

Rapportage aan het Ministerie van Economische Zaken

Uitkomsten van de uitvoerende fase controle MAP-gelden 1997-2000

VERTROUWELIJK

Ministerie van Economische Zaken
t.a.v. de heer H.E. Brouwer
Postbus 20101
2500 EC DEN HAAG

Apeldoorn, 5 oktober 2004

ED/EER/04.296

Betreft: **uitkomsten van de uitvoerende fase controle MAP-gelden 1997-2000**

Geachte heer Brouwer,

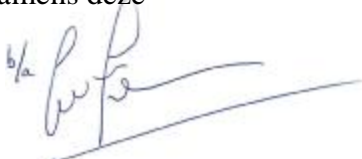
Hierbij ontvangt u onze aangepaste rapportage over de uitkomsten van de uitvoerende fase van het onderzoek naar de rechtmatige besteding van de Milieu Aktie Plan (MAP)-gelden over de periode 1997- 2000. Dit onderzoek is uitgevoerd conform de opdrachtomschrijving d.d. 28 mei 2003.

Het concept van deze rapportage is op 9 juni 2004 met u besproken in aanwezigheid van de heer Kaljee van EnergieNed en de heren Knoester, Schipper en De Witte van uw Ministerie. De tijdens deze bespreking gemaakte opmerkingen zijn verwerkt in de rapportage.

Gedurende de maanden juni tot en met augustus 2004 is bij enkele energiebedrijven door de accountants van de desbetreffende energiebedrijven aanvullend onderzoek verricht, met als doel te komen tot een reductie van de met u besproken onzekerheid ten aanzien van de conclusies. De uitkomsten van deze aanvullende werkzaamheden zijn mede opgenomen in deze herziene versie van onze rapportage.

Wij vertrouwen u met deze informatie van dienst te zijn en zijn gaarne bereid tot het geven van een nadere toelichting.

Hoogachtend,
Ernst & Young Accountants
namens deze



E. Douma RA



drs A.J. Buisman RA



INHOUDSOPGAVE

1	INLEIDING	2
2	SAMENVATTING	3
3	DOELSTELLING VAN HET ONDERZOEK	5
3.1	Probleemstelling	5
3.2	Nadere definities	5
4	UITKOMSTEN VAN DE UITVOERENDE FASE	7
4.1	Benaderbare massa bestedingen	7
4.2	Gegevens van de steekproef	7
4.3	Geconstateerde fouten	8
4.4	Reviewbevindingen	9
4.5	Evaluatie van de steekproef	10
4.6	Vergelijking met de uitkomsten 1991-1996	11
5	OVERIGE CONTROLEBEVINDINGEN	13
5.1	Onrendabele top	13
5.2	Groenlabels	13
6	TOELICHTING OP UITSLUITING PERSONEELSKOSTEN	14

UITKOMSTEN VAN HET ONDERZOEK

1 INLEIDING

Begin 2001 heeft Ernst & Young Accountants gerapporteerd over de controle van de MAP-gelden over de periode 1991-1996. Eén van de constatering naar aanleiding van dit onderzoek was dat een substantieel deel van de door de energiebedrijven gedane MAP uitgaven niet meer benaderbaar was en derhalve niet kon worden gecontroleerd.

Het niet benaderbaar zijn van een deel van de te onderzoeken massa werd als één van de voornaamste knelpunten ervaren ten aanzien van de doorlooptijd van het onderzoek en ten aanzien van de mate van onzekerheid waarover uiteindelijk gerapporteerd moest worden.

Het vervolgonderzoek over de periode 1997-2000 is derhalve in twee fasen opgedeeld, te weten:

- § Enquête bij de energiebedrijven over de benaderbaarheid van de massa (voorbereiding);
- § Het daadwerkelijke onderzoek van de benaderbare massa (uitvoering).

In opdracht van EnergieNed zijn wij in het najaar van 2001 gestart met de voorbereidende fase van het onderzoek. Op 28 maart 2003 hebben wij gerapporteerd omtrent de uitkomsten van deze fase, uitmondend in een bepaling van het naar verwachting benaderbare deel van de totale massa. In het overleg tussen het Ministerie van Economische Zaken en EnergieNed is aangesloten bij onze destijds geformuleerde conclusie dat er voldoende basis bestond voor de volgende fase van het onderzoek, i.c. het uitvoeren van een steekproef op de rechtmatigheid van de bestedingen.

