
Vergaderjaar 2004–2005

30 100 XIII

**Jaarverslag en slotwet ministerie van
Economische Zaken 2004**

Nr. 2

**RAPPORT BIJ HET JAARVERSLAG 2004 VAN HET MINISTERIE
VAN ECONOMISCHE ZAKEN (XIII)**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 18 mei 2005

Hierbij bieden wij u aan het op 9 mei 2005 door ons vastgestelde «Rapport bij het Jaarverslag 2004 van het Ministerie van Economische zaken (XIII)».

Algemene Rekenkamer

drs. Saskia J. Stuiveling,
president

Jhr. mr. W.M. de Brauw,
secretaris

Inhoud

Samenvatting		5
1	Inleiding	15
1.1	Rapport bij het jaarverslag	15
1.2	Het Ministerie van Economische Zaken	17
1.3	Opzet van het onderzoek	17
1.4	Oordeelsvorming Algemene Rekenkamer en auditdienst EZ	18
1.5	Leeswijzer	19
2	Jaarverslag	20
2.1	Financiële informatie en saldbalans	20
2.2	Informatie over de bedrijfsvoering	22
2.3	Informatie over beleid	22
3	Beheer ministerie	25
3.1	Onvolkomenheden	25
3.1.1	Stafdirecties Personeel & Organisatie en Informatie- management en Automatisering	25
3.1.2	Contractbeheer	26
3.1.3	Rechtmatigheid gelden Milieu Actieplan	26
3.1.4	Beheer materiële vaste activa	28
3.2	Opgeloste onvolkomenheden	29
3.2.1	Directie Interne Zaken	29
3.2.2	Tijdelijk agentschap Novem	29
3.2.3	Vorderingen- en ontvangstenbeheer	29
3.2.4	Directoraat-generaal Telecommunicatie en Post	31
3.3	Overige bevindingen bedrijfsvoering	31
3.3.1	Subsidiebeheer	31
3.3.2	Inkoopbeleid	32
3.3.3	MEP-gelden	33
3.3.4	Toezicht op doelstelling-1-EFRO-projecten in Flevoland	33
3.3.5	Tijdelijke regeling ordersteun scheepsnieuwbouw (TROS)	34
3.3.6	Regulier beheer warmteovereenkomsten vertoont tekortkomingen	34
3.3.7	Taakstellingen uit Strategisch akkoord en Hoofdlijnenakkoord	36
3.3.8	Werking interne controle	37
3.3.9	Garanties, leningen en deelnemingen	37
3.4	Conclusies	37
4	Reactie minister en nawoord Algemene Rekenkamer	41
4.1	Reactie minister	41
4.2	Nawoord Algemene Rekenkamer	44
Bijlage 1	Overzicht fouten en onzekerheden 2004	45
Bijlage 2	Overzicht begrote en verantwoorde bedragen 2004	50
Bijlage 3	Overzicht bedrijfsvoering 2004	51
Bijlage 4	Gebruikte afkortingen	52
Bijlage 5	Verklarende woordenlijst	53

SAMENVATTING

De Algemene Rekenkamer heeft onderzocht of het Jaarverslag 2004 van begrotingshoofdstuk XIII, het Ministerie van Economische Zaken (EZ), voldoet aan de eisen die de Comptabiliteitswet 2001 stelt. Daarnaast heeft zij de bedrijfsvoering van het ministerie onderzocht en het financieel beheer en materieelbeheer beoordeeld. In dit rapport zijn het oordeel en de belangrijkste resultaten van het onderzoek opgenomen.

De beoordeelde onderwerpen (financiële informatie, bedrijfsvoering en beleidsinformatie) hangen onderling nauw samen en kunnen gezien worden als een drieluik. De volgende passages vatten de resultaten kort samen.

Financiële informatie

De uitgaven van het ministerie in 2004 bedroegen € 1 794,6 miljoen. De verplichtingen bedroegen € 2 344,1 miljoen en de ontvangsten € 3 001,1 miljoen.

Het onderzoek naar de rechtmatigheid van het Jaarverslag 2004 van begrotingshoofdstuk XIII, het Ministerie van EZ, heeft als resultaat opgeleverd dat het jaarverslag voldoet aan de gestelde eisen, met uitzondering van:

- een bedrag van € 9,2 miljoen aan onzekerheid over de rechtmatigheid van de uitgaven verantwoord op begrotingsartikel 2, «Bevorderen van innovatiekracht».

Bedrijfsvoering

Het onderzoek naar de bedrijfsvoering heeft de volgende resultaten opgeleverd.

Onvolkomenheden

Het financieel beheer, het materieelbeheer en de daartoe bijgehouden administraties van het Ministerie van EZ hebben voldaan aan de eisen die de Comptabiliteitswet 2001 stelt, met uitzondering van de onvolkomenheden die zijn geconstateerd bij:

- de stafdirecties Personeel en Organisatie (P&O) en Informatiemanagement en Automatisering (I&A);
- het contractbeheer;
- de besteding van gelden die zijn geïnd in het kader van het Milieu Actieplan (MAP);
- het beheer van materiële vaste activa.

De Algemene Rekenkamer vraagt in het bijzonder aandacht voor de hierna nader toegelichte onvolkomenheden.

Stafdirecties P&O en I&A

De Algemene Rekenkamer constateerde over 2003 gebreken in het financieel beheer bij de stafdirecties Personeel, Organisatie en Informatiemanagement (POI) en Interne Zaken (IZ). Na de reorganisatie van het kernministerie in september 2004 zijn nieuwe stafdirecties ontstaan. Het financieel beheer bij twee van deze nieuw gevormde directies, te weten P&O en I&A, vertoonde in 2004 gebreken.

Materieelbeheer

Nieuw is de onvolkomenheid in de kwaliteit van het beheer van de

materiële vaste activa bij de agentschappen SenterNovem en Telecom, het Centraal Planbureau, de directie I&A en de directie Interne Zaken.

Ontwikkeling

Het Ministerie van EZ heeft het financieel beheer, ondanks de reorganisatie op het departement en de bezuinigingen op de apparaatsuitgaven, op voldoende niveau gehouden. Desondanks signaleert de Algemene Rekenkamer dat de interne controle bij sommige onderdelen van het kerndepartement een kritieke grens nadert. Dit doet zich voor bij het directoraat-generaal Buitenlandse Economische Betrekkingen (DG BEB), het directoraat-generaal Telecommunicatie en Post (DG TP), het agentschap EVD, het Centraal Planbureau (CPB) en de directie Interne Zaken. De Algemene Rekenkamer kwalificeert het geheel van deze tekortkomingen in de interne controle als aandachtspunt en vraagt de minister waakzaam te zijn, omdat de interne controle een belangrijk instrument is in het beheer, om financiële fouten te voorkomen.

Het aantal door de Algemene Rekenkamer geconstateerde onvolkomenheden is in 2004 afgenomen van vijf naar vier. Drie onvolkomenheden van vorig jaar zijn opgelost. Twee onvolkomenheden zijn blijven bestaan. Er zijn twee onvolkomenheden bijgekomen. Eén daarvan betreft de besteding van gelden die in de periode 1997–1998 zijn geïnd in het kader van het Milieu Actieplan (MAP).

Verder blijkt dat het toezicht op enkele belangrijke dossiers onvoldoende is ingericht of functioneert. Het ministerie blijkt soms niet over de benodigde instrumenten te beschikken om tijdig bij te sturen wanneer zich problemen voordoen bij de uitvoering van financiële beheerstaken op decentraal niveau. Het komt dan pas in actie als gebleken is dat er moeilijkheden zijn.

Dit probleem heeft zich in 2004 voorgedaan bij de besteding van EFRO-gelden in Flevoland, de inning en besteding van MAP-gelden door energiebedrijven en de afdracht van gelden in het kader van de Meeropbrengstregeling door de Gasunie.

Er blijken onvoldoende afspraken te zijn gemaakt over de verantwoordelijkheidsverdeling. Ook ontbreken duidelijke verantwoordingseisen en controlebevoegdheden.

Over het geheel genomen is de kwaliteit van het financieel beheer van het Ministerie van EZ gelijk gebleven ten opzichte van het jaar 2003.

De Algemene Rekenkamer beveelt aan de knelpunten rond de hierboven genoemde onvolkomenheden en aandachtspunten te evalueren en in de bestaande procedures aanpassingen aan te brengen die kunnen voorkomen dat bij nieuw beleid dezelfde knelpunten optreden. Dit laatste is bijvoorbeeld relevant voor het beheer van de gelden die netbeheerders innen in het kader van de regeling Milieukwaliteit Elektriciteitsproductie (MEP-gelden).

Oordeelsvorming auditdienst

De Algemene Rekenkamer is positief over de wegingssystematiek die de auditdienst van het Ministerie van EZ de afgelopen twee jaar heeft ontwikkeld. Deze systematiek maakt het mogelijk om over de kwaliteit van het beheer bij verschillende organisatieonderdelen, maar ook over horizontale thema's uitspraken te doen. Mede door de transparante

vastlegging kan de Algemene Rekenkamer deze oordelen voor een belangrijk deel van de auditdienst overnemen.

Beleidsinformatie

De Algemene Rekenkamer heeft ook de beleidsinformatie in het Jaarverslag 2004 van het Ministerie van EZ onderzocht. Zij concludeert dat er in 2004 overwegend sprake is van een ordelijke en controleerbare totstandkoming van de niet-financiële informatie.

Het Ministerie van EZ heeft verdere verbeteringen aangebracht in de VBTB-conformiteit van de begroting en het jaarverslag. De uitwerking van (maatschappelijke) doelen in effectindicatoren is ongeveer gelijk gebleven aan die van vorig jaar. Voor iets minder dan de helft van de operationele doelen ontbreekt nog een concrete uitwerking van (maatschappelijke) doelen in effectindicatoren. Dat wil zeggen dat het ministerie het wel of niet behalen van deze doelstellingen niet inzichtelijk heeft kunnen maken in het verslag. In de begroting 2005 gaat het percentage operationele doelen waarvoor de eerste H-vraag concreet is beantwoord behoorlijk omhoog. Dit biedt goede perspectieven voor een verbetering van de informatiewaarde van het Jaarverslag 2005. De informatie over de prestaties en de middelen in het jaarverslag is (veel) vaker concreet. Voor de prestaties daalt het niveau in de begroting echter enigszins. De Algemene Rekenkamer vraagt daarom in het bijzonder aandacht voor de concretisering van de prestaties in de Begroting 2006.

De informatie over het gevoerde beleid in het Jaarverslag 2004 van het Ministerie van EZ voldoet aan de verslaggevingseisen.

Reactie minister van EZ

De minister van EZ is tevreden met de constatering van de Algemene Rekenkamer dat ondanks de reorganisatie op het departement en de bezuinigingen op de apparaatskosten, het financieel beheer op voldoende niveau is gebleven. De positieve uitspraken van de Algemene Rekenkamer over de ontwikkelingen in de totstandkoming van de niet-financiële informatie motiveren hem om door te gaan op de ingeslagen weg.

De minister onderschrijft de verwachting dat er met ingang van 2005 geen sprake meer zal zijn van een onvolkomenheid in het contractbeheer. De minister onderkent de gebreken in het financieel beheer bij de staf-directies P&O en I&A. Deze hebben de aandacht van de departements-leiding en de aanbevelingen worden ter harte genomen.

De minister is van mening dat hij de Tweede Kamer over de uitkomsten van het onderzoek naar de MAP-gelden volledig heeft ingelicht door naast zijn brief van 26 oktober 2004 tevens het onderzoeksrapport aan de Tweede Kamer te verzenden. De mening van de Algemene Rekenkamer dat zijn brief een ander beeld oproept dan het bijgevoegde rapport deelt hij niet. De minister hecht eraan mee te delen dat hij de aanbeveling van de Algemene Rekenkamer om te leren van de ervaringen met het MAP overneemt, zodat bij nieuw beleid dergelijke problemen kunnen worden voorkomen.

De minister deelt de constatering dat het materieelbeheer bij een aantal onderdelen aandacht behoeft.

De minister geeft aan dat hij de aanbevelingen van de Algemene Rekenkamer bij de geconstateerde aandachtspunten, zoals het subsidie-beheer, het inkoopbeleid, de accountantscontrole bij de Gasunie, de MEP-gelden, EFRO en het toezicht, ter harte zal nemen.

Over het beheer van de stadsverwarmingsovereenkomsten schrijft de minister dat er wel degelijk sprake is van functiescheiding en dat de minimale vastleggingseisen dienen te worden gevolgd. Voorts schrijft hij dat hij zal evalueren of versoepeling van de rapportageplicht moet worden geformaliseerd en dat de archivering medio 2005 niet langer een probleem zal zijn omdat deze dan volledig bij SenterNovem zal plaatsvinden.

Nawoord Algemene Rekenkamer

De Algemene Rekenkamer is in het algemeen positief over de reactie van de minister EZ. Zij is tevreden met de maatregelen die de minister treft en aankondigt om de geconstateerde onvolkomenheden op te lossen. Ook is zij tevreden dat de minister aangeeft in algemene zin de aanbevelingen ter harte te zullen nemen.

Zij zal de ontwikkelingen bij de geconstateerde onvolkomenheden en aandachtspunten blijven volgen.

Over het (financieel) beheer van de stadsverwarmingsovereenkomsten merkt de Algemene Rekenkamer op dat zij de functiescheiding waarvan volgens de minister sprake is, niet heeft kunnen vaststellen. In 2005 zal zij nagaan of de functiescheiding is vast te stellen.

▶ = eerste jaar van constatering

	Art. nr. en bedrag	Stand van zaken	Conclusie	Aanbeveling	Toezegging minister
Onvolkomenheden financieel beheer en materieelbeheer					
2003	Art. 21	<i>Directie P&O</i> : er zijn gebreken in het personeelsbeheer en de interne controle geconstateerd. Bij de directie I&A heeft de interne controle in een aantal gevallen niet adequaat gewerkt.	Op grond van de geconstateerde gebreken merkt de Algemene Rekenkamer het financieel beheer bij P&O en I&A aan als onvolkomenheid.	P&O: aandacht geven aan de belangrijke veranderprocessen, waaronder de voorbereiding van het 'shared service'-centrum (P-direct). Ook de kwaliteit van het beheer op niveau brengen door de inrichting van de controle van de werkprocessen te verbeteren en het adequaat uitvoeren van interne controlemaatregelen. I&A: opzet en werking van de interne controle op het binnen EZ gewenste niveau brengen.	De aanbevelingen worden ter harte genomen.
2002	---	<i>Contractbeheer</i> : er is in 2004 slechts geringe vooruitgang geboekt. Het contractbeheer voldoet nog niet bij DG TP, Senter-Novem, het agentschap Telecom, het agentschap EVD, de NMa, het CPB en de directie IZ.	Het contractbeheer voldoet nog steeds niet aan de daaraan te stellen eisen. De registratie van de contracten en het beheer van contractdossiers is niet conform de Regeling contractbeheer. De Algemene Rekenkamer merkt een en ander aan als een onvolkomenheid.	De regie vanuit de directie IZ versterken en het gebruik van een centrale database voor contracten stimuleren.	Minister onderschrijft de verwachting van de Algemene Rekenkamer dat er met ingang van 2005 geen sprake meer zal zijn van een onvolkomenheid. Hij zegt toe het nodige te doen om deze verwachting waar te maken.
2004	Art. 4	<i>MAP-gelden</i> : de minister heeft de Tweede Kamer geïnformeerd over de besteding van de MAP-gelden. Hoewel het onderzoeksrapport is bijgevoegd, wekt de brief de suggestie dat sprake is van een rechtmatige besteding van de geïnde MAP-gelden terwijl van een substantieel deel van de massa niet is vast te stellen of de	Er bestaat voor een substantieel deel van de MAP-reserves en -bestedingen onzekerheid over de rechtmatigheid. Het ministerie heeft vooraf onvoldoende waarborgen ingebouwd om het toezicht op de MAP-gelden effectief inhoud te geven.	Leren van lessen uit het verleden door de situatie te evalueren en in de bestaande procedures aanpassingen aan te brengen, zodat bij nieuw beleid dergelijke problemen kunnen worden voorkomen.	De aanbeveling wordt overgenomen.

	Art. nr. en bedrag	Stand van zaken	Conclusie	Aanbeveling	Toezegging minister
		gelden rechtmatig zijn aangewend. Het ministerie heeft nog niet alle opgevraagde rechtmatigheidsverklaringen ontvangen.			
2004	---	<i>Beheer materiële vaste activa</i> : de werking van de procedures rond het beheer is onvoldoende. Het probleem doet zich voor bij de agentschappen Senter-Novem, Telecom, de NMa, het CPB, de directie I&A en de directie IZ.	De Algemene Rekenkamer kwalificeert de gebreken in het beheer van de materiële vaste activa als een onvolkomenheid.	Jaarlijks de activa inventariseren en cijfermatige aansluitingen maken met onderliggende administraties.	Minister zegt toe de verbeteracties te monitoren, maar relateert ook het belang van dit beheer gezien de activiteiten van het ministerie.
Aandachtspunten overige bedrijfsvoering					
2004	Art. 1, 2, 3, 4, 5, 10 € 1.164,5 miljoen	<i>Subsidiebeheer</i> : de opzet ervan is voldoende. Ten aanzien van de werking zijn verbeteringen mogelijk. In de subsidiebijdrage aan TNO is sprake van onzekerheid over de rechtmatigheid van € 9,2 miljoen.	Over het geheel genomen is er sprake van een adequaat subsidiebeheer.	Aandachtspunten: <ul style="list-style-type: none"> • motiveringen om af te wijken van de gestelde voorwaarden dienen in de dossiers te worden vastgelegd; • archivering rondom de totstandkoming van een wettelijke regeling verdient meer zorgvuldigheid; • begrotingsadministratie rondom de bijdrage aan de (internationale) ruimtevaart dient te worden verbeterd. 	Minister onderkent de aandachtspunten en zal zorgdragen voor verbetering.
2004	Art. 21	<i>Inkoopbeleid</i> : de correcte naleving van de procedures bij inhuuropdrachten voor interimmanagement levert moeilijkheden op. Er is afgeweken van de reguliere procedures voor het aanvragen van verscheidene offertes en van de voorgeschreven advisering door de directie WJZ bij niet-Europees aanbesteden. Daarnaast zijn er gebreken in de dossiervorming. In de praktijk is er onduidelijkheid over de afgesproken procedures.		De directie IZ moet strikt toezien op de naleving van de procedures voor het aanvragen van verscheidene offertes en het inschakelen van de directie WJZ voor juridisch advies over het al dan niet Europees aanbesteden. Ook de dossiervorming dient te worden bewaakt.	Minister geeft aan dat in uitzonderingsgevallen de departementsleiding wel eens moet afwijken van de procedures. Hij zegt toe dat voorkomende gevallen in de toekomst duidelijk beargumenteerd – via de directie WJZ – in het inkoopdossier zullen worden gedocumenteerd.

