
Vergaderjaar 2005–2006

30 550 XIII

**Jaarverslag en slotwet Ministerie van
Economische Zaken 2005**

Nr. 2

**RAPPORT BIJ HET JAARVERSLAG 2005 VAN HET MINISTERIE
VAN ECONOMISCHE ZAKEN (XIII)**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 17 mei 2006

Hierbij bieden wij u aan het op 8 mei 2006 door ons vastgestelde «Rapport bij het Jaarverslag 2005 van het Ministerie van Economische Zaken (XIII)».

Algemene Rekenkamer

drs. Saskia J. Stuiveling,
president

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

Inhoud

Samenvatting	5	3.2.4	Beheer materiële vaste activa	32
		3.3	Overige bevindingen bedrijfsvoering	32
Audit-Actielijst 2006	8	3.3.1	Subsidiebeheer	32
		3.3.2	EFRO-gelden	36
1	14	3.3.3	Risico's in de laatste twee maanden	37
Inleiding		3.3.4	Beheer rechtspersonen waarbij EZ betrokken is	38
1.1	14	3.3.5	Beheer stadsverwarmingsovereenkomsten	39
1.2	15	3.3.6	Beheer saldibalans	39
1.3	15	3.4	Conclusies	40
1.4	16	3.4.1	Oordeel financieel beheer, materieelbeheer en daartoe bijgehouden administraties	40
2	17	3.4.2	Conclusies overige bedrijfsvoering	40
Jaarverslag		3.4.3	Ontwikkeling bedrijfsvoering	41
2.1	17			
2.1.1	17	4	Reactie minister en nawoord Algemene Rekenkamer	42
2.1.2	19	4.1	Reactie minister	42
2.2	19	4.2	Nawoord Algemene Rekenkamer	44
2.2.1	20			
2.3	20	Bijlage 1	Overzicht begrote en verantwoorde bedragen 2005	45
2.3.1	20	Bijlage 2	Overzicht fouten en onzekerheden 2005	46
2.3.2	21	Bijlage 3	Overzicht onvolkomenheden 2005	51
2.3.3	21	Bijlage 4	Gebuurte afkortingen	52
	23	Bijlage 5	Verklarende woordenlijst	53
3	27			
Bedrijfsvoering				
3.1	27			
3.1.1	27			
3.1.2	30			
3.2	31			
3.2.1	31			
3.2.2	31			
3.2.3	31			

SAMENVATTING

De Algemene Rekenkamer heeft onderzocht of het Jaarverslag 2005 van het Ministerie van Economische Zaken (EZ; begrotingshoofdstuk XIII) voldoet aan de eisen die de Comptabiliteitswet 2001 (CW 2001) stelt. Daarnaast hebben wij de bedrijfsvoering en de beleidsinformatie van het ministerie onderzocht. In dit rapport zijn de oordelen en de belangrijkste resultaten van het onderzoek opgenomen. De volgende passages vatten deze resultaten kort samen.

Financiële informatie

De uitgaven van het ministerie bedroegen in 2005 € 1 864,9 miljoen. De verplichtingen bedroegen € 2 704,2 miljoen en de ontvangsten € 7 541,5 miljoen.

Het onderzoek naar de financiële informatie in het Jaarverslag 2005 van het Ministerie van EZ (begrotingshoofdstuk XIII) heeft de volgende resultaten opgeleverd.

De financiële informatie in het jaarverslag voldoet aan de eisen die de CW 2001 stelt, met uitzondering van een bedrag van € 11,4 miljoen aan onrechtmatige uitgaven verantwoord op begrotingsartikel 2, «Bevorderen van innovatiekracht». Het betreft het verstrekken van een subsidievoorschot aan de stichting Syntens voor 2006. De onrechtmatigheid komt voort uit het feit dat Syntens niet de vereiste informatie heeft aangeleverd en het ministerie desondanks is overgegaan tot het betalen van het voorschot voor het jaar 2006.

