:

- Op de balans ultimo 2016 had de NEa voor € 1,8 miljoen aan vaste activa. Dit betreft circa 47% van het balanstotaal. Dit bestaat uit registers en informatiesystemen en valt daarmee onder de immateriële activa.
- De afgelopen jaren heeft de NEa jaarlijks geïnvesteerd, de investeringen in de afgelopen drie jaren bedroegen in totaal € 2,0 miljoen. Voor 2017 heeft de NEa een leenaanvraag die in totaal € 1,3 miljoen beslaat. Dit is met name bedoeld voor IT-ondersteuning. Voor de financiering van de activa maakt de NEa gebruik van haar eigen vermogen en de leenfaciliteit van het ministerie van Financien.

- De totale balansomvang van de NEa is met € 3,8 miljoen de laagste van alle agentschappen van het Rijk.
- Verder heeft de NEa op de balans vooral nog liquide middelen staan. Dit betreft ultimo 2016 ca. € 1,7 miljoen en is aanzienlijk toegenomen vanaf 2015 toen het nog € 0,6 miljoen was.
- De voornaamste reden hiervoor is het onverdeeld resultaat, wat ook terug te vinden is in het eigen vermogen. De NEa maakt overigens geen gebruik van voorzieningen.
- Onderstaande figuur laat de ontwikkeling van de exploitatiereserve en het onverdeeld resultaat zien van de NEa over de afgelopen vijf jaar. Over de afgelopen jaren heeft de NEa doorgaans een positief resultaat gehad en het afnemen van het maximum aan eigen vermogen (surplus boven de 5% van de gemiddelde omzet van de drie voorgaande jaren) door de eigenaar is ook in meerdere jaren nodig geweest.

Figuur 2: Exploitatiereserve en onverdeeld resultaat



### 4.3 Afweging stelsel voor NEa

Conform de Regeling agentschappen wordt bij deze eerste doorlichting van de NEa specifiek gekeken door het ministerie van Financiën én het betrokken ministerie IenM of een stelselverandering zinvol is. Op basis van de twee instellingsvoorwaarden die in de Regeling zijn opgenomen voldoet de NEa gedeeltelijk aan de twee voorwaarden om agentschap te zijn. Zo is de omzet de afgelopen jaren onder de minimumnorm van € 50 miljoen en zal dit in de toekomst niet anders zijn. In de ontwerpbegroting 2017 is de omzet in de toekomst (tot 2021) voorzien rond de € 7 miljoen.

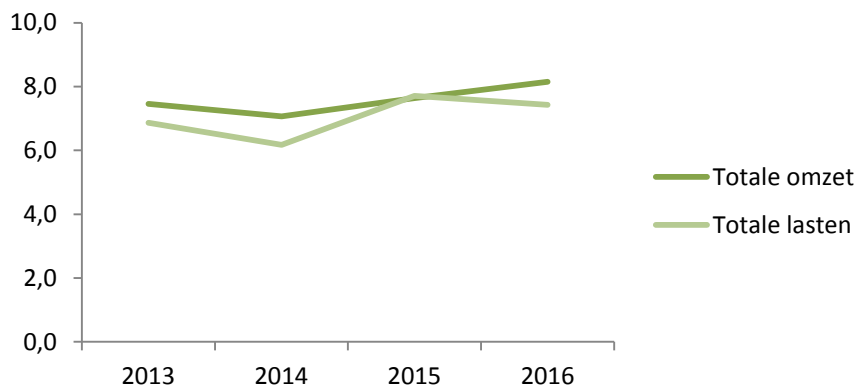
Vanwege de geringe omvang is aan het tweede criterium, het percentage afschrijvingen van 5% van de totale lasten voldaan. De afschrijvingslasten blijven onder de miljoen euro per jaar en zijn geen reden om een batenlastenstelsel te voeren.