Art. nr. en bedrag	Stand van zaken	Conclusie	Aanbeveling	Toezegging minister
2004 Art. 7	<p><i>Gasunie</i>: de kwaliteit van de accountantscontrole bij de Gasunie is tot nu toe niet door de auditdienst getoetst. Wel bestaat al enige tijd het voornemen om reviews uit te voeren bij de Gasunie. Een belanghebbende contractpartner in de Meeropbrengstregeling heeft echter bezwaren geuit tegen de voorgenomen review. De review heeft derhalve nog niet kunnen plaatsvinden.</p>		<p>De Algemene Rekenkamer spreekt haar zorg uit over de ontstane situatie en dringt aan op onderhandelingen die leiden tot toegang bij de externe accountant om te kunnen reviewen.</p>	<p>De gerezen bezwaren zullen worden geëvalueerd en waar mogelijk zullen procedurele afspraken gemaakt worden om aan de bezwaren tegemoet te komen.</p>
2004 Art. 4	<p><i>MEP-gelden</i>: voor de stimulering van de milieukwaliteit van de elektriciteitsproductie (MEP) innen de netbeheerders sinds medio 2003 tussen de € 260 en € 280 miljoen aan MEP-gelden van de eindgebruikers en dragen deze af aan uitvoeringsorganisatie Tennet BV/EnerQ. Deze gelden worden door Tennet BV/ EnerQ aangewend voor de uitvoering van het onderdeel MEP uit de Elektriciteitswet en voor de uitvoering van een daaronder ressorterende ministeriële regeling.</p>	<p>De volledigheid van de inning van MEP-heffing door netbeheerders blijkt lastig vast te stellen. De ontvangsten lopen niet via de EZ-begroting, maar de minister van EZ is wel verantwoordelijk voor de uitvoering van de Elektriciteitswet.</p>	<p>De Algemene Rekenkamer deelt de zienswijze van de auditdienst, die erop aandringt dat voor de inning van MEP-gelden waar mogelijk reparatiewetgeving tot stand komt. Zij heeft geconstateerd dat er maatregelen en acties lopen bij het ministerie ter verbetering.</p>	<p>Minister bevestigt de acties en geeft aan dat er een traject loopt om te komen tot aanpassing van de wet.</p>
2004 Art. 3	<p><i>EFRO-gelden</i>: in het kader van doelstelling 1 van het Europese structuurbeleid ontvangen de Ministeries van EZ, LNV en SZW omvangrijke bedragen uit het EFRO. In Nederland is Flevoland de enige regio die in aanmerking komt voor bijdragen uit dit fonds. De programma-periode loopt van 2000 tot 2006.</p>	<p>De controle van de financiële verslaglegging heeft vertraging opgelopen. Over 2000, 2001 en 2002 zijn nu accountantsverklaringen opgeleverd. Over 2002 is een afkeurende accountantsverklaring afgegeven. Punten van matig beheer die al langer spelen rond de EFRO-gelden zijn de achterstanden bij de 5%-controles en het feit dat de externe accountantscontroles op EFRO-projecten tot nu toe slechts beperkt door de audit</p>	<p>De Algemene Rekenkamer vraagt aandacht voor de geconstateerde onrechtmatigheden in 2002. Zij beveelt aan om deze problematiek te evalueren en na te gaan welke verbeteringen zijn aan te brengen in controle en toezichtstructuur.</p>	<p>De verantwoordelijke beleidsdirectie zal de uitvoering van het programma in de provincie Flevoland in de resterende programma-periode nauwgezet, maar wel proportioneel blijven uitvoeren.</p>

	Art. nr. en bedrag	Stand van zaken	Conclusie	Aanbeveling	Toezegging minister
2004	Art. 3	<i>Tijdelijke regeling ordersteun scheepsbouw (TROS)</i> : bij de controle door de auditdienst en reviews bij controlerende accountants blijkt dat de in de regeling genoemde eisen in de praktijk leiden tot niet-controleerbare elementen in de subsidie-toekenning en -verantwoording.	De inmiddels beëindigde regeling voldoet niet aan de eisen die hieraan op grond van een adequaat beleid ter voorkoming van misbruik en oneigenlijk gebruik aan gesteld kunnen worden.		Minister is hier niet op ingegaan.
2004	Art. 4	<i>Beheer stadsverwarmingsovereenkomsten</i> : het reguliere beheer van de stadsverwarmingsovereenkomsten is neergelegd bij één medewerker van SenterNovem. Deze medewerker ontvangt en beoordeelt relevante informatie en ziet toe op de uitvoering van de overeenkomsten. Archivering vindt plaats op zijn privéadres. De beheershandelingen worden niet systematisch vastgelegd. Op onderdelen zijn de betrokken energiebedrijven (tijdelijk) ontslagen van enkele rapportageverplichtingen. Onduidelijk is of het departement hiervoor formeel toestemming heeft verleend.	Het beheer van de warmteovereenkomsten vertoont tekortkomingen.	De Algemene Rekenkamer beveelt de minister van EZ aan de tekortkomingen in het (financieel) beheer van de stadsverwarmingsovereenkomsten op te lossen.	De volgende vier punten komen in de reactie van de minister aan bod: <ul style="list-style-type: none"> • volgens de minister is er wél sprake van functiescheiding; • de minimale vastleggingseisen dienen te worden gevolgd; • de minister zal evalueren of versoepeling van de rapportageplicht moeten worden geformaliseerd; • de archivering zal medio 2005 niet langer een probleem zijn omdat deze dan volledig bij SenterNovem zal plaatsvinden.
2004	Art. 5, 8, 10, 21	<i>Financieel beheer</i> : het Ministerie van EZ heeft het financieel beheer ondanks de reorganisatie en bezuinigingen op voldoende niveau gehouden. Toch nadert de interne controle bij sommige onderdelen van het kerndepartement een kritische grens. Dit doet zich voor bij het DG BEB, het DG TP, het agentschap EVD, het CPB en de directie Interne Zaken.	Bijna over de gehele linie is de opzet van de internecontrolefunctie voldoende. De kwaliteit van de werking is in 2004 echter bij enkele dienstonderdelen achteruit gegaan of nog niet op het gewenste niveau.	De Algemene Rekenkamer beveelt de minister van EZ aan waakzaam te zijn omdat de interne controle een belangrijk element is in het beheer om financiële fouten te voorkomen.	Minister wijst erop dat er bij enkele onderdelen ook sprake is van vooruitgang.

Art. nr. en bedrag	Stand van zaken	Conclusie	Aanbeveling	Toezegging minister
2004	<p><i>Toezicht:</i> het ministerie blijkt soms niet over de benodigde instrumenten te beschikken om tijdig bij te sturen wanneer er zich problemen voordoen bij de uitvoering van financiële beheerstaken op decentraal niveau. Dit probleem deed zich in 2004 voor bij de besteding van EFRO-gelden in Flevoland, de inning en besteding van MAP-gelden door energiebedrijven en de afdracht van gelden in het kader van de Meeropbrengstregeling door de Gasunie.</p>	<p>Bij enkele belangrijke beleidsdossiers ontbreken soms voldoende afspraken over de verantwoordelijkheidsverdeling, duidelijke verantwoordings-eisen en controlebevoegdheden.</p>	<p>De Algemene Rekenkamer beveelt aan de knelpunten in het toezicht bij belangrijke dossiers te evalueren en in de bestaande procedures aanpassingen aan te brengen die kunnen voorkomen dat bij nieuw beleid dezelfde fouten worden gemaakt. Dit is bijvoorbeeld relevant voor het beheer van de gelden die netbeheerders innen in het kader van de regeling Milieukwaliteit Elektriciteitsproductie (MEP-gelden).</p>	<p>Minister spreekt van incidenten en is zich bewust van de genoemde risico's. Hij zal bij de vorming van nieuw beleid met de gesignaleerde punten rekening houden.</p>
Beleidsinformatie				
	<p>De concreetheid van de informatie over de maatschappelijke doelen is gelijk gebleven aan die van vorig jaar. In de begroting voor 2005 gaat het niveau van de beantwoording van de eerste W-vraag aanzienlijk omhoog. Dit geldt ook voor de derde W-vraag. De concreetheid van de prestaties blijft helaas iets achter in de begroting 2005.</p>	<p>De Algemene Rekenkamer concludeert dat het Ministerie van EZ verdere verbeteringen heeft aangebracht in de VBTB-conformiteit van het jaarverslag.</p>	<p>Aandacht voor de concretisering van de prestaties in de begroting 2006.</p>	<p>Verdere verbetermogelijkheden worden continu onderzocht.</p>
Afgerond in 2004				
2002	<p>Art. 10 € 60,2 miljoen</p>	<p><i>DG TP:</i> het DG heeft in 2004 wederom inspanningen geleverd om te voldoen aan de EZ-kaders en regelgeving. Dit proces is echter nog niet geheel voltooid.</p>	<p>Het financieel beheer bij DG TP is nog niet geheel op orde. Er zijn gebreken bij zowel de interne controle in de lijn als bij de verbijzonderde interne controle en de dossiervorming vormt een structureel probleem. Het gaat echter om kleine structurele fouten.</p>	<p>De voortvarend ingezette verbeteringen handhaven en aandacht besteden aan de kwaliteit van de dossiers.</p>
2003	<p>Art. 1</p>	<p><i>Vorderingen- en ontvangstenbeheer:</i> over 2003 was het beheer van vorderingen en opbrengsten onder de maat. In 2004 is het AO-kader vorderingenbeheer operationeel ge-</p>	<p>Er is thans sprake van een duidelijke taakverdeling.</p>	

	Art. nr. en bedrag	Stand van zaken	Conclusie	Aanbeveling	Toezegging minister
2002	Art. 4	<i>Tijdelijk agentschap Novem</i> : de naleving van de interne procedures en de kwaliteit van de interne controle schoot in 2002 tekort. De kwaliteit van de interne controle is nu verbeterd.	Door de fusie met Senter tot agentschap SenterNovem is de gemiddelde kwaliteit omhoog gegaan.		
2003	Art. 21	<i>Directie Interne Zaken</i> : het financieel beheer bij de directie IZ is in 2004 verbeterd.	Op onderdelen is nog verbetering mogelijk.	De in gang gezette verbeteringen in het financieel beheer in 2005 verder uitwerken.	

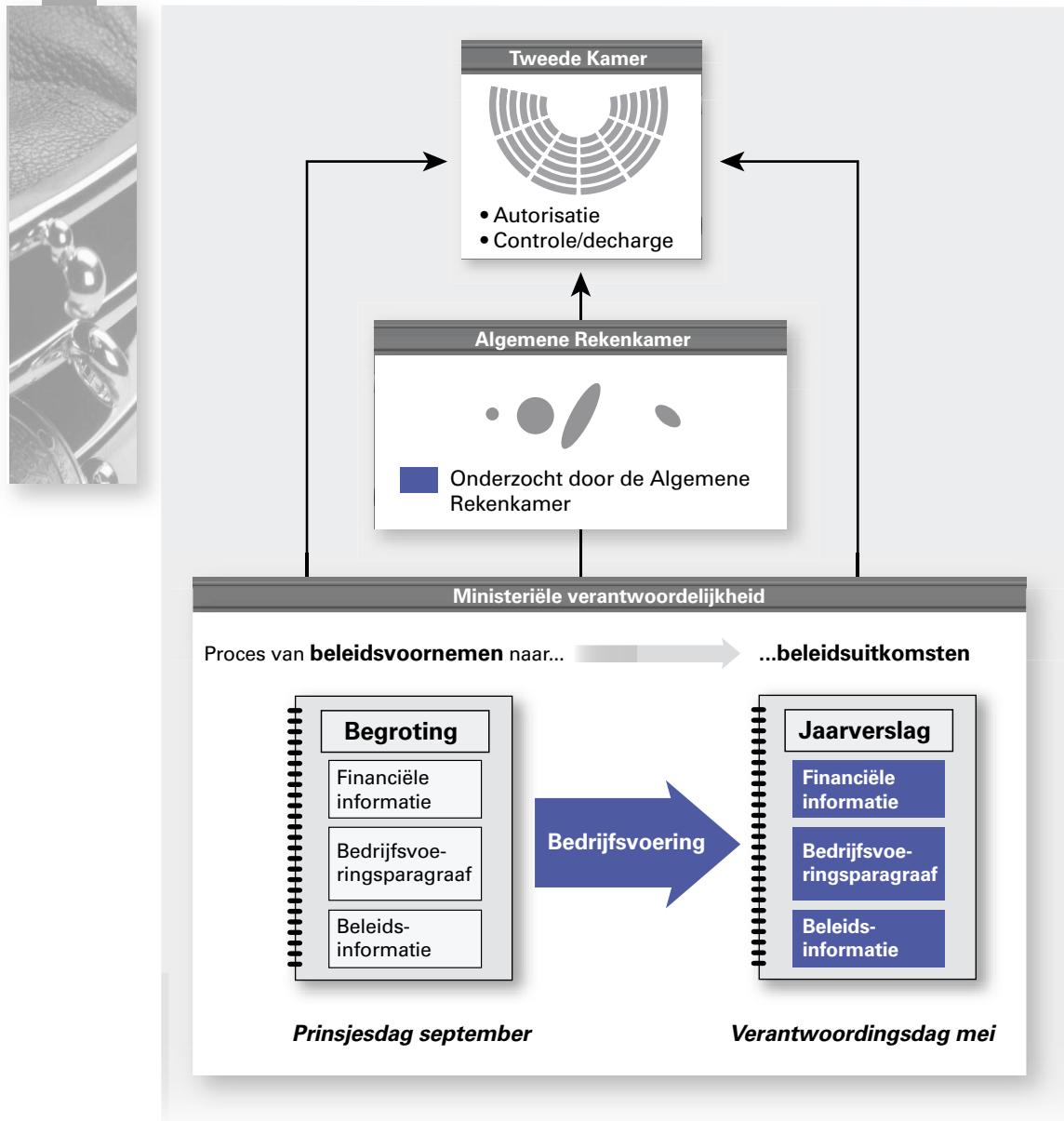
1 INLEIDING

1.1 Rapport bij het jaarverslag

De Algemene Rekenkamer heeft onderzocht of het Jaarverslag 2004 van begrotingshoofdstuk XIII, het Ministerie van Economische Zaken (EZ), voldoet aan de eisen die de Comptabiliteitswet 2001 (CW 2001) stelt. Daarnaast heeft zij de bedrijfsvoering van het ministerie onderzocht en het financieel beheer en materieelbeheer beoordeeld. In dit rapport vindt u het oordeel en de belangrijkste resultaten van het onderzoek. In figuur 1 staat wat de Algemene Rekenkamer wanneer onderzoekt en voor wie zij dat doet.

Begroting, jaarverslag en controle

Figuur 1



1.2 Het Ministerie van Economische Zaken

Het Ministerie van EZ heeft een belangrijke regulerende en toezichhoudende taak op het gebied van marktwerking en energiebeleid. Daarnaast vervult het ministerie met de inzet van subsidies een stimulerende rol op het gebied van kennis en innovatie, exportbevordering en ondernemerschap. De uitvoering van deze taken berust voor een belangrijk deel bij de agentschappen SenterNovem, Economische Voorlichtingsdienst (EVD), het Bureau voor de Industriële Eigendom (BIE) en andere uitvoeringsinstellingen zoals de Nederlandse Mededingingsautoriteit (NMa) en de Dienst toezicht en uitvoering Energie (Dte). De staatssecretaris van EZ draagt voorts eindverantwoordelijkheid voor de besteding van een belangrijk deel van de gelden die Nederland ontvangt uit het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling (EFRO). Ten slotte is de minister van EZ (samen met de minister van Financiën) verantwoordelijk voor het Fonds Economische Structuurversterking (FES). Voor dit fonds is een apart rapport bij het jaarverslag opgesteld.

De uitgaven van het ministerie in 2004 bedroegen € 1 794,6 miljoen. De verplichtingen bedroegen € 2 344,1 miljoen en de ontvangsten € 3 001,1 miljoen.

Reorganisatie

Per 1 september 2004 is de reorganisatie van het kerndepartement van het Ministerie van EZ formeel afgerond. De vorige reorganisatie dateerde van 1 april 2002. De stafdirecties Personeel, Organisatie en Informatiemanagement (POI) en Interne Zaken (IZ) hebben een roerig jaar achter de rug. De directie POI is omgevormd tot de directie Personeel en Organisatie (P&O) en de directie Informatiemanagement en Automatisering (I&A). De omvorming heeft er onder andere toe geleid dat taken van de directies Financieel-Economische Zaken (FEZ), de oude directie POI en de directie IZ zijn verschoven.