In opdracht van het Ministerie van Economische Zaken is begin juni 2003 een aanvang gemaakt met de uitvoerende fase van het onderzoek, waarover wij thans rapporteren. Het onderzoek is, in overeenstemming met de opdrachtomschrijving d.d. 28 mei 2003, als volgt uitgevoerd:

- 1 Het verstrekken van instructies aan de energiebedrijven en de controlerend accountants (waaronder controleprotocol en steekproefomvang);
- 2 Uitvoering van het onderzoek (steekproef op de bestedingen) door de accountants van de energiebedrijven en rapportage daarover aan Ernst & Young Accountants;
- 3 Review op de ontvangen rapportages en de uitgevoerde werkzaamheden;
- 4 Evaluatie van de steekproefuitkomsten en rapportage.

Het onderzoek heeft een lange doorlooptijd gekend. Over de achtergronden daarvan hebben wij u regelmatig geïnformeerd. De fusies in de energiesector, gepaard gaande met verhuizingen, systeemwijzigingen en vertrek van functionarissen, hebben de toegankelijkheid van de benodigde informatie nog sterker negatief beïnvloed dan op grond van de voorbereidende fase al werd verwacht. De energiebedrijven hebben volledige medewerking gegeven aan het onderzoek en hebben naar onze waarneming kosten noch moeite gespaard om de benaderbaarheid van bestanden en brondocumenten te maximaliseren.

Wij hebben vastgesteld dat de bedrijven en accountants alle redelijke mogelijkheden hebben benut om bestanden alsnog benaderbaar te maken, respectievelijk verzamelingen brondocumenten alsnog toegankelijk te maken.

2 SAMENVATTING

Inleiding

Wij hebben het **onderzoek naar de rechtmatige besteding van de energiebesparende MAP-gelden over de periode 1997-2000** gecoördineerd. Het onderzoek bij 21 energiebedrijven is uitgevoerd door middel van een statistische steekproef met een voor een dergelijke doelstelling gebruikelijke onnauwkeurigheid van 1% en een betrouwbaarheid van 95%.

De netto MAP-bestedingen, dat is exclusief de van het onderzoek uitgesloten personeelskosten, over de periode 1997-2000 bedragen in totaal € 288 miljoen. Hiervan is een bedrag van € 20 miljoen (7%) definitief niet meer benaderbaar, als gevolg van het feit dat bestanden verloren zijn gegaan dan wel archieven zijn vernietigd. Van dit deel van de massa kan de rechtmatigheid niet meer worden vastgesteld. De benaderbare massa netto bestedingen bedraagt derhalve € 268 miljoen en komt overeen met 93% van de totale massa. Op basis van de vooraf bepaalde doelstellingen **geeft het percentage benaderbaarheid aan dat sprake is van een representatieve steekproef op de bestedingen.**

Wij hebben vastgesteld dat de accountants van de energiebedrijven de controlewerkzaamheden hebben uitgevoerd in overeenstemming met het voor het onderzoek geldende controleprotocol en dat daarmee de vereiste uniforme basis is verkregen voor onze rapportage over de massa als geheel. Over bijzondere controlebevindingen heeft collegiale afstemming plaatsgevonden. Wij verwijzen in dit verband naar de controlebevindingen zoals opgenomen in hoofdstuk 5 en meer in het bijzonder naar de aannames met betrekking tot onrendabele top en groenlabels.

Foutprojectie

De meest waarschijnlijke uitkomst is dat de getoetste massa ad € 268 miljoen voor een bedrag van € 3,3 miljoen (1,2%) als onrechtmatig aan te merken bestedingen bevat.

De maximale fout bedraagt € 6,2 miljoen (2,3%) en blijft daarmee binnen de vooraf gestelde norm van 5%, onder voorbehoud van de onzekerheid die in het vervolg van deze samenvatting uiteengezet wordt.

De maximale fout is hoger uitgekomen ten opzichte van het onderzoek over de voorgaande periode 1991-1996 (was 1,1%). Deze hogere foutfractie wordt voor een belangrijk deel veroorzaakt door de, op onderdelen, complexe afspraken met betrekking tot groene energie, die in de periode 1991-1996 nog niet van toepassing waren. Wanneer de geconstateerde fouten met betrekking tot groene energie (MAP gerelateerd) in de evaluatie van de steekproef buiten beschouwing worden gelaten, daalt de maximale fout van 2,3% naar 1,5% van de totale massa.

Voorts is de benaderbaarheid van de massa bestedingen ten opzichte van de voorgaande periode aanzienlijk verbeterd, als gevolg waarvan de conclusies met een veel grotere mate van stelligheid kunnen worden getrokken. De foutfractie van maximaal 1,1% ten aanzien van de onderzoeksperiode 1991-1996 is als gevolg van de lagere benaderbaarheid over die periode minder representatief. Derhalve kan naar onze mening niet zonder meer worden gesteld dat de foutfractie ten opzichte van de vorige onderzoeksperiode is gestegen.