## 5 Doelmatigheidsbevordering en bekostiging

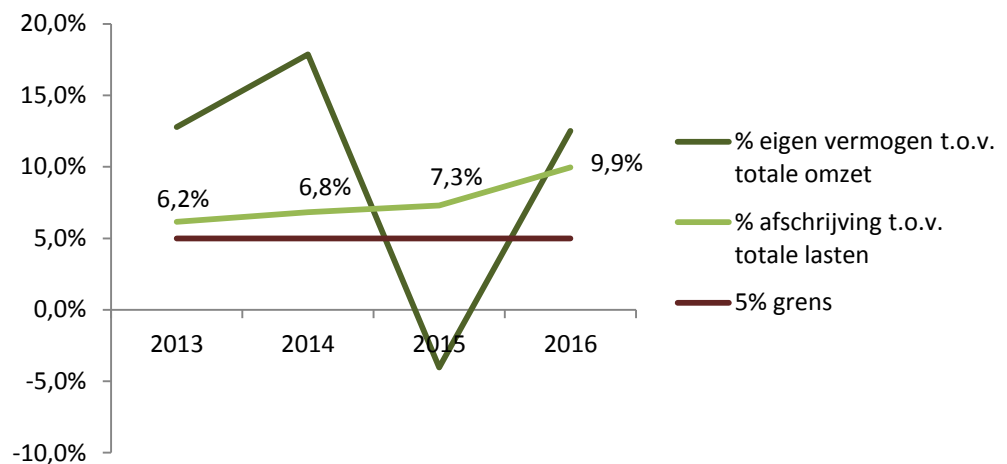
Doelmatigheid staat in de Regeling agentschappen beschreven als de verhouding tussen ingezette middelen en de geleverde prestaties. Om zicht te hebben op deze doelmatigheid dient een agentschap te werken met indicatoren die iets zeggen over de prijs en de kwaliteit van de geleverde producten en/of diensten. De indicatoren dienen regelmatig, en in samenhang, bekeken te worden. Hieraan ten grondslag ligt een goede toelichting van deze indicatoren, zodat de getallen diepgang en perspectief krijgen. Bovendien is een belangrijk inrichtingsvereiste voor een agentschap een resultaatgericht sturingsmodel waardoor doelmatigheid wordt bevorderd.

### 5.1 Doelmatigheidsbevordering

Op basis van de jaarrekeningen uit 2015 en 2016 is een aantal indicatoren geselecteerd om de doelmatigheid in beeld te brengen. Een belangrijk element in deze indicatoren is de ontwikkeling van de totale omzet en de totale lasten. Uit onderstaande grafiek kan de ontwikkeling in omzet en lasten worden afgelezen. De omzet van de NEa loopt op van € 7,5 miljoen in 2013 tot € 8,1 miljoen in 2016. De totale lasten nemen sinds 2015 weer geleidelijk af wat resulteert in een positief exploitatieresultaat voor 2016.



Afschrijvingskosten worden uitgedrukt in een percentage van de lasten om een beeld te geven van de investeringen die zijn gedaan. In onderstaande grafiek is het afschrijvingspercentage over de afgelopen jaren te zien. In absolute getallen is het niveau van de investeringen echter beperkt in vergelijking met andere agentschappen. In de begrotingen (Ontwerpbegroting 2017) nemen de verwachte afschrijvingskosten af naar € 0,3 miljoen structureel vanaf 2018.



Verder kan doelmatigheid worden gemeten met een kengetal waarin het aantal fte wordt afgezet tegen de totale omzet. Het aantal medewerkers loopt op van 41 fte in 2013 naar 49 fte in 2016. De omzet steeg in de periode 2013-2016 van € 7,5 miljoen naar € 8,1 miljoen. De omzet per fte daalde van ca € 183.000 naar ca € 166.000. Er valt hieruit op te maken dat er met meer fte minder omzet is gerealiseerd dan de jaren daarvoor. Dit beeld is uiteraard niet eenzijdig. In 2016 heeft een deel van de medewerkers een bijdrage geleverd aan een nieuwe organisatievorm en -inrichting. Hierdoor vermindert de directe bijdrage aan de omzet per fte. Wel geeft het een indicatie die belangrijk is om te blijven volgen.