1.3 Opzet van het onderzoek

De Algemene Rekenkamer heeft op basis van de risicoanalyse 2004 en de Audit Actielijst 2004 een programma opgesteld voor het jaarlijkse rechtmatigheidsonderzoek bij het Ministerie van EZ. De Algemene Rekenkamer heeft aandacht besteed aan de volgende onderwerpen:

- de afloop van de vijf onvolkomenheden en de ontwikkeling van de aandachtspunten uit de Audit Actielijst 2004;
- het subsidiebeheer;
- de personeelsuitgaven;
- de aansturing van het agentschap EVD;
- de aardgasbaten;
- de mijnwetontvangsten;
- de vermindering van kwaliteit door de volumetaakstelling;
- de niet-fysieke stadseconomie;
- het verlenen van staatssteun (komt in deze rapportage verder niet aan de orde);
- het materieelbeheer;
- personele uitgaven aan hogere ambtenaren bij het Rijk.¹

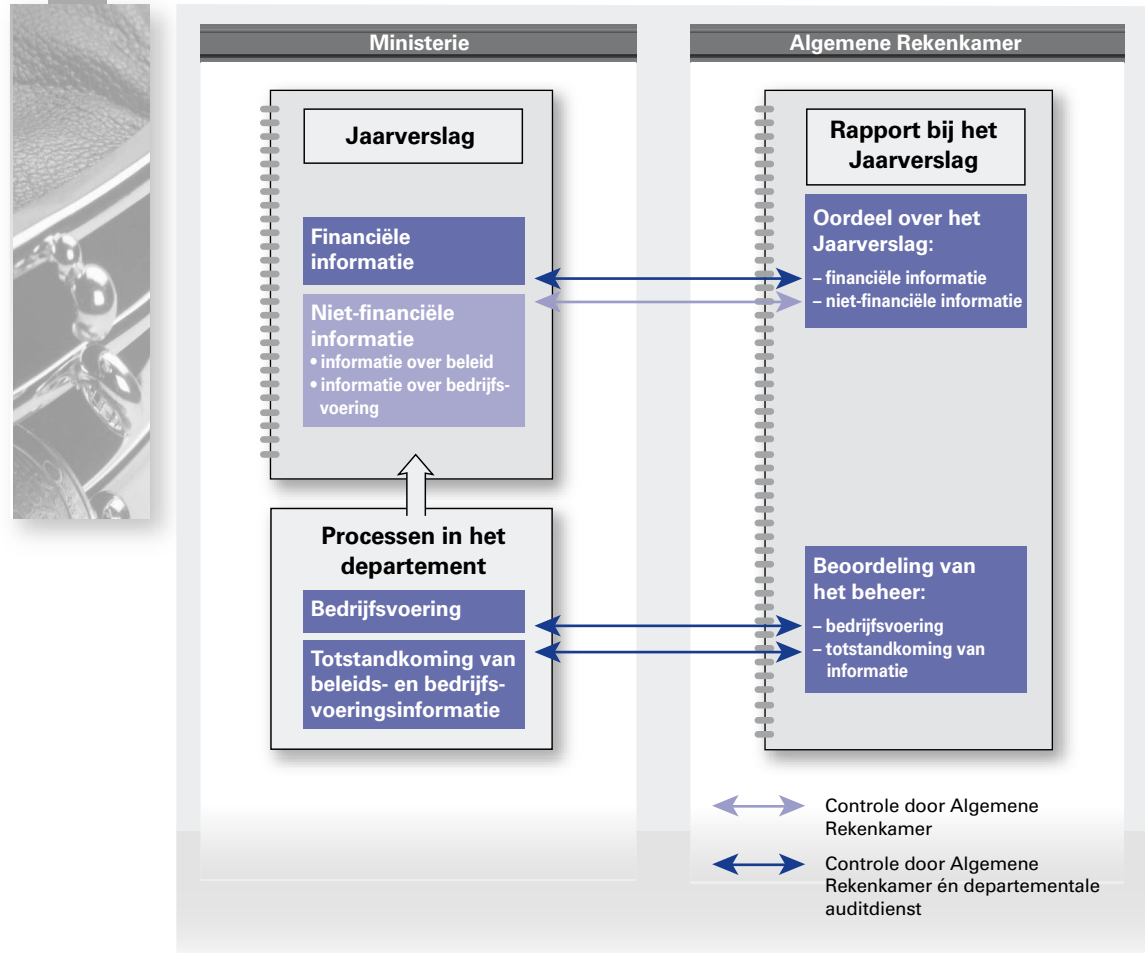
¹ Dit onderzoek is uitgevoerd op verzoek van het kabinet. De resultaten van dit onderzoek staan in het Rekenkamerrapport *Beloning van hogere ambtenaren bij het Rijk*, gepubliceerd op 26 april 2005.

De Algemene Rekenkamer heeft zoals ieder jaar reviews uitgevoerd op de controles van de departementale auditdienst. Dit doet zij om vast te kunnen stellen of zij bij haar oordeelsvorming gebruik kan maken van de werkzaamheden van de auditdienst.

Figuur 2 geeft weer wat de werkzaamheden van de Algemene Rekenkamer en de departementale auditdienst zijn, en welke verschillen daartussen bestaan.

Accountantscontrole ministerie en onderzoek Algemene Rekenkamer 2004

Figuur 2



1.4 Oordeelsvorming Algemene Rekenkamer en auditdienst EZ

Voor haar oordeelsvorming maakt de Algemene Rekenkamer mede gebruik van de bevindingen van de departementale auditdienst (AD). De AD van het Ministerie van EZ heeft voor de beoordeling van het financieel beheer en materieelbeheer een wegingssystematiek ontwikkeld. Deze wegingssystematiek maakt het mogelijk om over de kwaliteit van het beheer van de verschillende organisatieonderdelen, maar ook over

horizontale thema's uitspraken te doen. De Algemene Rekenkamer is positief over dit instrument en kan voor haar eigen oordelen voor een belangrijk deel die van de AD overnemen. Dit betekent overigens niet dat zij niet rapporteert over beheerszaken als de AD concludeert dat er sprake is van een minimumniveau. Een achteruitgang in het beheer of trends kunnen bijvoorbeeld aanleiding zijn om hiervoor aandacht te vragen. Ook eigen onderzoek van de Algemene Rekenkamer kan aanleiding zijn tot verschillen in oordelen of rapportage van bevindingen die niet zijn verwerkt in de rapportage van de AD. Dit laatste geldt bijvoorbeeld voor de besteding van gelden die zijn geïnd in het kader van het Milieu Actieplan (MAP). De Algemene Rekenkamer is op grond van eigen onderzoek tot het oordeel gekomen dat hier sprake is van een onvolkomenheid in het financieel beheer.

1.5 Leeswijzer

Dit rapport bij het Jaarverslag 2004 van begrotingshoofdstuk XIII, het Ministerie van EZ, omvat behalve een samenvatting en een inleiding twee hoofdstukken, te weten: «Jaarverslag» (hoofdstuk 2) en «Beheer van het ministerie» (hoofdstuk 3).

Direct na de samenvatting is de Audit Actielijst 2005 (AAL 2005) opgenomen. Deze bouwt voort op de AAL 2004. De AAL laat zien op welke punten de Algemene Rekenkamer vindt dat het ministerie actie moet ondernemen. Het overzicht meldt ook de verbetermaatregelen die de minister heeft aangekondigd en de termijn waarbinnen ze moeten leiden tot verbetering. Ook biedt de AAL inzicht in de voortgang van verbeteracties die de minister eerder heeft ingezet.

Hoofdstuk 2 beschrijft het oordeel van de Algemene Rekenkamer over het jaarverslag en de saldibalans van het Ministerie van EZ.

Tot slot bevat hoofdstuk 3, dat gewijd is aan de bedrijfsvoering van het ministerie, het oordeel van de Algemene Rekenkamer over het financieel beheer en materieelbeheer van het ministerie. Ook de ontwikkelingen in het beheer worden beschreven.

Dit rapport telt verder vijf bijlagen. In bijlage 1 staan alle fouten en onzekerheden op een rij, in bijlage 2 de begrote en verantwoorde bedragen en in bijlage 3 de (ernstige) onvolkomenheden. Bijlage 4 bevat de gebruikte afkortingen en bijlage 5 is een verklarende woordenlijst.

2 JAARVERSLAG

De Algemene Rekenkamer heeft het Jaarverslag 2004 van begrotingshoofdstuk XIII, het Ministerie van EZ, beoordeeld. Zij heeft onderzocht of het ministerie het geld volgens de regels heeft uitgegeven en in het jaarverslag daarover goed verantwoording aflegt. Waar dit niet het geval is, spreekt de Algemene Rekenkamer van een onrechtmatigheid of van een ondeugdelijke weergave.

In dit hoofdstuk staat het oordeel van de Algemene Rekenkamer over het jaarverslag als geheel. Dit oordeel is opgebouwd uit de oordelen over de volgende onderdelen van het jaarverslag:

- financiële informatie en saldibalans;
- informatie over bedrijfsvoering;
- informatie over beleid.

Deze deeloordelen komen aan de orde in de volgende paragrafen.

De Algemene Rekenkamer komt tot deze oordelen op basis van bevindingen uit haar onderzoek.

Oordeel jaarverslag

Het jaarverslag over 2004 van het Ministerie van EZ voldoet aan de eisen die de Comptabiliteitswet 2001 (CW 2001) stelt, met uitzondering van:

- een bedrag van € 9,2 miljoen aan onzekerheid over de rechtmatigheid van de uitgaven verantwoord op begrotingsartikel 2, «Bevorderen van innovatiekracht» (zie § 3.3.1).

2.1 Financiële informatie en saldibalans

De CW 2001 stelt de volgende eisen aan financiële informatie:

- rechtmatig totstandgekomen;
- op deugdelijke wijze weergegeven;
- overeenkomstig de verslaggevingseisen opgesteld.

Oordeel financiële informatie

De financiële informatie in het jaarverslag over 2004 van begrotingshoofdstuk XIII, het Ministerie van EZ, voldoet aan de eisen die de CW 2001 stelt met uitzondering van:

- een bedrag van € 9,2 miljoen aan onzekerheid over de rechtmatigheid van de uitgaven verantwoord op begrotingsartikel 2, «Bevorderen van innovatiekracht» (zie § 3.3.1).

Met «financiële informatie» wordt bedoeld:

- alle verplichtingen, uitgaven, ontvangsten in de verantwoordingsstaat over het ministerie en de toelichting daarbij;
- alle baten, lasten, kapitaaluitgaven, kapitaalontvangsten, balansposten in de verantwoordingsstaat over de baten-lastendiensten en de toelichting daarbij. Bij het Ministerie van EZ gaat het om de volgende agentschappen: SenterNovem, EVD, Bureau voor de Industriële Eigendom (BIE) en Telecom.

Verantwoordingsstaat ministerie en toelichting

Onderstaand overzicht laat de totaalbedragen zien waaruit de verantwoordingsstaat 2004 is opgebouwd en de fouten, onzekerheden en onvolledigheden die de Algemene Rekenkamer heeft geconstateerd.

Overzicht 1
Bedragen van de verantwoordingsstaat 2004, Ministerie van Economische Zaken
(x € miljoen)

	Verplichtingen	Uitgaven	Ontvangsten
Totaalbedragen verantwoordingsstaat	2 344,1	1 794,6	3 001,1
Belangrijke fouten en onzekerheden ¹	0	9,2	0
Overige fouten en onzekerheden ²	2,4	1,5	0,3
Totaalbedrag fouten en onzekerheden	2,4	10,7	0,3
Onzekerheid over de volledigheid	0	0	0

¹ Dit is het totaal van fouten en onzekerheden *die de tolerantiegrenzen op artikelniveau overschrijden*.

² Dit is het totaal van fouten en onzekerheden die de tolerantiegrenzen op artikelniveau *niet* overschrijden.

In bijlage 1 worden de belangrijke fouten en onzekerheden nader toegelicht. Het totaal aan fouten en onzekerheden valt binnen de tolerantiegrenzen voor goedkeuring van de verantwoording. De tolerantiegrens voor fouten en onzekerheden bedraagt 1% respectievelijk 3% van de totale verantwoordingsstaat.

Het bedrag aan verplichtingen en uitgaven bevat in totaal € 31,9 miljoen respectievelijk € 56,8 miljoen aan overschrijdingen (zie bijlage 2). Indien de Staten-Generaal niet akkoord gaan met de desbetreffende slotwetmutaties, zal de Algemene Rekenkamer haar positieve oordeel over de financiële informatie in het jaarverslag mogelijk moeten herzien.

Verantwoordingsstaat baten-lastendiensten en toelichting

De Algemene Rekenkamer heeft geen belangrijke fouten en/of onzekerheden geconstateerd in de verantwoordingsstaat van de baten-lastendiensten van het ministerie.

Noemenswaardig is wel het eigen vermogen bij het Agentschap Telecom. Dit bedraagt ultimo 2004 20% van de omzet. Dit surplus is eigendom van de vergunninghouders en kan derhalve niet worden afgestort aan het moederdepartement. Door middel van tariefsverlaging wil het agentschap Telecom het agentschapsvermogen afbouwen. Deze handelwijze volgt uit het Besluit vergoedingen Telecommunicatiewet.

Oordeel saldibalans en toelichting

De saldibalans 2004 van het Ministerie van EZ en de toelichting daarop voldoen aan de eisen die de CW 2001 stelt.

Onderstaand overzicht laat de totaalbedragen zien waaruit de saldibalans 2004 is opgebouwd en de fouten, onzekerheden en onvolledigheden die de Algemene Rekenkamer heeft geconstateerd.

Overzicht 2

Saldibalans per 31 december 2004, Ministerie van Economische Zaken (x € miljoen)

Totaalsaldo (debet + credit)	28 900,6
Beoordeeld totaal saldibalans debet + credit ¹	13 009,5
<hr/>	
Totaal van fouten en onzekerheden die de tolerantiegrenzen per saldibalans-post overschrijden (zie bijlage 1)	0
Overige fouten en onzekerheden	0,5
<hr/>	
Totaalbedrag fouten en onzekerheden	0,5
Onzekerheid over de volledigheid	0

¹ Uitgaven en ontvangsten ten laste van de begroting en tegenrekeningen tellen niet mee voor het beoordeelde totaal.

In bijlage 1 worden de belangrijke fouten en onzekerheden nader toegelicht. Het totaal aan fouten en onzekerheden valt binnen de tolerantiegrenzen voor goedkeuring van de saldibalans. De tolerantiegrens voor fouten en onzekerheden bedraagt 1% respectievelijk 3% van het beoordeelde totaal van de saldibalans in zijn geheel.

Het totaal aan voorschotten dat in 2004 is afgerekend bedraagt € 914,2 miljoen. De Algemene Rekenkamer stelt vast dat deze afrekeningen aan de eisen voldoen.

2.2 Informatie over de bedrijfsvoering

Informatie over de bedrijfsvoering is opgenomen in de bedrijfsvoeringsparagraaf. Bij het Ministerie van EZ gaat deze paragraaf in op de volgende onderwerpen:

- de werkplancyclus;
- het personeelsmanagement;
- het ICT-beheer;
- het integriteitsbeleid;
- de huisvesting.

De paragraaf bevat een mededeling bedrijfsvoering, waarmee de minister expliciet aangeeft dat er sprake is van beheerste bedrijfsprocessen. De minister van EZ geeft hierbij expliciet aan dat dit tevens geldt voor de implementatie van het Voorschrift Informatiebeveiliging Rijksoverheid.

Oordeel informatie over de bedrijfsvoering

De informatie over de bedrijfsvoering in het Jaarverslag 2004 van begrotingshoofdstuk XIII, het Ministerie van EZ, is op deugdelijke wijze tot stand gekomen en voldoet aan de verslaggevingseisen.

2.3 Informatie over beleid

Bij het beoordelen van de kwaliteit van beleidsinformatie kijkt de Algemene Rekenkamer naar de wijze waarop de informatie over het beleid tot stand komt en naar de mate waarin deze voldoet aan de verslaggevingseisen. Ook onderzoekt zij of de jaarverslagen «VBTB-conform» zijn. Dat is het geval wanneer de beleidsinformatie in de jaarverslagen een goed antwoord geeft op de drie zogenoemde H-vragen:

- Hebben we bereikt wat we ons hadden voorgenomen?
- Hebben we daarvoor gedaan wat we van plan waren te doen?
- Heeft het gekost wat het zou kosten?

Deze drie H-vragen zijn gespiegeld aan de drie W-vragen waarvan de antwoorden in de begrotingen van de ministeries zijn terug te vinden:

- Wat willen we bereiken?
- Wat gaan we daarvoor doen?
- Wat mag het kosten?

Oordeel informatie over beleid

De informatie over het gevoerde beleid in het Jaarverslag 2004 van begrotingshoofdstuk XIII, het Ministerie van EZ, is op deugdelijke wijze tot stand gekomen en voldoet aan de verslaggevingseisen. Het percentage prestatie-indicatoren waarvoor een risico voor de deugdelijke totstandkoming is gesignaleerd, is ultimo 2004 toegenomen tot 11% tegen 6% in 2003. De risico's doen zich nu met name voor bij het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) en bij het directoraat-generaal Energie.

VBTB-conformiteit

De Algemene Rekenkamer heeft onderzocht of het ministerie in zijn jaarverslag concreet antwoord geeft op de drie H-vragen. Dit is per operationele doelstelling onderzocht in samenhang met de beantwoording van de drie W-vragen in de begroting van 2004.