Het aandeel personeelskosten in de periode 1997-2000 bedraagt circa 1/5 deel van de totale bestedingen tegenover ruim 30% over de periode 1991-1996, zodat vastgesteld kan worden dat de uitvoeringskosten relatief sterk zijn gedaald.

Onzekerheid

Tijdens het onderzoek is geconstateerd dat van een aanzienlijk deel (ruim 8% van het aantal posten) van de geselecteerde bestedingen de rechtmatigheid niet kan worden vastgesteld omdat betreffende bestedingen onvoldoende zijn gedocumenteerd. De geselecteerde posten hebben betrekking op delen van de massa waarvan de benaderbaarheid van bestanden en brondocumenten in principe is vastgesteld.

Geprojecteerd bedraagt de hieruit voortvloeiende onzekerheid ten aanzien van de rechtmatigheid van de bestedingen € 17 miljoen of 6,2% van de totale massa. Deze onzekerheid is van zodanige omvang dat de werkelijke fout in de massa groter zou kunnen zijn dan de gestelde norm van 5% ten aanzien van de maximale fout.

Wij concluderen dat de onzekerheid is ontstaan doordat 8 van de 21 gecontroleerde energiebedrijven in meer of mindere mate de archieven niet afdoende op orde blijken te hebben. In het overleg met betreffende energiebedrijven is door uw Ministerie aangegeven dat verbetering in het archiefbeheer dient te worden aangebracht.

Volledigheidshalve melden wij dat de energiebedrijven, waarbij in de onderzoeksperiode 1991-1996 soortgelijke onzekerheden werden geconstateerd, de situatie nu aanzienlijk hebben verbeterd.

Ten opzichte van de vorige onderzoeksperiode kan thans een stilliger oordeel worden gegeven. De benaderbaarheid van de massa is verbeterd van 85% naar 93% en de onzekerheid in deze grotere massa is afgenomen van 9,7% naar 6,2%.

Verder hebben wij tijdens ons onderzoek geen aanwijzingen aangetroffen waaruit wij zouden moeten concluderen dat de onvoldoende gedocumenteerde posten als onrechtmatig zouden moeten worden aangemerkt.

3 DOELSTELLING VAN HET ONDERZOEK

3.1 Probleemstelling

Het onderzoek is uitgevoerd om te controleren of MAP-gelden, die in de periode 1997-2000 via een verhoging van het verbruikerstarief door de energiebedrijven zijn geïnd, rechtmatig zijn besteed aan energiebesparing. Het onderzoek richt zich daarbij op de bestedingen die ten laste van de MAP-reserve zijn gebracht in de periode 1997-2000.

Het onderzoek is uitdrukkelijk gericht op de rechtmatigheid van de besteding van de MAP-gelden en niet op de doelmatigheid van deze besteding. De doelmatigheid van het MAP blijkt uit de MAP-rapportages zoals deze door EnergieNed jaarlijks worden opgesteld.

Onze werkzaamheden zijn verricht in overeenstemming met algemeen aanvaarde richtlijnen inzake opdrachten tot het verrichten van overeengekomen specifieke werkzaamheden. Aan de rapportage kan geen zekerheid worden ontleend, anders dan terzake van de aspecten zoals door ons onderzocht en waarover door ons in deze rapportage feitelijk wordt gerapporteerd.

3.2 Nadere definities

Bestedingen zijn rechtmatig indien zij passen in de Set van Afspraken, hetgeen inhoudt dat de gelden dienen te zijn besteed aan energiebesparing. Gelden die zijn besteed aan voorbereiding, voorlichting, bewustwording en onderzoek ter zake van energiebesparing, worden ook als rechtmatig aangemerkt. De energiebedrijven hebben ieder voor het eigen bedrijf de voorgenomen energiebesparingactiviteiten vastgelegd in B-MAP's (Bedrijfs MAP). Deze B-MAP's zijn voor de gehele sector geaggregeerd in het A-MAP (Algemene MAP) dat mede de basis vormt voor de Set van Afspraken tussen de energiedistributiesector en het Ministerie van Economische Zaken.

Energiebesparing wordt in de Set van Afspraken over de periode 1997-2000 gedefinieerd als: 'Het streven naar verbetering van de efficiëntie van het verbruik van energie (reduceren van de hoeveelheid primaire energie die nodig is om in een bepaalde energiefunctie te voorzien) alsmede naar een toename van productie en verbruik van duurzame energie (energie uit bronnen (bijvoorbeeld wind, water, zon etc.), waarbij hernieuwbare energiedragers worden omgezet in secundaire energiedragers en die daarbij minder milieubelastend zijn dan conventionele energiebronnen)'.