### Ontwikkeling kostprijzen per hoofdproduct

Van twintig hoofdproducten in 2012 is de NEa naar vier hoofdproducten in 2016 overgegaan. Producten die specifiek aan Emissiehandel of aan Energie voor Vervoer konden worden toegerekend zijn in de desbetreffende kostprijzen opgenomen. Voor naleving ETS wordt vanaf 2016 een kostprijs per broeikasgasinstallatie berekend en voor Naleving EV een kostprijs per deelnemersrol. Door deze ontwikkeling is het lastig om een vergelijking tussen de kostprijzen in de afgelopen jaren te maken.

### Directe en indirecte kosten

De verhouding tussen directe en indirecte uren is een graadmeter voor de productiviteit van de organisatie. Om te zorgen dat de productiviteit niet daalt maar stijgt, moeten de voorbereidende en coördinerende werkzaamheden zorgen voor minder uren en/of er meer toegevoegde waarde leveren. Deze voorbereidende werkzaamheden zijn dan, vaak voor een groot deel, directe uren geworden die ook in de voor- en nacalculatie meegenomen (moeten) worden. De verhouding tussen directe uren ten opzichte van het totaal aantal uren wordt onderstaand weergegeven.

Dit kengetal verspringt in 2013-2014 van 58% naar 67% en in 2015-2016 van 59% naar 48%. Van het totaal aan gewerkte uren werd in 2016 dus voor 48% direct aan producten doorberekend. De NEa schrijft zelf in het jaarverslag dat de reden voor minder doorberekende directe uren gelegen is in het voorbereiden op de nieuwe organisatievorm. Daar is in 2016 relatief veel tijd aan besteed.

## Bekostiging

De NEa werkt met een kostprijsmodel dat de kosten van de NEa via verschillende methoden verdeelt over de producten en diensten. Hiervoor hanteert de NEa verschillende sturingsinstrumenten. Deze instrumenten zijn lumpsumfinanciering, 5%-regel, werkelijke uren en werkelijke kosten. De toepassing van een instrument voor een product of dienst is afhankelijk van of de producten kwantificeerbaar zijn, of de vraag naar de producten is te bepalen en de mate waarin een reële inschatting is te maken van geschatte uren. De instrumenten zijn zowel output- als inputsturing. Indien van tevoren goed bekend is wat de geschatte kosten zijn, wordt er op de output gestuurd door lumpsumfinanciering of de 5% regel toe te passen. Indien moeilijk in te schatten is wat de verwachte vraag of het aantal uren zijn, wordt er op de input gestuurd. Het gaat hierbij vaak om beleidsvraagstukken.

### *Lumpsumfinanciering*

Deze wijze van outputsturing treedt op bij producten die niet in aantallen uit te drukken zijn. Feitelijk wordt hier dan één product geformuleerd (bijvoorbeeld Rekeningbeheer overheid) waarvoor de NEa op basis van de ingeschatte uren een bedrag krijgt. De verantwoordelijkheid en het risico ligt vervolgens bij de NEa om voor dit bedrag de dienst of het product te leveren tegen de geldende kwaliteitseisen.

### *5%-regel*

De *5%-regel* is een mix tussen output- en inputsturing. Op de producten van de NEa die in harde aantallen geteld kunnen worden is de 5% meer-minder werk regeling van toepassing. Deze wijze van sturing wordt toegepast wanneer het te leveren aantal producten afhankelijk is van factoren die buiten de NEa liggen. Hierdoor kunnen grote verschillen ontstaan in de uiteindelijk geleverde aantallen (zowel meer als minder) ten opzichte van de ondertekende offerte. Als bij de eindafrekening blijkt dat er voor een product meer dan 5% wordt afgeweken ten opzichte van de opdracht, dan verrekent de NEa het totaal van het financiële resultaat met KLG. Blijft de afwijking echter binnen de 5%-marge dan wordt het resultaat niet verrekend en is er sprake van volledige outputfinanciering.