Bedrijfsvoering

Het onderzoek naar de bedrijfsvoering heeft de volgende resultaten opgeleverd.

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:

- het financieel beheer van personele aangelegenheden;
- het beheer van autorisaties in het begrotingsadministratiesysteem (SAP).

Het aantal geconstateerde onvolkomenheden is in 2005 afgenomen van vier naar twee. Drie onvolkomenheden van vorig jaar zijn opgelost.

Wij vragen aandacht voor de hierna genoemde onvolkomenheden en aandachtspunten.

Financieel beheer personele aangelegenheden

Bij de stafdirectie Personeel en Organisatie (P&O) constateerden wij de afgelopen twee jaar gebreken in het financieel beheer. In 2005 is wel enige vooruitgang geboekt, maar op een groot aantal onderdelen is het beheer nog onvoldoende. Dit geldt met name voor de niet-routinematige handelingen en mutaties. Als gevolg van de knelpunten loopt het ministerie het risico dat er betalingen worden gedaan die in strijd zijn met de regels of waarvan de doelmatigheid twijfelachtig is.

Wij bevelen aan de verdeling van rollen, taken en bevoegdheden van de stafdirectie P&O en van de directoraten-generaal inzake personele

aangelegenheden te verduidelijken. Een deel van de problemen wordt namelijk veroorzaakt door tekortkomingen in de decentrale uitvoering. Wij hebben de minister van EZ om een concreet verbeterplan gevraagd.

Algemene beheersmaatregelen ICT

Wij kwalificeren het autorisatiebeheer bij het kerndepartement als onvolkomenheid. Door tekortkomingen rond de autorisaties en controle-technische functiescheidingen binnen het begrotingsadministratiesysteem SAP is er bij het ministerie sprake van een risico voor de juistheid van de ingevoerde financiële mutaties en de rechtmatigheid van beheershandelingen.

Wij bevelen de minister aan de tekortkomingen op korte termijn op te lossen.

Verder vragen wij aandacht voor de beheersomgeving van de niet-financiële ICT-systemen bij SenterNovem, Telecom en EVD.

Toezicht op stadsverwarming («niet-meer-dan-anders»-tarief)

SenterNovem controleert achteraf niet of de bij stadsverwarmingsprojecten betrokken energiebedrijven wel voldoen aan de voorwaarde dat zij een «niet-meer-dan-anders»-tarief moeten hanteren voor hun warmtelevering aan afnemers. Dit betekent dat er onvoldoende garanties zijn dat de huishoudens die afhankelijk zijn van stadsverwarming de juiste tarieven betalen. Wij vragen hiervoor aandacht van de minister.

Ontwikkeling bedrijfsvoering

Wij zijn redelijk positief over de bedrijfsvoering van het Ministerie van EZ. De kwaliteit van de bedrijfsvoering is gelijk gebleven.

Beleidsinformatie

De informatie over het gevoerde beleid in het Jaarverslag 2005 van het Ministerie van EZ is op deugdelijke wijze tot stand gekomen, met uitzondering van de totstandkoming bij het directoraat-generaal Buitenlandse Economische Betrekkingen. Bovendien zijn er verbeteringen mogelijk in de verslaglegging.

Er is bij het Ministerie van EZ sprake van een tegenstrijdig beeld qua VBTB-conformiteit van begroting en jaarverslag. Er is in vergelijking met vorig jaar méér concrete informatie over wat beoogd werd en wat daarvan is bereikt, maar de informatie over wat daarvoor gedaan is en wat dat heeft gekost, is iets minder concreet dan in het jaarverslag 2004. Ook uit ons verdiepingsonderzoek naar artikel 2 van de begroting voor 2006 van het Ministerie van EZ, «Een sterk innovatievermogen», blijkt dat sinds 2002 weliswaar positieve ontwikkelingen zijn gerealiseerd, maar dat verdere inhoudelijke verbeteringen in de begrotingen (en jaarverslagen) de komende jaren mogelijk zijn. Het uiteenzetten van de beleidstheorie zal een belangrijke bijdrage leveren aan het verhogen van de inhoudelijke kwaliteit van begroting en jaarverslag.