Bestedingen die niet bestemd zijn voor het bereiken van energiebesparing worden als fout aangemerkt.

De energiebedrijven hebben de door het eigen bedrijf in het kader van het MAP voorgenomen activiteiten vastgelegd in een B-MAP. Bestedingen welke niet (geheel) passen in het kader van de Set van Afspraken maar wel waren vermeld in het B-MAP van het betreffende bedrijf worden niet als fout aangemerkt. Tijdens het onderzoek zijn dergelijke bestedingen overigens niet aangetroffen.

De mogelijke foutsoorten in de MAP-bestedingen zijn:

- 1 de besteding is niet overeenkomstig de Set van Afspraken en niet in overeenstemming met het eigen B-MAP;
- 2 de besteding stemt in materiële zin niet overeen met contract, overeenkomst c.q. subsidievoorwaarden;
- 3 het bedrag van de besteding is niet betaald aan rechthebbende;
- 4 de besteding is onvoldoende gedocumenteerd en/of geautoriseerd.

Foutsoort 4 betreft bestedingen waarvan de rechtmatigheid niet kan worden vastgesteld omdat de betreffende posten onvoldoende zijn gedocumenteerd. Door het ontbreken van de vereiste informatie is feitelijk geen sprake van een geconstateerde fout maar van een onzekerheid.

In overleg met het Ministerie van Economische Zaken is besloten de interne personeelskosten die ten laste van MAP-reserve zijn geboekt uit te sluiten van dit onderzoek. In hoofdstuk 6 is een nadere toelichting op de personeelskosten opgenomen. In de steekproef worden voorts de door EnergieNed gedane bestedingen betrokken. Om dubbeltellingen te voorkomen zijn de bijdragen van de energiebedrijven aan EnergieNed in de totale massa geëlimineerd. De steekproef is uitgevoerd op de resterende massa (netto) bestedingen, met uitzondering van het niet-benaderbaar deel van de massa voor een totaalbedrag van €19,5 miljoen (zie hoofdstuk 4.1). De mogelijkheid bestaat dat de foutfractie in het niet-benaderbaar deel van de massa hoger is dan op basis van de uitkomsten van de steekproef kan worden geconstateerd.

De MAP-bestedingen van alle energiebedrijven tezamen over de jaren 1997 tot en met 2000 worden voor het onderzoek beschouwd als één geheel (massa), waarover een uitspraak met betrekking tot de rechtmatigheid wordt gedaan. De bestedingen in de periode 1997-2000 zijn gedaan in guldens. Ten behoeve van deze rapportage zijn de bedragen omgerekend in euro's tegen de conversiekoers.

In overeenstemming met het eerdere onderzoek over de periode 1991-1996 geldt een 'norm' van 5% ten aanzien van de toelaatbaar geachte maximale fout in de getoetste massa.

4 UITKOMSTEN VAN DE UITVOERENDE FASE

4.1 Benaderbare massa bestedingen

In de periode 1997-2000 is voor een totaalbedrag van € 287,9 miljoen aan netto bestedingen (exclusief personeelskosten) ten laste van de MAP-reserve gebracht. Samenvattend kan van de totale massa en de benaderbaarheid het volgende overzicht worden gegeven:

in €miljoen	Voorberei- dende fase	Correcties	Totaal	%
Totale netto bestedingen MAP-gelden	288,8	(0,9)	287,9	100
Niet-benaderbaar	(11,8)	(7,7)	(19,5)	(7)
Totale massa maximaal benaderbaar	277,0	(8,6)	268,4	93
Benaderbaarheid onzeker	(33,6)	33,6	-	-
Totale massa bestedingen waarvan benaderbaarheid is vastgesteld	243,4	25,0	268,4	93

Tijdens de uitvoerende fase zijn nog correcties aangebracht op de gegevens van de voorbereidende fase. De aanpassing van €0,9 miljoen op de totale massa netto bestedingen heeft per saldo betrekking op personeelskosten, die tijdens de voorbereidende fase ten onrechte niet waren geëlimineerd.

De uitvoerende fase heeft geleid tot de conclusie dat €19,5 miljoen (7%) van de totale massa niet meer benaderbaar is als gevolg van het feit dat bestanden verloren zijn gegaan dan wel archieven zijn vernietigd. De benaderbaarheid is daarmee uitgekomen op 93% van de totale massa netto bestedingen en sluit aan op de eerder uitgesproken verwachting op basis van de voorbereidende fase, waarin de benaderbaarheid werd ingeschat op een percentage liggend tussen 90 en 95%.

De benaderbare massa netto bestedingen ad €268,4 miljoen is gecontroleerd door middel van de steekproef.