### *Werkelijke uren*

De *werkelijke uren* regel is inputfinanciering. Deze sturingstypologie treedt o.a. op bij afname van producten waarvoor het lastig is vooraf een juiste inschatting te maken van het benodigde aantal uren.

### *Werkelijke kosten*

De *werkelijke kosten* regel is inputfinanciering. Deze sturingstypologie treedt o.a. op bij het product 'Advies, Ontwikkeling en Implementatie EV'. Aangezien het moeilijk is vooraf een inschatting te maken van de kosten en de werkzaamheden worden uiteindelijk de werkelijk gemaakte kosten doorbelast.

Uit onderstaande tabel over 2016 blijkt dat 85% wordt bekostigd door de gemengde vorm *5% regel* en 3% volgens de *lumpsumfinanciering*. De inputfinanciering bedraagt 12%.

Omzet	Gepland aantal/uur 2016	Sturings- typologie	Realisatie 2016	Afwijking	Omzet 2016 in miljoen €
Naleving ETS	460 broeikasgas installaties	5% regel	445	-3%	4,7
Nationale verplichtingen emissiehandel onder EU en VN		Lump sum			0,1
Naleving EV	215 deelnemersrollen	5% regel	176	-18%	2,2
Advies, Ontwikkeling en Implementatie EV		Werkelijke kosten			0,3
Koppeling data NEa en CBS		Lump sum			0,1
Programma NEa 2017		Werkelijke kosten			0,7
<b>TOTAAL</b>					<b>8,1</b>

### 5.3 Toekomstperspectief

De omzet van de NEa is jaarlijks (ruim) onder € 50 miljoen. Daarom is in de interviews nadrukkelijk gesproken over eventuele groeimogelijkheden en fusiepartners. Hier blijkt uit dat de NEa geen mogelijkheden ziet om te groeien en daar ook geen reden toe ziet. Wel wordt de mogelijkheid onderzocht om de veilingopbrengsten van emissierechten (€ 150 tot € 200 miljoen per jaar) via de NEa te laten lopen.

Tevens wordt aangegeven dat er geen voor de hand liggende fusiepartners zijn binnen en buiten IenM en wel om twee hoofdredenen. De eerste is de unieke positie van het agentschap als zowel uitvoerder als toezichthouder met een gezamenlijke kennisbasis. De tweede is het specifieke (technisch) inhoudelijke karakter van het werkveld. Fusie ligt daardoor volgens de NEa niet voor de hand maar uiteraard wel samenwerking daar waar mogelijk.

De NEa ziet dan ook geen winst in het onderbrengen van de toezichtstaak bij DLG binnen IenM of ILenT. Het onderbrengen van het agentschap bij bijvoorbeeld de Inspectie Leefomgeving en Transport – met behoud van het zelfstandige bestuur – levert in de ogen van geïnterviewden binnen en buiten het agentschap geen efficiëntie of financiële voordelen op.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Tijdens deze doorlichting is geen zelfstandig onderzoek uitgevoerd naar mogelijke fusiepartners.



## 6 Conclusies en aanbevelingen

De doorlichting heeft als doel het geven van inzicht in het functioneren van de NEa in het licht van de Regeling agentschappen. In dit hoofdstuk worden de conclusies gepresenteerd door antwoord te geven op de geformuleerde onderzoeksvragen aan het begin van dit rapport. De opbouw van de conclusie en aanbeveling volgt een iets andere volgorde dan de hoofdstukindeling die hiervoor is gepresenteerd. De conclusie begint met een reflectie op het financieel beheer. Daarna zal opeenvolgend de bekostiging, de doelmatigheid en de governance worden besproken.

### 6.1 Toekomstige organisatievorm NEa

Het belangrijkste kenmerk van een agentschap is zelfstandigheid die het geniet; eigen bewegingsruimte en vrijheid om beslissingen te nemen omtrent de bedrijfsvoering. De Regeling agentschappen stelt daarom voorwaarden aan de status van agentschap. Naast het omvangscriterium (de verwachte omzet moet meer dan € 50 mln. zijn) hebben de overige voorwaarden betrekking op het resultaatgericht sturingsmodel, de daarmee gewenste doelmatigheid en de samenhang tussen uitgaven en prestaties.