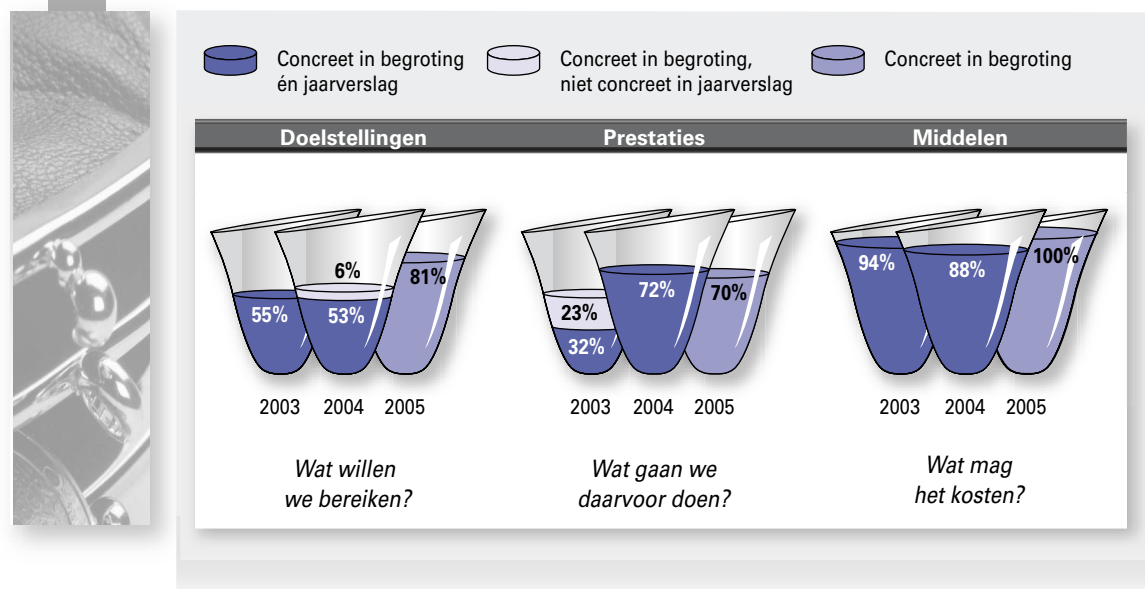
Met «concreet» wordt bedoeld dat de maatschappelijke doelen en de prestaties specifiek, meetbaar en tijdgebonden geformuleerd en/of uitgewerkt moeten zijn en dat de middelen te koppelen zijn aan de operationele doelstellingen.

Om de ontwikkeling in de tijd te laten zien zijn de scores vergeleken met de scores voor de Begroting 2003, het Jaarverslag 2003 en de Begroting 2005. De resultaten van dit onderzoek zijn in onderstaande figuren weergegeven.

Concrete informatie over beleid in begroting en jaarverslag

Ministerie van Economische Zaken

Figuur 3



Informatie over (maatschappelijke) doelen

Het ministerie heeft de vraag «Hebben we bereikt wat we hebben beoogd?» voor 53% van de operationele doelstellingen concreet beantwoord. Voor 47% van de operationele doelen ontbreekt dus een uitwerking van (maatschappelijke) doelen in effectindicatoren. Dit wil zeggen dat het ministerie het wel of niet behalen van deze doelstellingen niet inzichtelijk heeft kunnen maken in het verslag.

Vergeleken met 2003 is de informatie over de maatschappelijke doelen in het Jaarverslag 2004 ongeveer even concreet gebleven. In de begroting voor 2005 gaat het niveau van de beantwoording van de eerste W-vraag aanzienlijk omhoog. Dit biedt goede perspectieven voor een verbetering van de informatiewaarde van het Jaarverslag 2005.

Informatie over prestaties

De vraag «Hebben we gedaan wat we van plan waren te doen?» is voor 72% van de operationele doelen concreet beantwoord. Ten opzichte van 2003 is dit een grote verbetering. Opvallend is dat de aansluiting tussen de informatie in de begroting en het jaarverslag nu goed is. In 2003 was dit nog niet het geval: voor 23% van de operationele doelen werd toen in de begroting wél concrete informatie gegeven over de prestaties, en in het jaarverslag niet meer.

In de begroting voor 2005 constateert de Algemene Rekenkamer een lichte achteruitgang in de concretisering van prestaties. Dit houdt het risico in dat ook de informatiewaarde van het Jaarverslag 2005 iets achteruit gaat, als het om de beantwoording van de tweede W-vraag gaat.

Informatie over de middelen

De vraag «Heeft het gekost wat we dachten dat het zou kosten?» is in het Jaarverslag 2004 iets minder concreet beantwoord dan in 2003 (88% respectievelijk 94%). Voor 2005 constateert de Algemene Rekenkamer echter met tevredenheid dat in de begroting 2005 de middelen voor 100% te koppelen is aan de operationele doelstellingen. Dit biedt goede perspectieven voor de informatiewaarde van het jaarverslag op dit punt.

Conclusie

De Algemene Rekenkamer concludeert dat het Ministerie van EZ verdere verbeteringen heeft aangebracht in de VBTB-conformiteit van de begroting en het jaarverslag. Wél vraagt zij aandacht voor de concretisering van de prestaties in de begroting voor 2006.

3 BEHEER MINISTERIE

Dit hoofdstuk beschrijft de bevindingen van de Algemene Rekenkamer over de bedrijfsvoering van het ministerie.

Bedrijfsvoering is de (interne) sturing en beheersing van de primaire en ondersteunende processen en is gericht op het realiseren van taken en doelen van de organisatie. Onder de bedrijfsvoering vallen:

- het financieel beheer en materieelbeheer en de daartoe bijgehouden administraties;
- de controle door de departementale auditdienst;
- de totstandkoming van de financiële informatie, bedrijfsvoeringsinformatie en beleidsinformatie in het jaarverslag.

De Algemene Rekenkamer baseert haar oordelen op eisen die de CW 2001 stelt aan de onderdelen van de bedrijfsvoering. Tot de bedrijfsvoering worden in ieder geval gerekend het financieel beheer, het materieelbeheer alsmede de administraties die ten behoeve van dat beheer worden bijgehouden.

Dit hoofdstuk geeft eerst (§ 3.1) een beschrijving van de onvolkomenheden die de Algemene Rekenkamer heeft aangetroffen in de bedrijfsvoering. Aansluitend (§ 3.2) worden de opgeloste onvolkomenheden besproken. Vervolgens (§ 3.3) bespreken we enkele bevindingen die de Algemene Rekenkamer (nog) niet kwalificeert als een onvolkomenheid in de bedrijfsvoering, maar waarvoor zij wel aandacht vraagt. In de conclusies (§ 3.4) is het oordeel te vinden over het financieel beheer, het materieelbeheer en de daartoe bijgehouden administraties. Hier wordt ook de ontwikkeling van de bedrijfsvoering in de afgelopen drie jaar met een figuur weergegeven.

3.1 Onvolkomenheden

Het financieel beheer, het materieelbeheer en de daartoe bijgehouden administraties van het Ministerie van EZ hebben voldaan aan de eisen die de CW 2001 stelt, met uitzondering van de onvolkomenheden die zijn geconstateerd bij:

- de stafdirecties Personeel en Organisatie (P&O) en Informatiemanagement en Automatisering (I&A);
- het contractbeheer;
- de besteding van gelden die zijn geïnd in het kader van het Milieu Actieplan (MAP);
- het beheer van materiële vaste activa.

3.1.1 Stafdirecties Personeel & Organisatie en Informatiemanagement en Automatisering

Kwaliteit financieel beheer

De Algemene Rekenkamer constateert wederom onvolkomenheden in het financieel beheer bij de stafdirecties P&O en I&A.

Het financieel beheer bij de directie P&O is onveranderd zorgwekkend. Op onderdelen is in de huidige situatie sprake van gebreken in de inrichting (opzet) van de controle van de dagelijkse werkprocessen van de afdeling salarisadministratie. Daarnaast hebben enkele belangrijke beheersmaatregelen in het proces (werking) rond de personeels- en salarisadministratie niet goed gewerkt. Deze gebreken in opzet en werking (kunnen) leiden tot fouten in de salarisadministratie. Dit is onacceptabel voor zowel de

werknemers als voor het Ministerie van EZ zelf. De overgang naar het «shared service»-systeem P-direct² kan alleen succesvol verlopen als er sprake is van beheerste processen. Dit is nu nog niet het geval. De Algemene Rekenkamer waarschuwt voor dit risico.

De directie Informatiemanagement en Automatisering (I&A) is per 1 september 2004 opgericht. De directie I&A is een afsplitsing van de directie POI en IZ. Uit de audit van de auditdienst blijkt dat de opzet en werking van de interne controle niet aan de daaraan te stellen eisen voldoet. Het beheer van de transactie-uitgaven vertoont tekortkomingen en het materieelbeheer is nog niet volledig op orde.

Beide stafdirecties hebben een periode van ingrijpende veranderingen achter de rug. Opvallend was de tijdelijke benoeming van de directeur van de departementale auditdienst (AD) tot interimdirecteur bij de directie P&O na het vertrek van de toenmalige directeur POI. De directeur AD heeft gedurende drie maanden een dubbelfunctie bekleed. Ofschoon er zorgvuldig is omgegaan met de waarborgen om de functies gescheiden te houden, acht de Algemene Rekenkamer deze oplossing om te voorzien in een lacune niet zonder risico's. Zij geeft er de voorkeur aan dat in het vervolg naar andere mogelijkheden wordt gezocht.

Conclusie

De Algemene Rekenkamer heeft bij de directies P&O en I&A geconstateerd dat het financieel beheer in 2004 gebreken vertoonde. Zij merkt dit aan als een onvolkomenheid. Zij kent deze kwalificatie mede toe gezien de voorbeeldfunctie van beide stafdirecties en gezien het persisterende karakter van de gebreken.

3.1.2 Contractbeheer

De Algemene Rekenkamer constateert dat het centrale kader voor de administratieve organisatie (AO-kader) van het contractbeheer in 2004 is geactualiseerd en vastgesteld. Inmiddels is een inventarisatie gemaakt van de decentrale invulling van het contractbeheer en ontwikkelt de directie IZ een centrale database voor contracten. Het gebruik ervan door het kerndepartement en overige diensten moet echter nog worden voorgeschreven.

Het actualiseren van de procedures heeft in 2004 niet kunnen voorkomen dat er nog fouten in de uitvoering zijn gemaakt. Deze doen zich voor bij de agentschappen SenterNovem, Telecom, EVD, de NMa, het CPB en bovendien bij de coördinerende stafdirectie IZ.

Conclusie

De Algemene Rekenkamer constateert vooruitgang in de vastlegging in procedures, maar stelt tevens vast dat dit nog niet heeft geleid tot een goede uitvoering bij alle dienstonderdelen. De Algemene Rekenkamer kwalificeert het contractbeheer als onvolkomenheid in 2004 en verwacht gezien de vorderingen in de procedures dat met ingang van 2005 er geen sprake meer zal zijn van een onvolkomenheid.

3.1.3 Rechtmatigheid gelden Milieu Actieplan

In 1997 hebben de energiedistributiebedrijven op grond van de Wet energiedistributie als taak opgedragen gekregen te bevorderen dat zijzelf

² Het project P-direct behelst de voorgenomen samenvoeging van alle personeels- en salarisadministraties van 130 000 ambtenaren die in dienst zijn van de rijksoverheid.

en de verbruikers aan wie zij energie leveren doelmatig en milieubewust omgaan met elektriciteit, gas en warmte.

Tot en met 2000 heeft de energiedistributiesector met het Milieu Actieplan (MAP) invulling gegeven aan deze taak. De energiebedrijven mochten een door de minister vastgestelde maximumtoeslag op de tarieven van gas en elektriciteit in rekening brengen om maatregelen te bekostigen gericht op het terugdringen van de uitstoot van CO₂ en methaan (broeikasgassen) en het verminderen van energieverbruik.

Het MAP is in 2000 beëindigd.

Het MAP heeft geen directe relatie met de verantwoorde uitgaven en ontvangsten van het Ministerie van EZ. De minister is echter wél verantwoordelijk voor het toezicht op de uitvoering van de Wet energiedistributie, die de wettelijke basis voor het MAP vormt.

De Algemene Rekenkamer heeft gekeken naar de volgende aspecten van het beheer van de MAP-gelden:

- rechtmatige inning en besteding;
- rechtmatige aanwending van gevormde reserves en het voorkómen van cumulatie van subsidies.

Rechtmatige inning en besteding

Op 26 oktober 2004 heeft de minister van EZ de Tweede Kamer bij brief geïnformeerd over de rechtmatigheid van de inning en besteding van de MAP-gelden over de periode 1997–2000. De netto-bestedingen die ten laste van de door de energiebedrijven gevormde MAP-reserves zijn gebracht bedroegen in deze periode € 287,9 miljoen. De minister stelt dat de geconstateerde fouten onder de gestelde norm van 5% blijven. Tevens geeft hij aan dat de benaderbaarheid van de gegevens aanzienlijk is verbeterd ten opzichte van het vorige onderzoek, over de periode 1991–1996.

Het onderzoeksrapport dat is meegezonden met de brief aan de Tweede Kamer, roept een ander beeld op. Uit dit rapport blijkt namelijk dat er sprake is van een aanzienlijk bedrag aan onzekerheid over de rechtmatigheid van de bestedingen. De accountant rapporteert dat er voor een bedrag van € 37 miljoen aan bestedingen onzekerheid over de rechtmatigheid bestaat. Deze onzekerheid wordt voor € 20 miljoen veroorzaakt door beschadiging van bestanden/dossiers en voor € 17 miljoen door het ontbreken van stukken in de dossiers. In totaal gaat het hier om ruim 12% van de massa.

Daarnaast werden ook personeelskosten betaald uit de MAP-reserves. De totale personeelsuitgaven bedragen 15 à 20% van de bruto-bestedingen. Deze uitgaven zijn buiten de controle gehouden. In feite houdt dit nog een extra onzekerheid in, bovenop de al genoemde € 37 miljoen.

De Algemene Rekenkamer leidt uit de brief van de minister van EZ af dat er sprake is van een rechtmatige besteding van de geïnde MAP-gelden, terwijl feitelijk van een substantieel deel van de massa niet is vast te stellen of de gelden rechtmatig zijn besteed.

De Algemene Rekenkamer concludeert dat er onvoldoende zekerheid bestaat over de rechtmatigheid van de besteding van de MAP-gelden in de periode 1997–2000. Dit is gedeeltelijk te wijten aan het feit dat vooraf gebrekkige waarborgen zijn getroffen voor een rechtmatige besteding. Zo had het Ministerie van EZ indertijd onvoldoende instrumenten om informatie en controle van de bestedingen af te kunnen dwingen. Later

heeft het ministerie herstelacties uitgevoerd. Deze hebben de onzekerheid echter niet meer kunnen voorkomen.

Gezien de gesignaleerde gebreken kwalificeert de Algemene Rekenkamer de opzet en werking van het toezicht op het beheer van de MAP-gelden door de energiedistributiebedrijven als een onvolkomenheid. De hiaten in de opzet van de structuur blijken achteraf niet meer geheel te herstellen. De Algemene Rekenkamer beveelt aan de periode waarin de MAP-heffing heeft plaatsgevonden (1997–2000) te onderwerpen aan een evaluatie. Gebreken verbeterpunten moeten zo mogelijk worden doorgevoerd bij de huidige inning van de MEP-gelden (zie daarover § 3.3.3).

Rechtmatige aanwending van gevormde reserves en het voorkomen van cumulatie van subsidies

De energiedistributiebedrijven hebben in de periode 1997–2000 MAP-reserves gevormd. De minister van EZ heeft in januari 2002 aan de Tweede Kamer³ laten weten dat de energiedistributiebedrijven ook deze MAP-reserves moesten besteden aan de hun opgelegde milieutaak.

Daarnaast is vanuit de MAP-gelden een relatief groot aantal duurzame-energieprojecten (mede)gefinancierd. Indien de in deze projecten opgewekte elektriciteit als duurzaam opgewekte elektriciteit («groene stroom») op de markt zou worden gebracht, zouden de leveranciers tevens in aanmerking komen voor de toepassing van het nihil tarief voor de regulerende energiebelasting (REB) en zou er dus sprake zijn van «dubbele subsidiëring». De minister van EZ heeft aangegeven dit geen gewenste situatie te vinden. Hij heeft hierover afspraken gemaakt met EnergieNed, de brancheorganisatie van energiebedrijven.

In 2004 en 2005 heeft het Ministerie van EZ eindelijk rechtmatigheidsverklaringen over de periode 2001 tot en met 2003 ontvangen van elf van de twaalf betrokken energiebedrijven inzake de aanwending van gevormde reserves en de «ontMAPping»⁴ van de betreffende duurzame-energieprojecten.

Bij vier rapportages blijken de onderliggende cijfers te ontbreken. Dit genomen bij het nog ontbreken van de verklaring van één van de energiebedrijven leidt er toe dat nog geen juist en volledig beeld kan worden opgemaakt van de gevormde reserves en de hieruit aan de milieutaak bestede gelden.

Uit de elf ontvangen accountantsrapportages blijkt wel dat de «ontMAPping» juist heeft plaatsgevonden.

3.1.4 Beheer materiële vaste activa

Met ingang van 1 januari 1996 is het Besluit materieelbeheer van kracht voor de rijksoverheid. Volgens dit besluit moeten relaties kunnen worden gelegd tussen de activaregistratie, de inkoopadministratie en de registratie van afgestoten zaken.

De Algemene Rekenkamer heeft geconstateerd dat bij het Ministerie van EZ de werking van de procedures rondom het beheer van de materiële vaste activa onvoldoende is. Bij verscheidene onderdelen van het departement is het beheer rondom de vaste activa een zwak punt. Het probleem doet zich voor bij de agentschappen SenterNovem, Telecom, de Nederlandse Mededingingsautoriteit (NMa), het Centraal Planbureau, de directie Informatiemanagement en Automatisering en de directie Interne Zaken.

Conclusie

De Algemene Rekenkamer kwalificeert de gebreken in het beheer van de

³ Tweede Kamer, vergaderjaar 2001–2002, 28 155, nr. 3.

⁴ «OntMAPping» wil zeggen dat de verleende MAP-bijdrage aan deze projecten wordt onttrokken, waarna de duurzaam opgewekte energie alsnog op de «groene energiemarkt» kan worden aangeboden.

materiële vaste activa als een onvolkomenheid. Over het geheel genomen wordt er niet of onvoldoende geïventariseerd en er worden geen cijfermatige aansluitingen gemaakt met onderliggende administraties. De Algemene Rekenkamer beveelt aan om uitvoering te geven aan deze jaarlijkse acties.