4.2 Gegevens van de steekproef

Voor de steekproef op de benaderbare massa netto bestedingen is uitgegaan van:

- § Een betrouwbaarheid van 95%;
- § Een nauwkeurigheid van 99% c.q. een onnauwkeurigheid van 1%.

Uitgedrukt in een percentage geeft de betrouwbaarheid weer met welke mate van zekerheid op basis van het steekproefonderzoek een uitspraak kan worden gedaan omtrent de eind uitkomsten. De reciproke hiervan (100% minus betrouwbaarheidspercentage) geeft weer wat het risico is dat een foute uitspraak wordt gedaan omtrent de massa bestedingen.

Uitgedrukt in een percentage van de massa geeft de reciproke van de nauwkeurigheid weer welke maximale onnauwkeurigheid op basis van de uitgevoerde steekproef kan bestaan ten opzichte van de gepresenteerde einduitkomsten.

Aan de hand van deze uitgangspunten zijn de steekproefomvang en het steekproefinterval berekend. Aansluitend is de omvang van de steekproef per energiebedrijf bepaald. Dit is de benaderbare massa netto bestedingen bij het energiebedrijf gedeeld door het interval, afgerond op hele eenheden naar boven. De steekproef heeft betrekking op 21 (voormalige) bedrijven.

De steekproef is getrokken op basis van een aselechte MUS steekproef op de aanwezige massa bestedingen. In totaal zijn 733 posten met een waarde van € 82,1 miljoen (31% van de totale massa bestedingen) gecontroleerd. Voor de nadere bijzonderheden omtrent de gehanteerde steekproef verwijzen wij naar de inhoud van het controleprotocol.

4.3 Geconstateerde fouten

De steekproef heeft geleid tot de volgende uitkomsten:

	aantal	€000
Foutsoort 1	13	695
Foutsoort 2	4	526
Foutsoort 3	–	–
Subtotaal foutsoorten 1 tot en met 3	17	1.221
Foutsoort 4	60	1.068
Geen fouten geconstateerd	656	79.796
Totale steekproef	733	82.085

De geconstateerde fouten zijn als volgt samen te vatten:

1 *besteding is niet overeenkomstig de Set van Afspraken en niet in overeenstemming met het eigen B-MAP*

De totale fout ad € 695.000 heeft voor € 376.000 betrekking op de aanschaffing van groenlabels, waarbij de verplichtingen uit hoofde van de afspraken niet volledig zijn nagekomen. Voor een nadere toelichting verwijzen wij naar hoofdstuk 5.2.

De overige posten met een totale waarde van € 319.000 betreffen bestedingen die geen (duidelijke) relatie hebben met de doelstellingen van het MAP, zoals kosten van servicefolders en bepaalde evenementen.

2 *besteding stemt in materiële zin niet overeen met contract, overeenkomst c.q. subsidievoorwaarden*

De totale fout ad € 526.000 heeft voor € 519.000 betrekking op een onjuiste toerekening van rente. De overige posten hebben een totale waarde van € 7.000 en betreffen voornamelijk fouten in de gehanteerde grondslagen voor subsidietoekenningen.

3 het bedrag van de besteding is niet betaald aan rechthebbende

Deze fout is niet geconstateerd.

4 besteding is onvoldoende gedocumenteerd en/of geautoriseerd

Uit het hiervoor opgenomen overzicht blijkt dat het 60 van de in totaal 733 steekproefposten betreft, ofwel 8,2% van het totaal aantal posten. Bij 8 van de 21 bedrijven werden posten in foutsoort 4 geconstateerd. De fouten hebben betrekking op delen van de massa waarvan de benaderbaarheid van bestanden en brondocumenten in principe is vastgesteld. Ondanks herhaalde pogingen zijn betrokken bedrijven er niet in geslaagd om dit deel van de geselecteerde bestedingen voldoende te onderbouwen met bewijsstukken. Door het ontbreken van de vereiste informatie kan de rechtmatigheid van deze bestedingen niet worden vastgesteld. Voor de evaluatie is daardoor sprake van een onzekerheid.

De geconstateerde fouten zijn door de betreffende accountant besproken met de gecontroleerde energiebedrijven. In overeenstemming met de gegeven instructies hebben de bedrijven de fouten bevestigd en in enkele gevallen gecorrigeerd.

In een aantal gevallen, waarbij sprake was van incomplete dossiers (b.v. ontbrekend betalingsbewijs), hebben wij nader overleg gehad met de betrokken accountant over de uitkomsten van de steekproef en de foutenevaluatie. Hierbij zijn op basis van vakkundige oordeelsvorming, uitputtend nader onderzoek en na afstemming daarover nog relatief forse aanpassingen doorgevoerd met een positief effect op de eerder gerapporteerde uitkomsten. Het aantal posten geclassificeerd onder foutsoort 4 is hierdoor gedaald van 124 naar 60.