Bij agentschappen wordt er onderscheid gemaakt tussen agentschappen met een verplichtingen-kasstelsel en agentschappen met een baten-lastenstelsel. Het stelsel van baten-lasten is een afwijkend financieel regime en om dit te mogen voeren dient het agentschap aan nog een extra voorwaarde te voldoen; de afschrijvingskosten dienen meer te zijn dan 5% van de totale lasten, berekend over een periode van drie jaar.

Bij de doorlichting van agentschappen wordt de Regeling agentschappen als kader gehanteerd. Dit kader schrijft een aantal voorwaarden voor de status van agentschap en voor het gebruik van het stelsel van baten en lasten. Wanneer NEa langs dit kader gelegd wordt, is de conclusie dat het niet aan die voorwaarden voldoet voor het gebruik van het stelsel van baten en lasten.

Op basis van de twee instellingsvoorwaarden die in de Regeling zijn opgenomen voldoet de NEa gedeeltelijk aan de twee voorwaarden om agentschap te zijn. Zo is de omzet de afgelopen jaren onder de minimumnorm van € 50 miljoen en zal dit in de toekomst niet anders zijn. Ondanks de geringe omvang is aan het tweede criterium, het percentage afschrijvingen van 5% van de totale lasten voldaan. De afschrijvingslasten blijven onder de miljoen euro per jaar en er is geen reden om een baten-lastenstelsel te voeren. Tegelijkertijd verklaart de ADR dat het financieel beheer van de NEa op orde is. Dit alles samen brengt ons op het volgende advies.

Recent heeft de Adviescommissie Verslaggevingsstelsel Rijksoverheid een rijksbreed advies uitgebracht om:

- voor de komende vier jaar het bestaande verslaggevingsstelsel verder te verbeteren en harmoniseren, en in dat kader extracomptabel baten-lasteninformatie toe te voegen;
- in 2020 via een tussentijdse evaluatie te beoordelen wat er nog nodig is aan verdere stappen in de richting van een pragmatisch vormgegeven baten-lastenstelsel, en
- een haalbare termijn te bepalen om een dergelijk stelsel te realiseren, zonder daar op dit moment een concreet jaartal aan te koppelen.

Mede in het licht van dat advies – en in afwachting van een kabinetsreactie daarop – wordt inzake de NEa nu aanbevolen om voorlopig geen consequenties te verbinden aan het feit dat de NEa aan formele vereisten van het voeren van de agentschapsstatus niet voldoet. Het zetten van stappen om terug te keren naar een verplichtingen-kasstelsel is derhalve nu niet aan de orde.

#### **Aanbeveling 1**

Neem als NEa nu geen stappen richting verplichtingen-kasstelsel. Bekijk na de kabinetsreactie (uiterlijk in 2020) op het rapport van de Adviescommissie Verslaggevingsstelsels Rijksoverheid of een overgang naar een kasstelsel alsnog opportuun is.

## **6.2**

### **Bekostiging, doelmatigheid en governance**

Ongeacht de uitkomst, welke voortkomt uit de eerste aanbeveling, zijn er andere aanbevelingen die alsnog nu ter harte kunnen worden genomen. Het gaat dan om het kostprijsmodel, eventueel nieuwe doelmatigheidsindicatoren en nieuwe governance afspraken. Deze drie aanbevelingen liggen in het verlengde van elkaar en zijn daarom hieronder ook niet onafhankelijk van elkaar beschreven.

In de periode van 2012 tot 2016 is NEa van de twintig hoofdproducten overgegaan naar vier hoofdproducten. Producten die specifiek aan Emissiehandel of aan Energie voor Vervoer konden worden toegerekend zijn in de desbetreffende kostprijzen opgenomen. Voor naleving ETS wordt vanaf 2016 een kostprijs per broeikasgasinstallatie berekend en voor Naleving EV een kostprijs per deelnemersrol. Door deze ontwikkeling is het lastig om een vergelijking tussen de kostprijzen in de afgelopen jaren te maken. Bovendien sluit het huidige kostprijsmodel niet aan bij de nieuwe organisatie. De NEa heeft daarom dan ook aangegeven de komende maanden te willen werken aan een nieuw kostprijsmodel.