3.2 Opgeloste onvolkomenheden

3.2.1 Directie Interne Zaken

De Algemene Rekenkamer constateert bij de directie Interne Zaken een lichte vooruitgang in het financieel beheer. Door de reorganisatie in 2004 is niet die vooruitgang geboekt die was beoogd. In 2005 zullen er nog vervolginspanningen nodig zijn om het niveau van het financieel beheer op een hoger niveau te brengen. De belangrijkste verbeterpunten betreffen de kwaliteit van de werking van de interne controle en het contractbeheer.

Conclusie

De kwaliteit van het financieel beheer is licht vooruit gegaan, zodat de kwaliteit aan de bovenkant van de kritieke grens is komen te liggen. In 2005 zal nog verder gewerkt worden aan de verbetering van de aandachtspunten.

3.2.2 Tijdelijk agentschap Novem

Kwaliteit financieel beheer

Novem, sinds 1 januari 2002 een tijdelijk agentschap, is per 1 mei 2004 samengegaan met het agentschap Senter onder de naam «tijdelijk agentschap SenterNovem». Er loopt thans een instellingsprocedure voor de definitieve status van het agentschap per 1 januari 2006. Over de jaren 2002 en 2003 heeft de Algemene Rekenkamer bij Novem het financieel beheer als onvolkomenheid gekwalificeerd. De kritiek richtte zich vooral op de effectiviteit van de interne controle en de naleving van interne procedures.

Bij Novem is inmiddels een zichtbare verbetering waarneembaar in de kwaliteit en diepgang van de interne controle. Ook hebben zich in 2004 minder fouten en incidenten voorgedaan. Bij de beoordeling van het financieel beheer speelt ook de hoge kwaliteit van het beheer bij Senter een rol.

Conclusie

Mede dankzij de inbreng van Senter is de kwaliteit van het financieel beheer bij Novem niet langer beneden de maat.

3.2.3 Vorderingen- en ontvangstenbeheer

De Algemene Rekenkamer constateert dat zowel bij het vorderingen als bij het ontvangstenbeheer van het Ministerie van EZ enkele belangrijke verbeteringen zijn doorgevoerd. Er zijn nog wel enkele aandachtspunten.

Vorderingenbeheer

Sinds september 2004 heeft het ministerie een nieuwe taakverdeling rond het vorderingenbeheer in een centraal AO-kader vastgelegd. De taakverdeling en de verantwoordelijkheden zijn nu duidelijk beschreven. De beleidsdirecties zijn verantwoordelijk voor het vorderingenbeheer. De

uitvoerende taken worden voor de beleidsdirectie verricht door de stafdirectie FEZ. In de nieuwe procedurebeschrijving is het belang van tijdige informatie-uitwisseling tussen de beleidsdirecties en FEZ duidelijk aangegeven.

Tekortkomingen die nog aandacht behoeven zijn de geconditioneerde beheersmatige vorderingen. Dit zijn vorderingen die aan voorwaarden zijn verbonden en in werking treden als een bepaalde situatie zich voordoet. Deze voorwaarden dienen goed bewaakt te worden.

Het nieuwe AO-kader dient nog bij het DG BEB te worden geïmplementeerd.

Ontvangstenbeheer

Vorig jaar constateerde de Algemene Rekenkamer onzekerheid bij de ontvangsten inzake exploitatievergunningen en merktekens over de jaren 2001 en 2002. In de loop van 2004 is het toezicht en de uitvoering van dit vergunningstelsel overgeheveld naar het Ministerie van Financiën, zodat de verantwoordelijkheid hiervoor niet meer onder het Ministerie van EZ valt.

Bij het DG Energie bestaat achterstand bij het actualiseren van de AO's. De AO's die nog beschreven moeten worden betreffen: de mijnbouwafdrachten, de Wet voorraadvorming aardolieproducten 2001 en de Overeenkomst meeropbrengstverdeling Gronings aardgas.

De controleberekening inzake de ontvangsten uit deze laatste overeenkomst zou het DG Energie volgens de Algemene Rekenkamer, uit het oogpunt van interne controle, moeten laten toetsen door het financiële stafbureau.

Gasunie

Aardgasbaten vormen de grootste inkomstenbron van het Ministerie van EZ. Eén van deze baten is de opbrengst uit de Meeropbrengstregeling (MOR) Groningen. Deze regeling wordt uitgevoerd door de Gasunie in Groningen. De kwaliteit van de accountantscontrole bij de Gasunie is tot nu toe niet door de departementale auditdienst getoetst. Wel is er al enige tijd een voornemen om reviews uit te voeren bij de Gasunie. In de loop van 2004 leek er een doorbraak te zijn gemaakt, maar nu blijkt dat een belanghebbende contractpartner in de MOR bezwaren heeft geuit tegen de voorgenomen review. De review heeft derhalve nog niet kunnen plaatsvinden. De Algemene Rekenkamer hecht veel belang aan deze laatste belangrijke schakel in de controleketen.

Conclusie

Het Ministerie van EZ heeft met de implementatie van het centrale AO-kader vorderingenbeheer een belangrijk wapenfeit verricht. Dit is ook de conclusie van de departementale auditdienst. Er zijn nog enkele aandachtspunten die follow-up moeten krijgen.

De Algemene Rekenkamer concludeert dat het vorderingen- en ontvangstenbeheer niet langer hoeft te worden aangemerkt als een onvolkomenheid in het financieel beheer.

Aangaande de MOR spreekt de Algemene Rekenkamer haar zorg uit over de ontstane situatie. Zij dringt aan op onderhandelingen die leiden tot toegang bij de externe accountant, zodat diens werkzaamheden kunnen worden gereviseerd. Het langer voortbestaan van dit knelpunt kan uiteindelijk leiden tot het oordeel «onzekerheid over de rechtmatigheid van de ontvangsten».

3.2.4 Directoraat-generaal Telecommunicatie en Post

Het directoraat-generaal Telecommunicatie en Post (DG TP) is per 22 juli 2002 ondergebracht bij het Ministerie van EZ. Op dat moment voldeed het DG nog niet aan de EZ-kaders. Ook was de interne-controlefunctie lichter opgezet dan bij EZ gebruikelijk is. De gebrekkige kwaliteit van het financieel beheer kwalificeerde de Algemene Rekenkamer over het jaar 2002 en 2003 als onvolkomenheid.

Het DG TP heeft vanaf het begin gewerkt aan verbeteringen in de kwaliteit. De interne-controlefunctie is verzaamd en uitgebreid. Tevens is een lijnbureau opgericht ter versterking van de financiële functie.

In 2004 heeft het DG TP wederom inspanningen geleverd om te voldoen aan de EZ-kaders en regelgeving, die moeten bijdragen aan het verbeteren van het financieel beheer en het materieelbeheer.

De Algemene Rekenkamer heeft in 2004 nog wel enige aandachtspunten geconstateerd bij de interne controle en de dossiervorming die bij het DG TP geen prioriteit lijkt te hebben.

Conclusie

Het sluitstuk van het financieel beheer, de interne controle, werkt nog niet optimaal. De Algemene Rekenkamer constateert echter dat er ten opzichte van vorig jaar verbeteringen in het financieel beheer zijn aangebracht. Zij kwalificeert het financieel beheer bij het DG TP niet langer als een onvolkomenheid.

3.3 Overige bevindingen bedrijfsvoering

Behalve voor de hiervoor besproken onvolkomenheden vraagt de Algemene Rekenkamer ook aandacht voor de volgende aandachtspunten in de bedrijfsvoering van het Ministerie van EZ:

- het subsidiebeheer (§ 3.3.1);
- het inkoopbeleid (§ 3.3.2);
- het toezicht op de inning van de gelden uit de stimuleringsregeling Milieukwaliteit elektriciteitsproductie (MEP) (§ 3.3.3);
- het toezicht op doelstelling-1-projecten van het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling (EFRO) in Flevoland; (§ 3.3.4)
- het risico van misbruik en oneigenlijk gebruik bij de Tijdelijke regeling ordersteun scheepsnieuwbouw (TROS) (§ 3.3.5);
- het reguliere beheer van warmteovereenkomsten (§ 3.3.6);
- de taakstellingen uit het Strategisch Akkoord en hoofdlijnenakkoord (§ 3.3.7);
- de opzet en werking van de interne controle (§ 3.3.8);
- het beheer van garanties, deelnemingen en leningen (§ 3.3.9).

3.3.1 Subsidiebeheer

De Algemene Rekenkamer heeft het subsidiebeheer bij het Ministerie van EZ onderzocht. Een substantieel deel van de begroting van het ministerie bestaat uit overdrachtsuitgaven (€ 1 164,5 miljoen, stand jaarverslag 2004). Het subsidiebeheer dient de recht- en doelmatigheid van deze uitgaven te bewaken. Een belangrijk aspect hierbij is het tegengaan van misbruik en oneigenlijk gebruik van subsidieregelingen. Daarnaast draagt een goed subsidiebeheer bij aan de effectiviteit van het beleid.

In het onderzoek is de opzet van het subsidiebeleid van het Ministerie van EZ in algemene zin in kaart gebracht en beoordeeld. Daarnaast richtte het onderzoek zich op enkele specifieke subsidieregelingen. Van de specifieke

regelingen is de kwaliteit van de totstandkoming van de regeling beoordeeld, de kwaliteit van de specifieke beheersingsmaatregelen en de naleving van de interne procedures. Daarnaast is gebruikgemaakt van bevindingen van de departementale auditdienst over het subsidiebeheer.

Bevindingen

Het subsidiebeleid van het Ministerie van EZ voldoet in opzet aan de daaraan te stellen eisen. In de werking van het beleid heeft de Algemene Rekenkamer echter bij alle onderzochte regelingen geringe tekortkomingen aangetroffen. Het betrof de volgende punten:

- Bij het toeristisch beleid is onrechtmatige bevoorschotting geconstateerd. De subsidievoorwaarden schrijven voor dat voorschotverzoeken van de Algemene Nederlandse Vereniging van VVV's (ANVV) moeten worden gestaafd met facturen of bankafschriften. Uit het dossier blijkt niet dat dit is gebeurd. Het Ministerie van EZ heeft hieraan geen consequenties verbonden.
- De begrotingsadministratie rond de bijdrage aan de (internationale) ruimtevaart wordt gevoerd in een subadministratie in het spreadsheetprogramma Excel. Er zijn verbeteringen nodig om te komen tot een meer betrouwbare en controleerbare aansluiting met het begrotingsadministratiesysteem SAP.
- Van de subsidiebijdrage aan TNO blijkt € 9,2 miljoen nog niet aan de daarvoor in aanmerking komende activiteiten te zijn besteed. De Algemene Rekenkamer beschouwt het ten onrechte afgerekende deel als onzekerheid.
- In een enkel geval bleek de motivering om af te wijken van vastgestelde procedures niet altijd goed in de dossiers te worden vastgelegd.
- Het overschrijden van wettelijke termijnen is bij enkele dossiers gedoogd.
- De archivering van de ontstaansdossiers blijkt in de praktijk voor verbetering vatbaar. Hierbij is het van belang om na te gaan of alle verantwoordelijke partijen een paraaf hebben gezet op de minuut ter instemming met de ontworpen regeling. Dit ter waarborging van de kwaliteit van wet- en regelgeving.

Conclusie

De Algemene Rekenkamer kwalificeert de opzet van het subsidiebeheer bij het Ministerie van EZ als voldoende. In de werking heeft de Algemene Rekenkamer geringe tekortkomingen geconstateerd.

Bij de subsidiebijdrage aan TNO is sprake van onzekerheid over de rechtmatigheid van € 9,2 miljoen.

3.3.2 Inkoopbeleid

Departementsleiding

In 2004 heeft de departementsleiding enkele opdrachten afgesloten, waaronder inhuuropdrachten voor interimmanagement. Daarbij is afgeweken van de reguliere procedures voor het aanvragen van verscheidene offertes. Ook het voorschrift om bij niet-Europese aanbestedingen advies in te winnen bij de directie Wetgeving en Juridische Zaken (WJZ) is niet nageleefd. Een en ander heeft geleid tot enkele fouten in de rechtmatigheid. Ook de dossiervorming van deze opdrachten voldoet niet aan de daaraan te stellen eisen.

Conclusie

De Algemene Rekenkamer constateert dat de correcte naleving van de procedures van de Europese aanbestedingsrichtlijnen moeilijkheden

oplevert. Uitzonderingsgevallen dienen in procedures te worden benoemd. Ook dienen afspraken te worden vastgelegd over de verantwoordelijkheid en de dossiervorming in deze situaties. Daarnaast is de strikte naleving een punt dat verbetering behoeft. Dit volgt uit een audit van de auditdienst.

De Algemene Rekenkamer zal de follow-up van de verbeterpunten voor het inkoopbeleid met aandacht volgen.

3.3.3 MEP-gelden

Inning van de MEP-heffing

Voor de stimulering van de milieukwaliteit van de elektriciteitsproductie (MEP) innen de netbeheerders (vanaf medio 2003) tussen de € 260 en € 280 miljoen aan MEP-gelden van de eindgebruikers en dragen deze vervolgens af aan de uitvoeringsorganisatie Tennet BV/EnerQ. Deze gelden worden vervolgens door Tennet BV/EnerQ aangewend voor de uitvoering van het onderdeel MEP uit de Elektriciteitswet en voor de uitvoering van een daaronder ressorterende ministeriële regeling.

De volledigheid van de inning van MEP-heffing door netbeheerders is lastig vast te stellen, zo blijkt uit onderzoek van de auditdienst. Uit ongecontroleerde cijfers die van EnerQ zijn ontvangen bedragen de verwachte gerealiseerde inkomsten over de afgelopen periode (tweede helft 2003 en 2004) circa € 393 miljoen. De ontvangsten lopen niet via de EZ-begroting, maar de minister van EZ is wel verantwoordelijk voor de uitvoering van de Elektriciteitswet.

Conclusie

De Algemene Rekenkamer deelt de zienswijze van de departementale auditdienst, die erop aandringt dat voor de inning van MEP-gelden daar waar mogelijk reparatiewetgeving tot stand komt.

De Algemene Rekenkamer heeft wel geconstateerd dat er maatregelen en acties lopen bij het ministerie ter verbetering. De Algemene Rekenkamer vraagt de minister rekening te houden met de ervaringen die zijn opgedaan met de inning en besteding van de MAP-gelden (zie § 3.1.3).

3.3.4 Toezicht op doelstelling-1-EFRO-projecten in Flevoland

In het kader van doelstelling 1 van het Europese structuurbeleid, «Ontwikkeling en structurele aanpassing van regio's met een ontwikkelingsachterstand», ontvangen de Ministeries van EZ, van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) en van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) omvangrijke bijdragen uit het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling (EFRO). Het betreft Europese cofinanciering van projecten die deze ministeries uitvoeren om achterstanden op economisch en sociaal gebied weg te werken. In Nederland is Flevoland de enige regio die in aanmerking komt voor bijdragen uit het EFRO, doelstelling 1.

De staatssecretaris van EZ is verantwoordelijk voor het toezicht op de besteding van de Europese cofinanciering voor het EZ-gedeelte.

Programmaperiode 2000–2006

De programmaperiode van het EFRO loopt van 2000 tot 2006. De uitvoering van projecten in de provincie Flevoland is in 2001 op gang gekomen.

De controle van de financiële verslaglegging heeft vertraging opgelopen. Tot 2005 heeft de provincie Flevoland over geen enkel jaar een accountants-

verklaring aan het ministerie verstrekt. Pas in januari 2005 zijn de accountantsverklaringen over 2000, 2001 en 2002 opgeleverd. Over 2000 en 2001 zijn deze goedkeurend. Over 2002 is echter een afkeurende accountantsverklaring afgegeven. De reden hiervoor was dat ultimo 2002 een bedrag van € 42,6 miljoen aan uitgaven aan bedrijven was verantwoord, zonder dat de provincie daarvoor ultimo 2002 een subsidieovereenkomst had gesloten. De totale uitgaven over 2002 bedroegen € 113 miljoen. Daarnaast waren er aangegane verplichtingen verantwoord ten bedrage van € 16,9 miljoen, waarvoor ultimo 2002 eveneens geen subsidieovereenkomst was gesloten.

Punten van matig beheer die al langer spelen rond de EFRO-gelden die via het Ministerie van EZ lopen zijn de achterstand bij de 5%-controles⁵ en het feit dat de externe accountantscontroles op de EFRO-projecten tot nu toe slechts beperkt door de auditdienst van Ministerie van EZ zijn gereviewd. Deze punten, tezamen met de afkeurende accountantsverklaring over 2002, geven de Algemene Rekenkamer reden tot zorg. Het geringe aantal uitgevoerde reviews houdt overigens verband met de achterstanden in de controle door de externe accountant. Dit probleem is dus niet te wijten aan de auditdienst van het Ministerie van EZ.

Conclusie

De Algemene Rekenkamer vraagt aandacht voor de geconstateerde onrechtmatigheden in 2002. Zij beveelt tevens aan om deze problematiek te evalueren en na te gaan welke verbeteringen zijn aan te brengen in controle en toezichtstructuur. Zij zal de follow-up die de beleidsdirectie aan de geconstateerde problemen geeft in de uitvoering bij de provincie Flevoland met aandacht volgen.

3.3.5 Tijdelijke regeling ordersteun scheepsnieuwbouw (TROS)

Risico van misbruik en oneigenlijk gebruik (M&O)

De Tijdelijke regeling ordersteun scheepsnieuwbouw (TROS) is per 1 september 2003 in werking getreden ingevolge afspraken in EU-verband over de ondersteuning van de scheepsbouwsector. Deze regeling bevat belangrijke eisen die slechts globaal zijn gedefinieerd. De controle van de auditdienst (inclusief reviews bij controlerende accountants) heeft laten zien dat deze eisen in de praktijk leiden tot niet-controleerbare elementen in de subsidietoekenning- en verantwoording.

Er is sprake van een disproportioneel risico van misbruik en oneigenlijk gebruik (M&O). Er is in totaal voor deze regeling inmiddels een bedrag van € 23,9 miljoen aan voorschotten verstrekt. In 2004 is een bedrag van € 9,4 miljoen aan bijdragen afgerekend.