Reactie minister van Economische Zaken

De minister van EZ heeft tot zijn genoegen geconstateerd dat het aantal onvolkomenheden is afgenomen van vier naar twee. Ook is de minister verheugd over het positieve oordeel over de bedrijfsvoering binnen zijn departement. De twee resterende onvolkomenheden zal hij in 2006 voortvarend oppakken. Ten aanzien van de onvolkomenheid in het financieel beheer van personele aangelegenheden zegt hij toe een

overzicht op te stellen met de door ons geconstateerde verbeterpunten, voorzien van een planning en concrete maatregelen.

De minister is van mening dat SenterNovem voldoende toezicht uitoefent op de vastgestelde en gepubliceerde «niet-meer-dan-anders»-tarieven. Volgens de minister worden de tariefbladen die de betrokken energiebedrijven hanteren voor de levering van warmte halfjaarlijks vastgesteld en openbaar gemaakt (onder meer door publicatie op de internetsites). Afnemers kunnen dus zelf controleren of bij de individuele facturering wordt afgeweken van deze tariefbladen.

Onze aanbevelingen bij de geconstateerde aandachtspunten neemt de minister in het algemeen over.

Nawoord Algemene Rekenkamer

Wij zijn in het algemeen positief over de reactie van de minister. Wij zijn tevreden met de maatregelen die de minister van EZ treft en aankondigt om de geconstateerde onvolkomenheden en aandachtspunten voortvarend op te pakken.

Over het toezicht op de werkelijke facturering van het «niet-meer-dan-anders»-tarief van de stadsverwarmingsbedrijven merken wij op dat er thans geen waarborgen bestaan dat het juiste tarief wordt gehanteerd bij de facturering aan de huishoudens met stadsverwarming.

De Audit-Actielijst (AAL) laat zien op welke punten de Algemene Rekenkamer vindt dat het ministerie actie moet ondernemen. De AAL 2006 bouwt voort op de AAL 2005. De lijst meldt 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.

▶ = eerste jaar van constatering

Art. nr. en bedrag	Stand van zaken	Conclusie	Aanbeveling	Toezegging minister
Onvolkomenheden financieel beheer en materieelbeheer				
2003 Artikel 21	<i>Stafdirectie P&O</i> De gebreken in het financieel beheer van de personele aangelegenheden zijn nog niet opgelost. Knelpunten zijn: <ul style="list-style-type: none"> • niet-routinematige handelingen; • verantwoordelijkheden voor interne controle op mutaties zijn onduidelijk; • toezicht op het decentraal beheer van P-taken door stafdirectie P&O; • ontbreken van verplichte besluiten in dossiers, aanwezigheidscontroles, naleving richtlijnen voor bewust belonen, en verlofadministratie; • onderling vertrouwen tussen de directoraten-generaal en de directie P&O. 	Op grond van de geconstateerde gebreken merken wij het financieel beheer van personele aangelegenheden aan als onvolkomenheid.	Stel een verbeterplan op met concrete maatregelen en een realistisch tijdpad. Maak verantwoordelijkheden duidelijk en ontwikkel activiteiten om het onderling vertrouwen tussen de stafdirectie P&O en de directoraten-generaal te herstellen. Breng de interne richtlijnen (voor bewust belonen) onder de aandacht bij alle diensten.	De minister onderkent onze bevindingen en geeft aan dat een groot deel van de genoemde knelpunten reeds is vervat in plannen van aanpak rond de herinrichting van de P-functie. De minister zegt toe op korte termijn een overzicht op te stellen waarin de door ons genoemde verbeterpunten zijn samengevat en voorzien van een planning en concrete maatregelen.
2006 ---	<i>Beheer van autorisaties in begrotingsadministratiesysteem SAP</i> Een relatief groot aantal gebruikers is bevoegd om in SAP transacties te verrichten en controletechnische functiescheidingen zijn onvoldoende aanwezig.	Wij kwalificeren de gebreken in het beheer van autorisaties in SAP als onvolkomenheid.	Stel met prioriteit een autorisatie-matrix op, beperk het aantal bevoegdheden en verbeter de controletechnische functiescheidingen.	De minister geeft aan dat wat de autorisaties van ontwikkelaars en beheerders in SAP betreft, de afgelopen periode al diverse verbeteringen zijn doorgevoerd. Voorts geeft de minister aan dat er een projectteam is opgericht om in overleg met de auditdienst te komen tot een autorisatiematrix voor elk van de SAP-applicaties.
Aandachtspunten overige bedrijfsvoering				
2004 1.1.14.9.0.1.5 10 € 1.332,0 miljoen	Op 1 oktober 2005 is het ministerie bezig met een herijking van zijn	is sprake van een adequaat subsidiebeheer, maar op	aandachtspunten bij de nadere uitwerking van de her-	innovatiegerichte onderzoeksprogramma's markt