#### **Aanbeveling 2**

Herzie het huidige kostprijsmodel op basis van de nieuwe productgroepen. Leg dit kostprijsmodel vervolgens formeel vast en borg dat de bekostiging gekoppeld is aan prestaties.

#### **Doelmatigheid**

Zoals hierboven staat aangegeven is de vergelijking tussen kostprijzen over afgelopen jaren lastig. Het is dan ook aannemelijk dat de eerder gestelde doelmatigheidsindicatoren niet meer overeenkomen met de nieuwe situatie. Het jaarverslag, opgesteld door NEa zelf, focust op minder indicatoren dan die worden benoemd in het overzicht doelmatigheidsindicatoren van het departementale jaarverslag. Daarnaast is één van de belangrijkste indicatoren

de kostprijs per product door de reorganisatie van de productgroepen in dit overzicht niet meer accuraat.

Het verdient daarom de voorkeur om te werken met een overzichtelijk aantal indicatoren, waar de NEa en haar opdrachtgevers ook op kunnen sturen. Het is daarbij logisch om deze deels te koppelen aan het nieuwe kostprijsmodel. Een goede toelichting op de (ontwikkeling van deze) indicatoren is daarbij ook noodzakelijk als basis van het gesprek hierover tussen de NEa en haar opdrachtgevers.

**Aanbeveling 3:**

Werk met nieuwe doelmatigheidsindicatoren, die onder meer uit het kostprijsmodel volgen. Stel deze in overleg met opdrachtgevers en eigenaar vast.

**Governance**








Het eigenaarschap van de NEa is in lijn met de Regeling agentschappen belegd bij de loco secretaris-generaal (loco SG) van IenM. In de uitoefening van die rol wordt de loco SG ondersteund door de stafdirecties, waaronder FMC.

De eigenaar geeft de bedrijfsvoeringkaders aan waarbinnen de NEa de taken dient uit te voeren en stuurt hierop via de geïntegreerde begrotings- en concernsturingscyclus van het ministerie. De eigenaar maakt afspraken met de NEa over de organisatiestrategie, de doelmatigheidsontwikkeling en de te hanteren indicatoren en bijbehorende streefwaarden. Tevens is de eigenaar verantwoordelijk voor het toezicht op de NEa en op de algemene gang van zaken in het agentschap. Ook draagt de eigenaar zorg voor het goedkeuren van (wijzigingen in) missie, visie en de kerntaken van de NEa en het bewaken van de budgettaire kaders en uitgangspunten.

Bovengenoemde verantwoordelijkheden zijn vastgelegd in managementafspraken, die door de eigenaar, bestuursvoorzitter NEa en de directeur NEa zijn ondertekend. De meest recente managementafspraken tussen de eigenaar en de opdrachtnemer dateren van 29 juni 2011. In navolging op een veranderd kostprijsmodel en eventuele nieuwe doelmatigheidsindicatoren is het van belang om ook de managementafspraken te herzien.

**Aanbeveling 4:**

Vernieuw de managementafspraken en pas de convenanten aan op de eventuele vernieuwde taak-, risico- en verantwoordelijkheidsverdeling.

Bevinding	Verantwoordelijk	
<p><i>Financieel beheer</i></p> <p>Neem als NEa nu geen stappen richting verplichtingenkasstelsel. Bekijk na de kabinetsreactie (uiterlijk in 2020) het rapport van de Adviescommissie Verslaggevingsstelsels Rijksoverheid of een overgang naar een kasstelsel alsnog opportuun is.</p>	Eigenaar	
<p><i>Bekostiging</i></p> <p>Herzie het huidige kostprijsmodel op basis van de nieuwe productgroepen. Leg dit kostprijsmodel vervolgens formeel vast en borg dat de bekostiging gekoppeld is aan prestaties.</p>	NEa + (eventueel met de Eigenaar)	
<p><i>Doelmatigheid</i></p> <p>Werk met nieuwe doelmatigheidsindicatoren, die onder meer uit het kostprijsmodel volgen. Stel deze in overleg met opdrachtgevers en eigenaar vast.</p>	NEa + Eigenaar + Opdrachtgevers	
<p><i>Governance</i></p> <p>Vernieuw de managementafspraken en pas de convenanten aan op de eventuele vernieuwde taak-, risico- en verantwoordelijkheidsverdeling.</p>	Eigenaar	
<p> Zwaar</p> <p> Middel</p> <p> Licht</p>		