De TROS-regeling is afgesloten per 31 maart 2005.

Conclusie

De inmiddels beëindigde regeling voldoet niet aan de eisen die hieraan op grond van een adequaat beleid ter voorkoming van M&O gesteld kunnen worden. De gestelde voorwaarden zijn moeilijk controleerbaar.

Bij het onderzoek naar de jaarrekening 2005 neemt de Algemene Rekenkamer zich voor opnieuw aandacht aan deze materie te geven.

3.3.6 Regulier beheer warmteovereenkomsten vertoont tekortkomingen

In het verleden (de jaren tachtig) heeft de rijksoverheid tal van stadsverwarmingsprojecten financieel ondersteund. Dit gebeurde door middel van individuele lenings- en subsidieovereenkomsten, (aardgasprijs)garantieovereenkomsten en saneringsbijdragen aan energiebedrijven die een

⁵ In de regelgeving voor EU-programma's is vastgelegd dat vóór de afsluiting van elk programma ten minste 5% van de totale uitgaven moet worden gecontroleerd, om inzicht te verkrijgen in de effectiviteit van de beheer- en controlesystemen en om de aangiften van uitgaven te controleren.

stadsverwarmingsproject exploiteerden. De meeste van deze overeenkomsten zijn inmiddels beëindigd. Zodoende beperkt het beheer van de warmteovereenkomsten zich op dit moment nog tot het toezien op de voorwaarden van tien subsidieovereenkomsten,⁶ vier leningsovereenkomsten en één aardgasprijsgarantieovereenkomst.

De Algemene Rekenkamer heeft het reguliere beheer van deze stadsverwarmingsovereenkomsten onderzocht.⁷

Zij heeft geconstateerd dat het beheer van de nog geldige overeenkomsten is neergelegd bij één medewerker van SenterNovem. Deze medewerker ontvangt en beoordeelt de financiële gegevens die de energiebedrijven regulier aanleveren over hun stadsverwarmingsprojecten. Deze beoordeling houdt in: het toetsen van de gegevens aan de voorwaarden uit de overeenkomsten. Dit betekent onder meer dat de medewerker toetst of de betrokken energiebedrijven wel voldoen aan de voorwaarde uit de subsidieovereenkomsten dat zij een zogenoemd «niet-meer-dan-anders»-tarief moeten hanteren voor hun warmtelevering aan afnemers.⁸ Daarnaast toetst de medewerker of de verplichting tot aflossing of tot rentebetalingen wordt nageleefd.

De Algemene Rekenkamer heeft geconstateerd dat veel van de (periodiek verstrekte) financiële informatie over stadsverwarmingsprojecten, zoals financiële verantwoordingen en prognoses, de beoordeling van deze stukken en de correspondentie hierover met de energiebedrijven uitsluitend wordt gearchiveerd op het privéadres van deze medewerker van SenterNovem. Ook de auditdienst heeft dit geconstateerd. Het privé beheren van een archief brengt risico's met zich mee voor de continuïteit van het beheer.

De Algemene Rekenkamer stelt vast dat de beoordeling van de door de energiebedrijven geleverde jaarcijfers over de stadsverwarmingsprojecten en het toezicht op de hantering van het «niet-meer-dan-anders»-tarief niet stelselmatig schriftelijk wordt vastgelegd. Bij eventuele verschillen van inzicht tussen SenterNovem enerzijds en de energiebedrijven anderzijds over de juiste berekening of presentatie van de jaarcijfers of de juiste hantering van het tarief volgt mondeling of schriftelijk overleg met het betreffende energiebedrijf. Alleen wanneer dit overleg niet leidt tot een vergelijk, wordt het verschil van mening op schrift gesteld.

De Algemene Rekenkamer heeft ook de volledigheid van de dossiers betreffende de stadsverwarmingsovereenkomsten bij SenterNovem beoordeeld. Zij heeft daarbij vastgesteld dat niet alle financiële verantwoordingen en exploitatieprognoses voor de stadsverwarmingsprojecten die op basis van de subsidievoorwaarden door de energiebedrijven moeten worden aangeleverd, aanwezig zijn in het archief.

Als verklaring hiervoor heeft SenterNovem aangegeven dat zij de betrokken energiebedrijven in een aantal gevallen niet houdt aan de verplichting in de subsidievoorwaarden tot toezending van financiële verantwoordingen en prognoses. Dit is het geval wanneer SenterNovem geen gebruik meer maakt van deze financiële verantwoordingen en prognoses bij het uitvoeren van haar beoordelende en toezichthoudende taak.

SenterNovem (destijds nog Novem BV) heeft in 1994 per brief aan het Ministerie van EZ voorgesteld om voor energiebedrijven die alleen een subsidie en/of saneringsovereenkomst met de overheid hebben, de

⁶ En overigens ook de beëindigingsovereenkomsten voor zes subsidieovereenkomsten die zijn beëindigd.

⁷ Het gaat hier om het algemene reguliere beheer van de overeenkomsten en niet om het beheer van de vervroegde afwikkeling van deze overeenkomsten. Dit onderzoek vond plaats binnen het verzoekonderzoek van de Tweede Kamer naar stadsverwarming (Tweede Kamer, vergaderjaar 2004–2005, 29 048, nr. 8) dat de Algemene Rekenkamer in juni 2005 zal publiceren.

⁸ Dit houdt in dat de maximale prijs die een warmteconsument betaalt, wordt afgeleid van de kosten die eenzelfde consument zou maken wanneer deze door middel van gas in zijn warmtebehoefte zou voorzien.

rapportageverplichting uit de voorwaarden te laten vervallen en te vervangen door de afspraak alleen de informatie te leveren die Novem nodig heeft voor de uitvoering van haar taken.⁹ De Algemene Rekenkamer heeft op het Ministerie van EZ en bij SenterNovem geen documentatie aangetroffen waaruit blijkt dat het Ministerie van EZ het advies van Novem uit 1994 heeft overgenomen.

Conclusie

De Algemene Rekenkamer vindt dat er sprake is van tekortkomingen in het reguliere (financieel) beheer van de stadsverwarmingscontracten. Zij beveelt de minister van EZ aan deze tekortkomingen op te lossen. Het gaat daarbij om:

- het aanbrengen van een functiescheiding tussen de administratie, beoordeling en beslissingen;
- het schriftelijk vastleggen van overleggen, beoordelingen en beslissingen;
- het formeel vastleggen van eventuele (tijdelijke) versoepelingen in de rapportageplicht uit de overeenkomsten;
- het fysiek onderbrengen van het stadsverwarmingsarchief bij de centrale vestiging van SenterNovem en het reguliere beheer van de warmtecontracten adequaat op te nemen binnen de EZ-organisatie.

3.3.7 Taakstellingen uit Strategisch akkoord en Hoofdlijnenakkoord

Het Ministerie van EZ heeft de afgelopen jaren een reeks van taakstellingen moeten verwerken op zowel het apparaatsbudget als op het programmabudget. Uit het Strategisch akkoord van het kabinet Balkenende-I volgde voor het Ministerie van EZ een efficiencykorting op het apparaat oplopend tot 4% en een volumetaakstelling van 7%. De subsidietaakstelling loopt op tot structureel € 244,4 miljoen.

Uit het Hoofdlijnenakkoord van het kabinet Balkenende-II volgde een ombuiging op het apparaat oplopend tot € 20,2 miljoen structureel. De subsidietaakstelling loopt op tot structureel € 170 miljoen.

De Algemene Rekenkamer heeft onderzocht of de ombuigingen daadwerkelijk zijn ingevuld en in hoeverre deze transparant zijn toegelicht in de begroting, in het jaarverslag en overige begrotingswetsvoorstellen.

Conclusie

Over het algemeen zijn de taakstellingen inzichtelijk weergegeven. Alleen van de subsidietaakstelling uit het Hoofdlijnenakkoord is de invulling van een bedrag van € 70 miljoen niet volledig te achterhalen. De invulling van de apparaatstaakstellingen uit het Strategisch akkoord en het Hoofdlijnenakkoord is niet volledig zichtbaar weergegeven.

De taakstellingen zijn volgens het departement thans volledig ingevuld met uitzondering van een klein deel van de apparaatstaakstellingen. Dit betreft de invulling van de taakstelling betreffende het CBS, de Rijksgebouwendienst en de projectorganisatie Professioneel Inkopen en Aanbesteden (PIA). Deze ombuigingen zijn voorlopig verantwoord op begrotingsartikel 22.

In hoeverre de taakstellingen zijn gehaald, wordt niet expliciet in het jaarverslag vermeld. Aan de hand van de slotwet is wel vast te stellen dat de taakstellingen over het jaar 2004 voor het grootste deel zijn gerealiseerd. Een bedrag van € 25,7 miljoen is niet gerealiseerd. Dit bedrag zal volgend jaar moeten worden gecompenseerd.

⁹ Brief van 3 mei 1994, kenmerk 94/E0430/221230.

Een kanttekening moet geplaatst worden bij de invulling van de subsidie-taakstelling uit het Hoofdlijnenakkoord. Deze is namelijk voor ruim 75%

ingevuld met de afschaffing van de fiscale stimuleringsmaatregelen voor gebruik van groene stroom: het nihil tarief voor gebruikers respectievelijk de afdrachtkorting voor producenten van duurzame elektriciteit op de «ecotax» (Wet belasting op milieugrondslag, artikelen 36i en o). Het is de Algemene Rekenkamer onduidelijk in hoeverre het Ministerie van EZ kan aantonen dat het netto-voordeel van de vervanging van de betreffende belastingmaatregelen door de subsidieregeling MEP structureel € 120 miljoen bedraagt. Doordat de MEP in tegenstelling tot de voorheen geldende regelingen niet voor in het buitenland geproduceerde groene stroom kan worden toegepast, zal er waarschijnlijk wel een netto-bezuiniging zijn in de eerste jaren. Beide regelingen zijn echter «open einde»-regelingen die moeilijk in de greep te houden zijn. Hierdoor is de gerealiseerde netto-bezuiniging lastig in te schatten.

Het jaarverslag vermeldt niets over de mogelijke risico's die verbonden zijn aan de taakstellingen. Als reden geeft het ministerie aan dat het effect van de taakstellingen op de bedrijfsvoering pas op lange termijn zichtbaar wordt.

3.3.8 Werking interne controle

De Algemene Rekenkamer constateert dat de werking van de interne controle bij een aantal diensten van het Ministerie van EZ zich bevindt op een kritische ondergrens. De matige werking van de interne controle doet zich voor bij de DG's BEB en TP en bij de EVD, het Centraal Planbureau en de directie Interne Zaken.

Conclusie

De Algemene Rekenkamer concludeert dat bijna over de gehele linie de opzet van de interne controle functie ruim voldoende is, maar dat in 2004 de kwaliteit van de werking achteruit is gegaan.

3.3.9 Garanties, leningen en deelnemingen

De Algemene Rekenkamer heeft in 2004 onderzoek gedaan naar het beheer van garanties, leningen en deelnemingen van het Rijk. De uitkomsten zijn op 20 april 2005 gepubliceerd. Voor het Ministerie van EZ zijn de volgende aanbevelingen relevant:

- Het ministerie zou ervoor moeten zorgdragen dat er geautomatiseerde deeladministraties voor leningen en garanties worden gevoerd of voorgeschreven.
- Door het optimaal toegankelijk maken van de (deel)administraties kan de directie FEZ scherper toezicht houden en kan de auditdienst meer structurele controle uitoefenen.

3.4 Conclusies

Oordeel financieel beheer, materieelbeheer en de daartoe bijgehouden administraties

De onderzochte onderdelen van het financieel beheer, het materieelbeheer en de daartoe bijgehouden administraties in 2004 van het Ministerie van EZ hebben voldaan aan de gestelde eisen, met uitzondering van:

- de stafdirecties Personeel en Organisatie (P&O) en Informatie-management en Automatisering (I&A);
- het contractbeheer;

- de besteding van gelden die in de periode 1997–2000 zijn geïnd in het kader van het Milieu Actieplan (MAP);
- het beheer van materiële vaste activa.

Behalve voor deze onvolkomenheden vraagt de Algemene Rekenkamer ook aandacht voor de volgende vijf aandachtspunten:

- het toezicht op de inning van de gelden uit de stimuleringsregeling Milieukwaliteit elektriciteitsproductie (MEP);
- het toezicht op doelstelling-1-projecten van het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling (EFRO) in Flevoland;
- het risico van misbruik en oneigenlijk gebruik bij de Tijdelijke regeling ordersteun scheepsnieuwbouw (TROS);
- het reguliere beheer van warmteovereenkomsten;
- de achteruitgang in de werking van de interne controle bij enkele dienstonderdelen.

Uit bovenstaande onvolkomenheden en aandachtspunten blijkt dat het toezicht voor het Ministerie van EZ bij enkele belangrijke dossiers onvoldoende is ingericht of functioneert. Het ministerie blijkt soms niet over de benodigde instrumenten te beschikken om tijdig bij te sturen wanneer er zich problemen voordoen bij de uitvoering van financiële beheerstaken op decentraal niveau. Het komt dan pas in actie als gebleken is dat er moeilijkheden zijn.

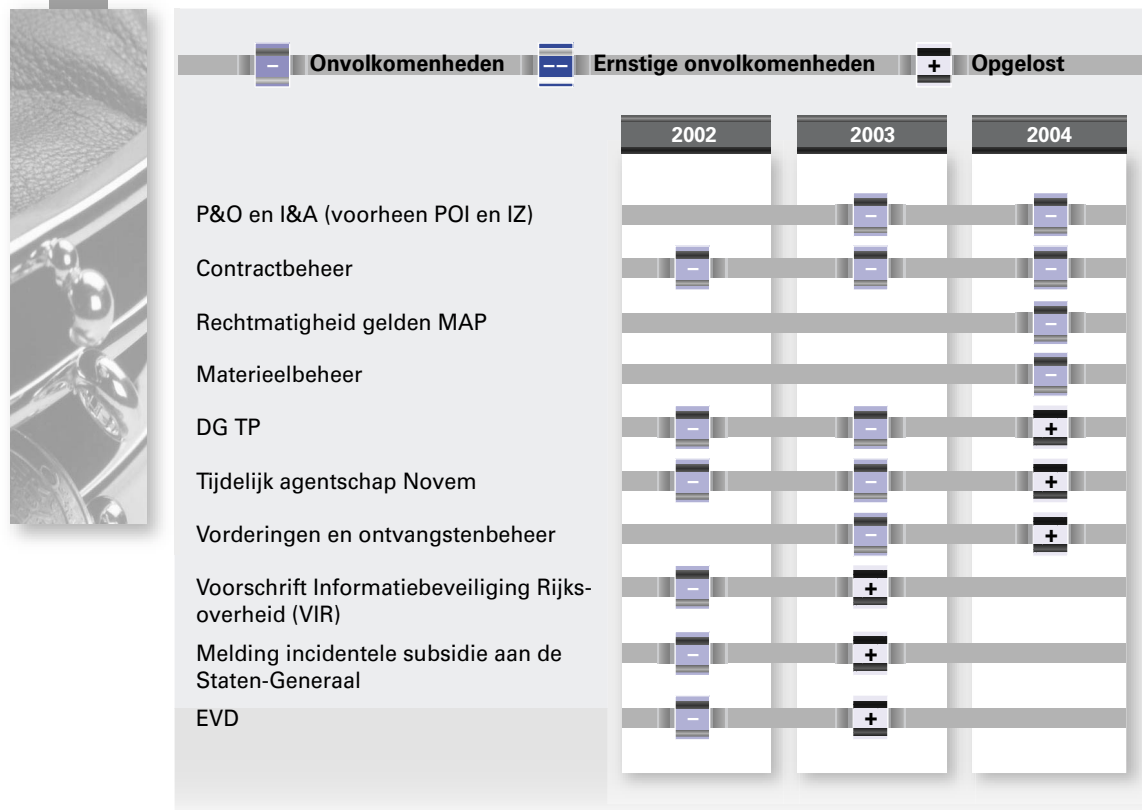
Dit probleem deed zich voor bij de besteding van EFRO-gelden in Flevoland, de inning en besteding van MAP-gelden door energiebedrijven en de afdracht van gelden in het kader van de Meeropbrengstregeling door de Gasunie.

Er blijken soms onvoldoende afspraken te zijn gemaakt over de verantwoordelijkheidsverdeling. Ook ontbreken duidelijke verantwoordings-eisen en controlebevoegdheden.

De Algemene Rekenkamer beveelt aan de knelpunten bij de door haar geïdentificeerde gevallen te evalueren en in de bestaande procedures aanpassingen aan te brengen die kunnen voorkomen dat bij nieuw beleid dezelfde knelpunten optreden. Dit laatste is bijvoorbeeld relevant voor het beheer van de gelden die netbeheerders innen in het kader van de regeling Milieukwaliteit Elektriciteitsproductie (MEP-gelden). Tevens verdient het aanbeveling te inventariseren in hoeverre vergelijkbare situaties bij bestaande regelingen zouden kunnen ontstaan.

Ontwikkeling in (ernstige) onvolkomenheden 2004 Economische Zaken

Figuur 4



Het aantal door de Algemene Rekenkamer geconstateerde onvolkomenheden is afgenomen van vijf naar vier. Drie onvolkomenheden van vorig jaar zijn opgelost. Twee onvolkomenheden zijn blijven bestaan. Er zijn twee onvolkomenheden bijgekomen. Eén daarvan betreft de besteding van gelden die zijn geïnd in het kader van het Milieu Actieplan (MAP). Deze problemen waren al eerder in onze rapportages aan de orde geweest, maar zijn toen als aandachtspunt gekwalificeerd.