4.4 Reviewbevindingen

De betrokken accountants van de energiebedrijven hebben de controlewerkzaamheden uitgevoerd in overeenstemming met het voor het onderzoek geldende controleprotocol.

In het controleprotocol wordt aangegeven:

- § Op welke wijze de accountant de steekproef dient uit te voeren;
- § Hoe fouten geclassificeerd dienen te worden;
- § Op welke wijze daarover dient te worden gerapporteerd.

Daarbij wordt aandacht besteed aan de wijze waarop de steekproef dient te worden getrokken (opbouw basisbestanden, steekproefmethode), hoe posten op rechtmatigheid getoetst worden (welke rechtmatigheidsaspecten) en welke fouten daarbij voor kunnen komen.

De inhoud van het controleprotocol is afgestemd met statistische experts van Ernst & Young.

De accountants van de energiebedrijven hebben de rechtmatigheid van de posten gecontroleerd en de bevindingen aan ons gerapporteerd. Wij hebben een review uitgevoerd op de ontvangen rapportages en de uitgevoerde werkzaamheden aan de hand van de dossiers beoordeeld.

Wij hebben vastgesteld dat de voorgeschreven instructies zijn nageleefd en dat de per energiebedrijf uitgevoerde controlewerkzaamheden de vereiste uniforme basis vormen voor onze rapportage over de uitkomsten van de steekproef voor de massa als geheel.

4.5 Evaluatie van de steekproef

Op basis van de uitkomsten van de steekproef kunnen de volgende statistische extrapolaties worden gemaakt van verwachte fouten in de totale massa netto bestedingen. Hierbij wordt onderscheid gemaakt tussen de puntschatter (meest waarschijnlijke fout), de minimale en de maximale fout.

De term ‘puntschatter’ geeft aan wat de beste statistisch onderbouwde schatting is van de aanwezige fout in de totale massa. De minimale en maximale fout geven de bandbreedte aan waarbinnen deze schatting zich zou kunnen bewegen.

Getoetste massa (€268.409.000)	Gevonden fouten	Punt-schatter	Minimale fout	Maximale fout
in €000	€	€	€	€
Foutsoort 1	695	2.736	1.421	3.637
Foutsoort 2	526	532	30	1.577
Foutsoort 3	–	–	–	964
Subtotaal foutsoorten 1 tot en met 3	1.221	3.268	1.451	6.177
Foutsoort 4	1.068	16.738	13.453	19.712
Totaal	2.289	20.006	14.904	25.889
procentueel	%	%	%	%
Foutsoort 1	0,3	1,0	0,5	1,3
Foutsoort 2	0,2	0,2	0,0	0,6
Foutsoort 3	–	–	–	0,4
Subtotaal foutsoorten 1 tot en met 3	0,5	1,2	0,5	2,3
Foutsoort 4	0,4	6,2	5,0	7,3
Totaal	0,9	7,4	5,5	9,6

De projectie van de gevonden fouten heeft plaatsgevonden op het niveau van de (sub)totalen. De verkregen uitkomsten zijn vervolgens voor de minimale en maximale fout teruggerekend naar de afzonderlijke foutsoorten. Deze methode is toegepast om te voorkomen dat een dubbeltelling zou ontstaan van de onnauwkeurigheid (zowel naar beneden als naar boven) die volgt uit de evaluatie van de afzonderlijke foutsoorten.

In de getoetste massa netto bestedingen van €268,4 miljoen is een maximale fout (foutsoorten 1, 2 en 3) van €6,2 miljoen aanwezig, ofwel 2,3%. Dit percentage valt daarmee binnen de vooraf gestelde norm van 5%. Voorts bestaat voor een geschat bedrag van € 16,7 miljoen (6,2%) onzekerheid vanwege het ontbreken van voldoende documentatie (foutsoort 4).

De relatief omvangrijke onzekerheid uit hoofde van foutsoort 4 wordt veroorzaakt doordat bij acht van de gecontroleerde bedrijven de archieven in meer of mindere mate niet op orde waren. Een aantal van deze bedrijven heeft tussen de initiële uitkomsten van het steekproef onderzoek en de huidige rapportage forse inspanningen verricht om alsnog de ontbrekende documentatie te verkrijgen. In aantallen gerekend zijn in die periode 64 van het initiële totale aantal fouten ad 124 alsnog opgelost.