## 8 Bijlage 2 – Sturingsmodel

### **Sturingsmodel agentschappen IenM**

In het sturingsmodel agentschappen van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu is beschreven op welke wijze binnen IenM het toezicht op en de sturing van agentschappen is ingericht en wordt geprofessionaliseerd. Vertrouwen, verbinden en continue contact zijn hiervoor de basisvoorwaarden. De aanleiding voor het opstellen van het document was het verder professionaliseren van het sturingsmodel agentschappen.

IenM is vormgegeven langs drie primaire hoofdtaken: beleid ontwikkelen, beleid uitvoeren en inspectie op de naleving van de wetten en regels. De beleidsontwikkeling is georganiseerd in beleidsdirectoraten-generaal. Rijkswaterstaat voert het beleid uit en de Inspectie Leefomgeving en Transport bewaakt en stimuleert de naleving van wetten- en regels. Daarnaast zijn ook het Koninklijk Nederlands Meteorologisch Instituut, de Nederlandse Emissieautoriteit, het Planbureau voor de leefomgeving en de stafdiensten Financiën en Bedrijfsvoering en Beleids- en Bestuursondersteuning herkenbaar gepositioneerd in de IenM organisatie.

### **SG-DG sturing**

De sturing van IenM is gebaseerd op het SG-DG model. Dit model kent een heldere verantwoordelijkheidsverdeling. Er is een hiërarchische lijn tussen de secretaris-generaal en directeur-generaal. Het kenmerk van het SG-DG model is dat de directeur-generaal voor zijn organisatieonderdeel de integrale eindverantwoordelijkheid draagt voor de realisatie van afgesproken resultaten en producten binnen de geldende IenM-(en rijks) bedrijfsvoeringkaders en mandaatregels. Hierbij vindt er managementsturing en verantwoording op hoofdlijnen plaats in één geïntegreerde sturingscyclus, waarin inhoudelijke prestaties en de bedrijfsvoering aan elkaar zijn verbonden. Daarbij worden er afspraken gemaakt over doelstellingen, resultaten en middelen, waarbij periodieke controles plaatsvinden.

### **Sturingscyclus**

De sturingscyclus vormt de kern van de besturing van IenM. De sturingscyclus is het proces om binnen de gegeven kaders tijdig tot plannen, middelenverdeling en verantwoording te komen. De cyclus bestaat uit de twee samenhangende onderdelen: de begrotingscyclus en de concernsturingscyclus. De begrotingscyclus is gericht op en bedoeld voor de politieke besluitvorming, sturing en publieke verantwoording. De begrotingscyclus levert externe documenten in de vorm van begrotingen, aanvullende begrotingen (bij de voorjaars- en najaarsnota), het jaarverslag en de slotwet. De concernsturingscyclus betreft de interne sturing, beheersing en verantwoording in de SG-DG lijn. In de concernsturingscyclus worden de werkzaamheden en uitgaven voorbereid, verdeeld en gepland, uitgevoerd en verantwoord. In de concernsturingscyclus worden onder meer afspraken gemaakt over reguliere dagelijkse taken, (budgettaire) risico's en de beleids-, uitvoerings- en/of handhavingprioriteiten van de betreffende dienst. De concernsturingscyclus heeft hetzelfde tijdspad als de begrotingscyclus, waardoor de relatie wordt geborgd tussen de externe politieke vraag en de werkzaamheden van IenM.