Het Ministerie van EZ heeft het financieel beheer, ondanks de reorganisatie op het departement en de bezuinigingen op de apparaatsuitgaven, op voldoende niveau gehouden. Desondanks signaleert de Algemene Rekenkamer dat de interne controle bij sommige onderdelen van het kerndepartement een kritieke grens nadert. Dit doet zich voor bij het DG Buitenlandse Economische Betrekkingen, het DG Telecommunicatie en Post, het agentschap EVD, het Centraal Planbureau en de directie Interne Zaken. De Algemene Rekenkamer kwalificeert het geheel van deze tekortkomingen in de interne controle als aandachtspunt en vraagt de

minister waakzaam te zijn, omdat de interne controle een belangrijk instrument is in het beheer, om financiële fouten te voorkomen.

Over het geheel genomen is de kwaliteit van het financieel beheer gelijk gebleven ten opzichte van het jaar 2003.

4. REACTIE MINISTER EN NAWOORD ALGEMENE REKENKAMER

4.1 Reactie minister van EZ

De minister van EZ heeft op 28 april 2005 op het onderzoek van de Algemene Rekenkamer gereageerd. Hieronder volgt een samenvatting van zijn reactie. De volledige reactie is te vinden op de website van de Algemene Rekenkamer, www.rekenkamer.nl.

De minister van EZ geeft in zijn reactie aan tevreden te zijn met de constatering van de Algemene Rekenkamer dat ondanks de reorganisatie op het departement en de bezuinigingen op de apparaatskosten, het financieel beheer op voldoende niveau is gebleven.

De minister schrijft dat hij verheugd is te constateren dat de Algemene Rekenkamer positief is over de wegingssystematiek van de auditdienst en de oordelen van de auditdienst voor een belangrijk deel kan overnemen. De door de auditdienst ontwikkelde wegingssystematiek heeft in oktober 2004 steun gekregen in het Bedrijfsvoeringscollege en maakt daarmee deel uit van het departementale beheerskader. Afgesproken is dat de opgedane ervaringen in 2005 zullen worden geëvalueerd.

De minister van EZ geeft aan dat hij het een positieve ontwikkeling vindt dat het aantal onvolkomenheden in 2004 is afgenomen van vijf naar vier. Hij neemt in algemene zin de aanbevelingen die de Algemene Rekenkamer heeft gedaan naar aanleiding van de geconstateerde onvolkomenheden en aandachtspunten, ter harte.

Financieel beheer bij P&O en I&A

De minister onderkent dat er zich bij de directies P&O en I&A in 2004 gebreken in het financieel beheer en het materieelbeheer hebben voorgedaan die de kwalificatie onvolkomenheid rechtvaardigen. Deze gebreken zijn hem bekend en hebben de volle aandacht van het betreffende management en de departementsleiding.

De minister tekent hierbij aan dat hij zich niet kan vinden in de door de Algemene Rekenkamer gemaakte afweging waarmee de directies I&A en P&O de kwalificatie van onvolkomenheid worden toegekend, namelijk «mede gezien de voorbeeldfunctie» die deze stafdirecties in de ogen van de Algemene Rekenkamer behoren te hebben. De minister beschouwt deze afweging als onzuiver en is verbaasd te moeten constateren dat de Algemene Rekenkamer haar beoordelingscriteria varieert per organisatieonderdeel van het ministerie. De minister vraagt zich af of dit een lijn is die de Algemene Rekenkamer bij alle departementen hanteert.

Contractbeheer

De minister schrijft dat hij zich kan vinden in de conclusie dat de uitvoering van het contractbeheer bij diverse onderdelen van het ministerie in 2004 gebreken heeft vertoond. Het betreffende management is hierop gewezen. Hij onderschrijft voorts de door de Algemene Rekenkamer uitgesproken verwachting dat er met ingang van 2005 *geen* sprake meer zal zijn van een onvolkomenheid. Uiteraard zal hij het nodige doen om deze verwachting waar te maken.

De minister is het oneens met de observatie van de Algemene Rekenkamer dat er in 2004 terzake van het contractbeheer «slechts geringe voortgang» zou zijn geboekt. Het fundament voor een goede werking van het contractbeheer bestaat uit een adequate opzet van contractbeheer in de vorm van een adequaat AO-kader. Op dit terrein zijn de noodzakelijke

stappen gezet, waarmee nagenoeg volledig invulling gegeven is aan alle aanbevelingen uit het rechtmatigheidsonderzoek over 2003. Ook is substantiële vooruitgang geboekt door het operationeel maken van het contractenregister in SAP. Tegen deze achtergrond had de minister een positiever oordeel verwacht.

MAP-gelden

De minister schrijft dat de Algemene Rekenkamer tot de conclusie komt dat in de brief van de minister van 26 oktober 2004 de Tweede Kamer een ander beeld wordt geschetst dan het beeld dat uit het onderzoeksrapport van de externe accountant naar voren zou komen. De minister deelt de mening op dit punt niet. De minister schrijft vervolgens dat niet voor niets naast zijn aanbiedingsbrief het complete onderzoeksrapport is meegestuurd naar de Tweede Kamer. De Kamer is daarmee volledig ingelicht, aldus de minister.

De minister hecht er verder aan mee te delen dat hij ter afsluiting van het MAP-dossier graag de aanbeveling overneemt om te leren van de ervaringen met het MAP, zodat bij nieuw beleid degelijke problemen kunnen worden voorkomen.

Beheer materiële vaste activa

De minister onderkent de constatering van de Algemene Rekenkamer dat het materieelbeheer bij een aantal onderdelen aandacht behoeft. De betreffende onderdelen zijn hierop gewezen in de deelrapporten van de auditdienst; verbeteracties zullen worden gemonitord. De minister merkt hierbij nog op dat het financieel belang van dit beheer, gezien de aard van de activiteiten van zijn departement, beperkt is.

Subsidiebeheer

De minister onderkent de door de Algemene Rekenkamer genoemde aandachtspunten en zal zorgdragen voor verbetering.

Inkoopbeleid

De minister schrijft dat binnen EZ verschillende aanbestedende diensten zijn, die ieder een eigen verantwoordelijkheid hebben. De stafdirectie IZ treedt op als uitvoerder voor de aanbestedende dienst kerndepartement. Daarnaast zijn bij IZ het Centraal Inkooppunt en de Coördinerend Directeur Inkoop ondergebracht, die EZ-breed en voor EZ interdepartementaal het inkoopbeleid coördineren, kennis uitwisselen, beleid inbrengen in het Bedrijfsvoeringscollege, mede naar aanleiding van managementinformatie over gerealiseerde inkoop. Dat neemt niet weg dat de eindverantwoordelijkheid voor het naleven van inkoopprocedures ligt bij de opdrachtgevers. In uitzonderingsgevallen moet de departementsleiding wel eens afwijken van deze procedures. Uiteraard moet dit dan beargumenteerd – via de directie WJZ – in het inkoopdossier terug zijn te vinden. In voorkomende gevallen zal hier voor de toekomst strikt de hand aan worden gehouden, aldus de minister.

Accountantscontrole bij de Gasunie

De minister schrijft dat het DG Energie en de auditdienst hebben afgesproken te bezien welke acties nodig zijn om in 2005 een review te kunnen uitvoeren. Daarbij zullen de gerezen bezwaren van betrokken partijen worden geëvalueerd en waar mogelijk zullen procedurele afspraken worden gemaakt om aan de bezwaren tegemoet te komen.

MEP-gelden

De minister schrijft dat, zoals de Algemene Rekenkamer heeft kunnen

constateren, inmiddels actie wordt ondernomen en dat er een traject loopt om te komen tot aanpassing van de wet.

EFRO-gelden

De minister schrijft dat de beleidsdirectie zich bewust is van de geconstateerde problematiek rond de EFRO-gelden en dat zij hiernaar handelt. Zij zal het toezicht op de uitvoering van het programma in de provincie Flevoland in de resterende programmaperiode nauwgezet, maar wel proportioneel blijven uitvoeren.

Stadsverwarmingsovereenkomsten

De minister schrijft dat bij het beheer van de stadsverwarmingcontracten wel degelijk sprake is van functiescheiding. De beslissingsbevoegdheid ligt bij de directeur (a.i.) van Novem BV; de administratie wordt verzorgd door de financiële afdeling van het agentschap SenterNovem. De beoordelingen worden eveneens gefaciliteerd door SenterNovem, waarbij ook nog externe expertise is ingezet.

De vastleggingen van overleggen, beoordelingen en beslissingen zijn beperkt en effectief. Niettemin behoren hier de minimale vastleggings-eisen te worden gevolgd.

Momenteel is de minister bezig met het vervroegd beëindigen van de financiële overeenkomsten met de stadsverwarmingsbedrijven. Het vastleggen van de versoepeling van de rapportageplicht is slechts zinvol voor overeenkomsten die nog enige tijd van kracht blijven. De minister zal na de zomer bezien of daarvan nog sprake is. Indien dit het geval is zal hij de versoepeling formaliseren.

Het stadsverwarmingsarchief wordt beheerd door SenterNovem. Aan de tijdelijke situatie dat – beperkte – delen van het archief niet op een locatie van SenterNovem aanwezig zijn, komt medio 2005 een einde, aldus de minister.

Interne controle

De minister wijst erop dat de tekst in de Audit Actielijst ten onrechte het beeld oproept dat de interne controle bij enkele onderdelen van EZ een kritische grens nadert als gevolg van reorganisaties en bezuinigingen. De punten van aandacht op het gebied van interne controle zijn onderdeel-specifiek en hebben *geen* relatie met reorganisaties en bezuinigingen. Voorts schrijft de minister dat bij diverse van de door de Algemene Rekenkamer aangehaalde onderdelen (onder andere DG TP, EVD en IZ) in 2004 juist sprake geweest van een substantiële *verbetering* ten opzichte van 2003. Anders gezegd: de kwaliteit van de interne controle beweegt zich bij deze onderdelen juist *af* van de kritische grens in plaats van daarnaartoe, aldus de minister.

Toezicht

De minister schrijft dat de door de Algemene Rekenkamer genoemde voorbeelden incidenten zijn, waarop hij inhoudelijk heeft gereageerd. Hij geeft aan zich bewust te zijn van de door de Algemene Rekenkamer genoemde risico's in deze specifieke situaties en zal bij de vorming van nieuw beleid met de gesignaleerde punten rekening houden.

Beleidsinformatie

De minister schrijft dat de uitspraken van de Algemene Rekenkamer over de – positieve – ontwikkelingen in de totstandkoming van de niet-financiële informatie hem motiveren om door te gaan op de ingeslagen weg. EZ scoort ten opzichte van andere departementen hoog als het gaat om

de concreetheid van beleidsdoelstellingen. Verdere verbetermogelijkheden worden continu onderzocht, aldus de minister.

4.2 Nawoord Algemene Rekenkamer

De Algemene Rekenkamer is in het algemeen positief over de reactie van de minister. Zij is tevreden met de maatregelen die de minister van EZ treft en aankondigt om de geconstateerde onvolkomenheden op te lossen. Ook is zij tevreden dat de minister aangeeft in algemene zin de aanbevelingen ter harte te zullen nemen.

Zij zal de ontwikkelingen bij de geconstateerde onvolkomenheden en aandachtspunten blijven volgen.

Over het (financieel) beheer van de stadsverwarmingsovereenkomsten merkt de Algemene Rekenkamer op dat de minister van EZ van mening is dat er wél sprake is van functiescheiding. De Algemene Rekenkamer heeft dit echter niet vast kunnen stellen en zal bij het onderzoek in 2005 nagaan of de functiescheiding is vast te stellen.

De Algemene Rekenkamer hecht eraan te reageren op de vraag van de minister naar aanleiding van de oordeelsvorming bij P&O en I&A. Deze stafdirecties voldoen niet aan de criteria in de baseline financieel beheer en materieelbeheer. Ook als naar de mening van de Algemene Rekenkamer geen sprake was van een voorbeeldfunctie, zou het financieel beheer van deze stafdirecties als onvolkomenheid zijn gekwalificeerd. In haar conclusie legt zij de relatie met de voorbeeldfunctie om het belang van de onvolkomenheid te accentueren.

De Algemene Rekenkamer heeft inderdaad geconstateerd, zoals de minister schrijft, dat bij twee (DG TP en IZ) van de vijf in haar rapport genoemde onderdelen sprake is van een positieve ontwikkeling in de kwaliteit van de werking van de interne controle. Niettemin bevindt de werking van de interne controle zich hier nog wel op een kritieke grens.

BIJLAGE 1

OVERZICHT FOUTEN EN ONZEKERHEDEN IN DE FINANCIËLE INFORMATIE IN HET JAARVERSLAG 2004 VAN HET MINISTERIE VAN ECONOMISCHE ZAKEN

A: Verplichtingen

Art	Omschrijving	Totaal ver- antwoord bedrag (mln €)	Fout (mln €)	Onzeke- heid (mln €)	Totaal F+O (mln €)	Totaal F+O (%)	Tolerantie- grens over- schreden?	Onzeke- heid over volledigheid (mln €)	Toelichting
		(a)	(b)	(c)	(b+c)	(b+c)/a*100	(ja/nee)		
1	Werking binnenlandse markten	89,9	0,3		0,3	0,37 %	Nee		
2	Bevorderen van innovatiekracht	713,1							
3	Bevorderen ondernemingsklimaat	565,3							
4	Doelmatige en duurzame energiehuishouding	318,6	0,5		0,5	0,16%	Nee		
5	Buitenlandse economische betrekkingen	149,7	0,6		0,6	0,38%	Nee		
6	Vitale belangen ten tijde van crisis	88,2							
7	Beheer bodemschatten	8,0							
8	Economische analyses en prognoses	13,9							
9	Voorzien in maatschappelijke behoefte in statistieken	190,7							
10	Excellente informatie- en communicatienetwerken en -technologie	77,1	0,1		0,1	0,09%	Nee		
21	Algemeen	126,2							
22	Nominaal en onvoorzien	0	0,6	0,4	0,9	0,72%	Nee		
23	Afwikkeling oude verplichtingen	3,3							
Totaal		2 344,1	2,0	0,4					

B: Uitgaven

Art	Omschrijving	Totaal ver- antwoord bedrag (mln €)	Fout (mln €)	Onzeker- heid (mln €)	Totaal F+O (mln €)	totaal F+O (%)	Tolerantie- grens over- schreden?	Onzeker- heid over volledigheid (mln €)	Toelichting
		(a)	(b)	(c)	(b+c)	(b+c)/a*100	(ja/nee)		
1	Werking binnenlandse markten	90,2	0,0	0,1	0,1	0,09%	Nee		
2	Bevorderen van innovatie- kracht	537,0	9,2		9,2	1,71%	Ja		
3	Bevorderen ondernemingskli- maat	313,4	0,0		0,0	0,01%	Nee		
4	Doelmatige en duurzame energiehuishouding	224,1	0,1		0,1	0,05%	Nee		
5	Buitenlandse economische betrekkingen	160,1	0,6		0,6	0,35%	Nee		
6	Vitale belangen ten tijde van crisis	88,3							
7	Beheer bodemschatten	8,4	0,0		0,0	0,05%	Nee		
8	Economische analyses en prognoses	13,9	0,1		0,1	0,42%	Nee		
9	Voorzien in maatschappelijke behoefte in statistieken	186,2							
10	Excellente informatie- en communicatienetwerken en -technologie	60,2	0,0		0,0	0,01%	Nee		
21	Algemeen	109,6							
22	Nominaal en onvoorzien	0	0,0	0,6	0,7	0,62%	Nee		
23	Afwikkeling oude verplichtin- gen	3,3							
Totaal		1 794,6	10,0	0,7					

C: Ontvangsten

Art	Omschrijving	Totaal ver- antwoord bedrag (mln €)	Fout (mln €)	Onzeker- heid (mln €)	totaal F+O (mln €)	totaal F+O (%)	Tolerantie- grens over- schreden?	onzekerheid over volle- digheid (mln €)	Toelichting
		(a)	(b)	(c)	(b+c)	(b+c)/a*100	(ja/nee)		
1	Werking binnenlandse markten	10,8	0,3		0,3	2,38%	Nee		
2	Bevorderen van innovatie- kracht	166,6							
3	Bevorderen ondernemingskli- maat	41,0							
4	Doelmatige en duurzame energietoelichting	12,1							
5	Buitenlandse economische betrekkingen	20,8							
6	Vitale belangen ten tijde van crisis	87,9							
7	Beheer bodemschatten	2 497,6							
8	Economische analyses en prognoses	1,7							
9	Voorzien in maatschappelijke behoefte in statistieken	0							
10	Excellente informatie- en communicatienetwerken en -technologie	18,6							
21	Algemeen	8,7							
22	Nominaal en onvoorzien	0							
23	Afwikkeling oude verplichtin- gen	135,3							
Totaal		3 001,1	0,3		0,3				

D: Saldibalans

Debet/ Credit	Omschrijving Balanspost	Saldo balanspost (mln €)	Fout (mln €)	Onzekerheid (mln €)	totaal F+O (mln €)	totaal F+O (%)	Tolerantiegrens overschreden?	onzekerheid over volledigheid (mln €)	Toelichting
		(a)	(b)	(c)	(b+c)	(b+c)/a*100	(ja/nee)		
Debet	Rekening courant RHB	1 543							
Debet	Liquide middelen	4							
Debet	Uitgaven buiten begrotingsverband	13	0.1		0.1	0,79%	Nee		
Debet	Openstaande rechten	0							
Debet	Extra-comptabele vorderingen	1 561	0.1		0.1	0,01%	Nee		
Debet	Voorschotten	2 827							
Debet	Deelnemingen	1 431							
Credit	Ontvangsten buiten begrotingsverband	33	0.3		0.3	0,91%	Nee		
Credit	Extracomptabele schulden	0							
Credit	Garantieverplichtingen	2 337							
Credit	Openstaande verplichtingen	2 939	0		0				
Credit	Interne reserve inpres/ Seno/ Gorn	321							
Beoordeeld totaal		13 010	0,5		0,5				

F: Agentschappen

	Totaal verantwoord bedrag (mln €)	Fout (mln €)	Onzekerheid (mln €)	totaal F+O (mln €)	totaal F+O (%)	Tolerantiegrenzen overschreden?	onzekerheid over volledigheid (mln €)	Toelichting
	(a)	(b)	(c)	(b+c)	(b+c)/a*100	(ja/nee)		
Economische Voorlichtingsdienst (EVD)								
Lasten	37,0							
Kapitaaluitgaven	0							
Baten	37,7	0,0	0,0	0,0	0,05%	Nee		
Kapitaalontvangsten	0,8							
Bureau voor Industriële Eigendom (BIE)								
Lasten	13,7							
Kapitaaluitgaven	1,1							
Baten	14,2	135		0,1	0,95%	Nee		
Kapitaalontvangsten	0,1							
SenterNovem								
Lasten	88,3							
Kapitaaluitgaven	4,8							
Baten	90,7	0,3		0,3	0,33%	Nee		
Kapitaalontvangsten	0,3							
Telecom								
Lasten	28,7							
Kapitaaluitgaven	2,9							
Baten	31,0	0,0	0,0	0,1	0,16%	Nee		
Kapitaalontvangsten	4,5							
Totaal		0,4	0,0	0,5				

Bovenstaande tabellen geven een overzicht van de fouten en onzekerheden die de Algemene Rekenkamer heeft geconstateerd. Het betreft fouten en onzekerheden in de rechtmatigheid en in de deugdelijke weergave in het jaarverslag.