4.6 Vergelijking met de uitkomsten 1991-1996

In 2001 hebben wij gerapporteerd aan EnergieNed omtrent de uitkomsten van het onderzoek naar de MAP-bestedingen over de periode 1991-1996. Bovenstaande uitkomsten van het onderzoek over de periode 1997-2000 zijn als volgt met dit eerdere onderzoek te vergelijken:

	<u>1997-2000</u>	<u>1991-96</u>
	%	%
Totale massa netto bestedingen	100,0	100,0
Af: niet-benaderbaar	(6,8)	(15,1)
Benaderbaar en getoetst	93,2	84,9
Meest waarschijnlijke fout (foutsoort 1-3)	1,2	0,6
Maximale fout (foutsoort 1-3)	2,3	1,1
Onzekerheid a.g.v. onvoldoende documentatie, meest waarschijnlijke foutsoort 4	6,2	9,7

De uitkomsten van het onderzoek over de periode 1997-2000 liggen in lijn met de voorgaande periode. De benaderbaarheid van de massa bestedingen is ten opzichte van de voorgaande periode aanzienlijk verbeterd, als gevolg waarvan de conclusies met een veel grotere mate van stelligheid kunnen worden getrokken.

De geschatte en maximale fout in de getoetste massa komen hoger uit dan in de voorgaande periode. Deze hogere foutfractie wordt voor een belangrijk deel veroorzaakt door de, op onderdelen, complexe afspraken met betrekking tot groene energie. Deze waren in de periode 1991-1996 nog niet van toepassing. Wanneer de geconstateerde fouten met betrekking tot groene energie in de evaluatie van de steekproef buiten beschouwing worden gelaten, komt de maximale fout (van de foutsoorten 1, 2 en 3) uit op 1,5% van de totale massa. Weliswaar is het percentage hoger dan over de voorgaande periode (1997-2000: 1,1%), echter de steekproef over die periode is minder representatief, zodat de conclusie dat sprake is van een stijging niet zondermeer kan worden getrokken.

Op foutsoort 4 zijn wij hiervoor al nader ingegaan. Volledigheidshalve melden wij dat de energiebedrijven, waarbij in de onderzoeksperiode 1991-1996 soortgelijke onzekerheden werden geconstateerd, de situatie nu aanzienlijk hadden verbeterd. De foutsoort 4 is ten opzichte van de vorige onderzoeksperiode significant afgenomen (met 3,5%-punt, ofwel 36%).

5 OVERIGE CONTROLEBEVINDINGEN

5.1 Onrendabele top

Voornamelijk bij de grotere energiebedrijven zijn omvangrijke projecten opgezet in het kader van energiebesparende maatregelen. Het kan hier gaan om zonnepanelen, koude projecten, expansie projecten, biogas installaties, WKK installaties, windenergie, etc. Een negatief rendement op een project wordt, in overeenstemming met de regelingen, ten laste van het MAP gebracht.

Op basis van onze review hebben wij vastgesteld dat sommige bedrijven een negatief rendement interpreteren als een negatieve afwijking van het (intern) gewenste rendement dat boven nihil ligt. De achtergrond daarbij is dat ook energiebesparende projecten dienen te voldoen aan de interne rendementscriteria die door de energiebedrijven aan investeringsprojecten worden gesteld. Dit betekent dat bedragen ten laste van het MAP zijn gebracht ter overbrugging van het totale verschil tussen het werkelijke rendement van betreffend project en het hogere gewenste rendement, ook in de situatie dat het project op zichzelf genomen kostendekkend is gebleken. Aangezien de regelingen geen nadere definitie geven over het te hanteren rendement hebben wij verondersteld dat betrokken accountants de bestedingen terecht hebben goedgekeurd.

5.2 Groenlabels

Bij nagenoeg alle bedrijven worden kosten ten laste van het MAP gebracht uit hoofde van groenlabels. Het betreft kosten die worden gemaakt om aan geproduceerde energie uit natuurlijke bronnen (wind, zon, water, biomassa) het predikaat ‘groen’ te mogen geven en deze stroom ook als ‘groen’ te mogen verkopen aan cliënten. Wij hebben vastgesteld dat op verschillende wijzen met de verwerking van de kosten van groenlabels wordt omgegaan.

Naast de kosten van de groenlabels wordt ook nog de fysieke stroom ingekocht van de leverancier (windmolenparken etc.). Enkele bedrijven brengen alleen de kosten van groenlabels ten laste van het MAP en de ingekochte stroom zelf niet, aangezien de levering van diezelfde groene stroom ook tot opbrengsten heeft geleid. In andere gevallen wordt de negatieve marge (totaal kosten minus totaal opbrengsten) ten laste van het MAP gebracht. Verder zijn er situaties waarin de prijs van groene stroom gelijk is gehouden aan die van grijze stroom. De betreffende energiebedrijven stellen dat in die gevallen de marge op de groene stroom bedrijfsmatig is, en derhalve niet ten gunste van het MAP hoeft te worden gebracht. Alleen de kosten van de groenlabels worden dan als meerkosten beschouwd en ten laste van het MAP gebracht.