De tolerantie op artikelniveau bedraagt voor fouten en onzekerheden bij elkaar opgeteld:

- voor artikelen < € 50 miljoen: 10% van het artikelbedrag (voor de saldbalans: per individuele post);
- voor artikelen ≥ € 50 miljoen en < € 0,5 miljard: € 5 miljoen (voor de saldbalans: per individuele post), en
- voor artikelen ≥ € 0,5 miljard: 1% van het artikelbedrag (voor de saldbalans: per individuele post).

De goedkeuringstolerantie in de totalen bedraagt 1% voor alle fouten en 3% voor alle onzekerheden (exclusief onzekerheid over volledigheid).

Tegen fouten en onzekerheden kan de Algemene Rekenkamer bezwaar maken op grond van artikel 88 CW 2001.

BIJLAGE 2
**TOTAALOVERZICHT BEGROTE EN VERANTWOORDE BEDRAGEN IN JAARVERSLAG 2004 VAN
HET MINISTERIE VAN ECONOMISCHE ZAKEN (€ x 1000)**

	Uitgaven		Verplichtingen				verschil	
	Begroting 2004 (€ x 1000) (stand bij 2 ^e supp)	Verantwoording 2004 (€ x 1000)	abs (€)		Begroting 2004 (€) (stand bij 2 ^e supp)	Verantwoording 2004 (€)	verschil	
			abs (€)	%			abs (€)	%
<i>Beleidsartikelen:</i>								
Art 1 Werking binnenlandse markten	92 062	90 210	- 1 852		90 130	89 891	- 239	
Art 2 Bevorderen van innovatiekracht	526 423	536 961	10 538		716 017	713 097	- 2 920	
Art 3 Bevorderen ondernemingsklimaat	325 745	313 436	- 12 309		675 079	565 256	- 109 823	
Art 4 Doelmatige en duurzame energie- huishouding	190 406	224 051	33 645		313 828	318 625	4 797	
Art 5 Buitenlandse economische betrekkin- gen	172 364	160 127	- 12 237		179 413	149 681	- 29 732	
Art 6 Vitale belangen ten tijde van crisis	78 452	88 262	9 810		78 361	88 208	9 847	
Art 7 Beheer bodemschatten	9 255	8 366	- 889		8 108	7 972	- 136	
Art 8 Economische analyses en prognoses	13 731	13 944	213		13 688	13 927	239	
Art 9 Voorzien in maatschappelijke behoefte in statistieken	186 470	186 233	- 237		186 470	190 733	4 263	
Art 10 Excellente informatie- en communicatienetwerken en -technologie	62 554	60 169	- 2 385		68 875	77 116	8 241	
<i>Niet-beleidsartikelen:</i>								
Art 21 Algemeen	106 924	109 555	2 631		121 753	126 248	4 495	
Art 22 Nominaal en onvoorzien	0	0	0		0	0	0	
Art 23 Afwikkeling oude verplichtingen	4 574	3 327	- 1 247		4 574	3 309	- 1 265	
Totaal	1 768 960	1 794 641	25 681		2 456 296	2 344 063	- 112 233	31 882

**ONVOLKOMENHEDEN IN HET FINANCIËEL BEHEER, HET
MATERIEELBEHEER EN DE DAARTOE BIJGEHOUDEN
ADMINISTRATIES BIJ HET MINISTERIE VAN ECONOMISCHE
ZAKEN**

Omschrijving	Jaar van constatering	Artikel nummer	Omschrijving	Omvang (x € 1000)	Toelichting in paragraaf
Stafdirecties P&O en I&A	2003	21	Algemeen	–	3.1.1
Contractbeheer	2002	–	–	–	3.1.2
Rechtmatigheid gelden Milieu Actieplan	2004	4	Doelmatige en duurzame energiehuishouding	–	3.1.3
Beheer materiële vaste activa	2004	–	–	–	3.1.4

Bovenstaande tabel geeft alle (ernstige) onvolkomenheden weer die de Algemene Rekenkamer heeft geconstateerd én die haar (kwalitatieve) tolerantiegrenzen overschrijden. Deze onvolkomenheden merkt de Algemene Rekenkamer aan als «potentiële bezwaargevallen». De Algemene Rekenkamer kan eventueel bezwaar maken tegen deze onvolkomenheden op grond van Comptabiliteitswet 2001, artikel 88 en 89.

AAL	Audit Actielijst
AD	Auditdienst
ANVV	Algemene Nederlandse Vereniging van VVV's
AO/IC	Administratieve organisatie en interne controle
AT	Agentschap Telecom
AWB	Algemene wet bestuursrecht
BEB	(Directoraat-generaal) Buitenlandse Economische Betrekkingen
BIE	Bureau voor het Industriële Eigendom
BZK	(Ministerie van) Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
CBS	Centraal Bureau voor de Statistiek
COVA	Centraal Orgaan Voorraadvorming Aardolieproducten
CPB	Centraal Planbureau
CW	Comptabiliteitswet
DGE	(Directoraat-generaal) Energie
DGTP	(Directoraat-generaal) Telecommunicatie en Post
DTe	Dienst toezicht en uitvoering Energie
EFRO	Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling
EU	Europese Unie
EVD	(Agentschap) Economische Voorlichtingsdienst
EZ	(Ministerie van) Economische Zaken
FES	Fonds Economische Structuurversterking
FEZ	(Directie) Financieel-Economische Zaken
I&A	(Directie) Informatiemanagement en Automatisering
ICT	Informatie- en communicatietechnologie
IZ	(Directie) Interne Zaken
MAP	Milieu Actieplan
MEP	Stimuleringsregeling Milieukwaliteit Elektriciteitsproductie
M&O	Misbruik en oneigenlijk gebruik
MOR	Meeropbrengstregeling
NMa	Nederlandse Mededingingsautoriteit
PIA	Projectorganisatie Professioneel Inkopen en Aanbesteden
P&O	(Directie) Personeel en Organisatie
POI	(Directie) Personeel, Organisatie en Informatiemanagement
TNO	Nederlandse organisatie voor toegepast natuurwetenschappelijk onderzoek
TROS	Tijdelijke regeling ordersteun scheepsnieuwbouw
VBTB	Van beleidsbegroting tot beleidsverantwoording
VIR	Voorschrift Informatiebeveiliging Rijksdienst
WJZ	(Directie) Wetgeving en Juridische Zaken.

Hieronder vindt u in alfabetische volgorde een aantal veel voorkomende belangrijke woorden en begrippen uit het rechtmatigheidsonderzoek van de Algemene Rekenkamer. Van iedere term wordt de betekenis omschreven. Waar relevant wordt ook het gebruik van de term in het onderzoek uitgelegd.

Accountantsrapport

Schriftelijk verslag van een accountant over de bevindingen naar aanleiding van het onderzoek naar het jaarverslag van een departement dan wel het jaarverslag van het Rijk.

Accountantsverklaring

Schriftelijke mededeling van een accountant waarin een oordeel wordt gegeven over de deugdelijkheid van het departementale jaarverslag. De accountantsverklaring geeft aan of de gegevens in het jaarverslag betrouwbaar zijn en of het jaarverslag is opgesteld overeenkomstig de voorschriften, en bevat daarnaast ook een expliciete uitspraak over de rechtmatigheid.

Administratieve systemen

Systemen waarin de uitkomsten van de uitvoeringssystemen aan de hand van boekingsdocumenten worden vastgelegd en worden verwerkt tot deugdelijke informatie over het beheer.

Agentschap

Zie baten-lastendienst.

Artikelgewijze oordeelsvorming

Wijze waarop het oordeel van de Algemene Rekenkamer over begrotingsartikelen tot stand komt. Om het budgetrecht van de Staten-Generaal voor de afzonderlijke begrotingsartikelen tot zijn recht te laten komen, hanteert de Algemene Rekenkamer kwantitatieve tolerantiegrenzen op het niveau van begrotingsartikelen.

Baseline financieel beheer en materieelbeheer

De algemene normen en de daaruit afgeleide criteria voor het financieel beheer en het materieelbeheer van departementen. De baseline is door het Ministerie van Financiën op 13 juni 2001 aan alle directeuren van de departementale accountantsdiensten en van de directies Financieel-Economische Zaken toegezonden met het verzoek deze vanaf 1 juli 2001 als handleiding toe te passen en in deze toepassing ook het management te betrekken.

Baten-lastendienst

Onderdeel van de rijksdienst met een grotere zelfstandigheid dan andere departementale (buiten)diensten. De ministeriële verantwoordelijkheid en het budgetrecht van de Tweede Kamer worden niet ingeperkt door de instelling van baten-lastendiensten. Een baten-lastendienst heeft een afzonderlijke plaats in de begroting en de financiële verantwoording en voert een administratie los van de begrotingsadministratie van het moederministerie.

Bedrijfsvoering

De bedrijfsprocessen die tot doel hebben de door de minister geformuleerde beleidsdoelstellingen te bereiken, alsmede de sturing en beheersing van deze processen.

Begrijpelijkheid

Norm voor vorm en presentatie van het jaarverslag van departementen. Informatie moet helder en eenvoudig gepresenteerd worden. Dit wordt bevorderd als er een duidelijke structuur is, als de informatie eenduidig is, als de informatie niet teveel vaktermen bevat, als het zelfstandig leesbaar is en zonodig duidelijke verwijzingen bevat. Ook is het belangrijk dat er een helder onderscheid is tussen middelen, activiteiten, prestaties en effecten.

Beleidsintensiveringen

Verhogingen van collectieve uitgaven en/of verlagingen van ontvangsten ten opzichte van de begroting en/of meerjarencijfers, waaraan een beleidsbeslissing ten grondslag ligt.

Beleidsprioriteiten

Speerpunten in het beleid van de minister. Deze kunnen gebaseerd zijn op het regeerakkoord en/of afspraken met de Tweede Kamer. Over de beleidsprioriteiten wordt apart verslag gedaan in het beleidsverslag.

Bestuurskosten

Uitgaven waarmee de top van het ministerie zich persoonlijk bemoeit of die rechtstreeks aan de top ten goede komen.

Betrouwbaarheid

Norm voor zowel de informatie in het jaarverslag van een ministerie zelf, als voor het proces van informatieverzameling en informatieverwerking. De informatie moet een getrouwe weergave vormen van hetgeen zij beoogt weer te geven. Dat wil zeggen: de informatie mag geen materiële onjuistheden of onvolledigheden bevatten en dient evenwichtig te zijn. Om betrouwbare informatie te kunnen krijgen, moet er goed gemeten worden en moet herhaalde meting tot hetzelfde resultaat leiden. Ook validiteit speelt een rol: er moet gemeten worden wat men beoogt te meten. Verder kan de betrouwbaarheid en continuïteit van geautomatiseerde systemen een rol spelen.

Bezwaaronderzoek

Onderzoek ten behoeve van de besluitvorming door de Algemene Rekenkamer over het al dan niet maken van bezwaar. De Algemene Rekenkamer kan bezwaar maken op grond van artikelen 88 en 89 van de Comptabiliteitswet 2001. De Algemene Rekenkamer hanteert een selectief bezwaarbeleid.

Budgetrecht Tweede Kamer

Recht van het parlement om van tevoren toestemming te verlenen aan de regering voor het aangaan van verplichtingen, het doen van uitgaven en het innen van ontvangsten (belastingen).

Conformiteit aan wettelijke regels (voor de inhoud)

De vereiste dat de beleidsinformatie van een ministerie voldoet aan bepaalde regels en richtlijnen. Een van de belangrijkste richtlijnen is de Regeling Prestatiegegevens en Evaluatieonderzoek Rijksoverheid (RPE). Hierin is vastgelegd dat (a) de kwaliteit van de systemen van reguliere

prestatiegegevens en (b) de aanwezigheid van (en de onafhankelijkheid van) evaluatieonderzoek vast te stellen moeten zijn aan de hand van beschrijvingen van het systeem, de administratieve organisatie en/of de onderzoeksdossiers.

Conformiteit aan wettelijke regels (voor vormvereisten)

De presentatie van de informatie in het jaarverslag van een ministerie moet voldoen aan de verslaggevingseisen zoals die zijn opgenomen in de Rijksbegrotingsvoorschriften.

Departementale accountantsdienst/auditdienst (DAD)

Onderdeel van het ministerie dat belast is met de controle van het financieel beheer van het departement en de verantwoording daarover. De DAD voert een wettelijke taak uit. De Algemene Rekenkamer beschouwt de DAD principieel als een interne accountant, zij het een relatief onafhankelijke. Een waarborg voor deze relatieve onafhankelijkheid vormt het feit dat de taak en de plaats van de DAD wettelijk geregeld zijn. De plaats, direct onder de secretaris-generaal, waarborgt de onafhankelijkheid ten opzichte van de te controleren afdelingen en diensten.

Deugdelijke weergave

De financiële verantwoording dient het gevoerde beheer deugdelijk weer te geven. Dit houdt in dat de informatie betrouwbaar, aanvaardbaar en toereikend moet zijn, zodat de Staten-Generaal als gebruiker van de informatie een oordeel over de uitkomsten kan vormen.

Europese aanbestedingsrichtlijnen

Richtlijnen voor het openstellen van overheidsopdrachten voor leveranciers uit alle Europese lidstaten gebaseerd op de beginselen: non-discriminatie, transparant proces en objectieve selectie- en gunningscriteria.

Financieel beheer

Het geheel van beslissingen, handelingen en regels die zijn bedoeld voor de sturing en beheersing van, alsmede de verantwoording over, de financiële transacties en de saldi waarvoor de minister (mede)verantwoordelijkheid draagt. Deze begripsomschrijving is gebaseerd op de Comptabiliteitswet (CW 2001).

Financieel Jaarverslag en saldibalans van het Rijk

Deze vormen samen de jaarlijkse financiële verantwoording van het Rijk. Het jaarverslag bevat de rekening van uitgaven en ontvangsten van het Rijk. De saldibalans van het Rijk sluit op deze rekening aan. Beide worden opgesteld door de minister van Financiën.

Fouten

Fouten zijn afwijkingen van de criteria rechtmatigheid en deugdelijke weergave. Rechtmatigheidsfouten en deugdelijke weergave fouten worden beide onderscheiden in onjuistheden en onvolledigheden.

Jaarverslag (departementaal)

Het departementale jaarverslag bestaat uit het beleidsverslag en de jaarrekening. Hiermee legt de minister verantwoording af over het gevoerde beleid en de bedrijfsvoering van het ministerie.

M&O-beleid

Het geheel van maatregelen genomen door ministers om misbruik en oneigenlijk gebruik van (subsidie)regelingen zoveel mogelijk te beperken.

Materieelbeheer

De zorg voor niet-geldelijke zaken vanaf het moment van ontvangst tot aan het moment van afstoting. Deze definitie is gebaseerd op het besluit Materieelbeheer 1996.

Onvolkomenheid

Overschrijding van de kwalitatieve tolerantiegrens van de Algemene Rekenkamer.

Onzeker (onzekerheden)

Oordeel dat de Algemene Rekenkamer in bepaalde gevallen geeft over het financieel beheer van een ministerie. Het oordeel onzeker wordt gegeven wanneer de Algemene Rekenkamer door onvolkomenheden in het financieel beheer niet kan vaststellen of de betreffende bedragen al dan niet rechtmatig of al dan niet deugdelijk weergegeven zijn.

Overdrachtsuitgaven

Subsidies en specifieke uitkeringen.

Potentieel bezwaargeval

Onvolkomenheden in het financieel beheer of in de financiële verantwoording van een ministerie die de kwalitatieve of kwantitatieve tolerantiegrenzen van de Algemene Rekenkamer overschrijden.

Prestatiegegevens

Onder prestatiegegevens kunnen zowel effect(indicator)en als informatie over de prestaties van de overheid worden verstaan.

Rechtmatigheid

Norm waaraan de financiële verantwoordingen van de ministeries en van het Rijk moeten voldoen, inhoudende dat: (a) de verantwoordingen zijn opgesteld overeenkomstig de wijze waarop dat in wettelijke regelingen is voorgeschreven, en (b) de in de verantwoordingen opgenomen bedragen bij de verplichtingen, uitgaven en ontvangsten tot stand zijn gekomen in overeenstemming met de begrotingswetten en andere wettelijke regelingen.

Rechtspersoon met een wettelijke taak (RWT)

Instelling die een bij of krachtens de wet geregelde taak uitoefent en daartoe geheel of gedeeltelijk wordt bekostigd uit de opbrengst van bij of krachtens de wet ingestelde heffingen.

Review

De beoordeling van de controle die is uitgevoerd door de departementale accountantsdienst/auditdienst (DAD). Deze review dient om vast stellen of de DAD-controle zodanig is uitgevoerd dat de Algemene Rekenkamer gebruik kan maken van de resultaten ervan.