Wij hebben vastgesteld dat de betrokken accountants de beschreven opties als uitgangspunt hebben gehanteerd voor de acceptatie van groene stroom kosten en hebben geconcludeerd dat betrokken accountants de bestedingen terecht hebben goedgekeurd. Bestedingen, die niet aan bovenstaande nadere criteria voldeden, zijn als fout aangemerkt.

Als bijzonderheid merken wij nog op dat in één geval groenlabels ten laste van het MAP waren gebracht welke waren ingekocht van een buitenlandse entiteit, die de stroom door middel van waterkracht opwekte in het buitenland. Aangezien het Besluit Duurzame Energie het predikaat ‘groen’ alleen toestaat voor duurzame energie opgewekt in Nederland, is de bewuste fout geclassificeerd in foutsoort 1.

6 TOELICHTING OP UITSLUITING PERSONEELSKOSTEN

De ten laste van de MAP-gelden gebrachte interne personeelskosten blijven evenals bij het onderzoek over de periode 1991-1996 buiten beschouwing.

In het MAP-onderzoek 1997-2000 wordt uitgegaan van de veronderstelling dat de kosten, die samenhangen met de controle van de personeelskosten, niet opwegen ten opzichte van het risico van onrechtmatige bestedingen. Wij hebben met de opdrachtgever afgesproken dat als uitgangspunt geldt dat de verantwoorde personeelskosten terecht zijn besteed ten behoeve van het MAP, zonder dat hierop nadere controle is of wordt uitgevoerd binnen het onderzoek.

De personeelskosten hebben de volgende achtergronden:

- 1 Energiebedrijven kunnen individueel kiezen voor het al dan niet doorbelasten van personeelskosten aan het MAP, en dat geldt ook voor de wijze waarop;
- 2 Het is niet mogelijk om eenduidig vast te stellen welk personeel werkzaamheden verricht ten behoeve van MAP-activiteiten. Een projectleider zal direct toewijsbaar zijn, maar dat geldt in veel mindere mate voor de kosten van administratie en directie;
- 3 Het bovenstaande geldt evenzeer voor de kostencomponenten, die in de doorbelasting worden meegenomen zoals bruto loon, sociale lasten, pensioenlasten, bonussen, jubileumuitkeringen, kostenvergoedingen, algemene opleidingskosten etc.;
- 4 Voor een goede controle zouden urenadministraties moeten zijn bijgehouden, waardoor te herleiden is welk percentage van de besteedbare uren aan MAP is besteed. Het mag niet worden verwacht dat overal urenadministraties aanwezig zullen zijn, aangezien dit ook niet vereist wordt in de Set van Afspraken tussen het ministerie en de energiebedrijven.

Daartegenover staat dat bij de energiebedrijven een bepaalde mate van administratieve organisatie en interne controle (AO/IC) van toepassing is, die zou moeten waarborgen dat personeelskosten in zijn algemeenheid rechtmatig, juist, volledig en tijdig worden uitbetaald, en dat de MAP-toerekenbare kosten worden doorbelast. Dit vermindert reeds het risico dat ten onrechte personeelskosten ten laste van de MAP-gelden worden gebracht.

Het onderzoek van deze AO/IC is echter onderdeel van de algemene jaarrekening controle van een energiebedrijf en niet specifiek gericht op de MAP-verantwoording.

De toleranties die bij een dergelijk AO/IC onderzoek ten behoeve van de jaarrekeningcontrole worden gebruikt zijn ruimer dan vereist bij een onderzoek van een verantwoording zoals die van de MAP-gelden. Ten behoeve van het onderzoek naar personeelskosten in een MAP-verantwoording zou dan ook een meer gedetailleerd AO/IC onderzoek moeten plaatsvinden, terwijl dit het risico slechts in geringe mate beperkt.

Gezien de kosten die samenhangen met de controle van personeelskosten (gedetailleerd AO/IC onderzoek, controle urenverantwoordingen en gekozen kostencomponenten), in relatie tot het belang ten opzichte van het totaal aan MAP bestedingen (geschat op ongeveer 15-20%) en het relatief lage risico gezien de in het kader van de jaarrekeningcontrole reeds uitgevoerd AO/IC beoordeling, is besloten de personeelskosten niet te betrekken in de rechtmatigheidscontroles.

Het aandeel personeelskosten in de periode 1991-1996 bedroeg ruim 30% van de totale bestedingen, zodat vastgesteld kan worden dat de uitvoeringskosten relatief sterk zijn gedaald.