Art. nr. en bedrag	Stand van zaken	Conclusie	Aanbeveling	Toezegging minister
	<p>instrumentarium. De opzet van de beheersmaatregelen is overwegend goed. Aandachtspunten in de uitvoering zijn:</p> <ul style="list-style-type: none"> • uniformiteit sanctiebeleid; • kritische beoordeling en weging van bevindingen die accountants rapporteren bij subsidieverantwoordingen; • transparantie in beleidsdossiers van uitgevoerde beoordelingswerkzaamheden bij aanvraag en afrekening van subsidies. 	<p>onderdelen is verbetering mogelijk.</p>	<p>ijking van het bestaande instrumentarium van EZ.</p>	<p>de minister op dat de programma's sterk verschillend van aard zijn waardoor verschillen in de voorwaarden zijn gerechtvaardigd. Onze overige aanbevelingen neemt hij ter harte.</p>
2004	<p>Artikel 3</p> <p><i>Beheer EFRO</i> De besteding en controle van gelden uit het EFRO vindt voornamelijk centraal plaats door provincies en programmabureaus. De auditdienst van het ministerie heeft in 2005 een aantal serieuze aandachtspunten geïdentificeerd.</p>	<p>De aandachtspunten van de auditdienst vormen reden tot zorg:</p> <ul style="list-style-type: none"> • uit de controles van de Europese Commissie komen relatief veel fouten; • de kwaliteit van de controle en van de rapportages dient te verbeteren; • er is achterstand in het uitvoeren van 5%-controles; • soms ontbreekt een toereikende controle-technische functiescheiding; • het toezicht bij het DG Ondernemen en Innovatie was kwantitatief en kwalitatief niet optimaal. 	<p>Ga door met kritische beoordeling en voer op basis van analyse verbeteringen door.</p>	<p>De minister neemt onze aanbevelingen ter harte.</p>
2006	<p>---</p> <p><i>Beheer rechtspersonen waarbij EZ betrokken is</i> Het ministerie heeft enkele beleidsmatige deelnames in beheer (bijvoorbeeld de Regionale Ontwikkelingsmaatschappijen, Energiebeheer Nederland, NOVEM, Kenniswijk en Nozema). Daarnaast heeft het ministerie relaties met diverse stichtingen, die de uitvoering van het beleid ondersteunen.</p>		<p>Inventariseer de relaties met rechtspersonen en ga na of deze nog passen binnen het (te ontwikkelen) EZ-beleid. Beoordeel de actualiteit van de aanstuuringsarrangementen.</p>	<p>De minister is hier niet op ingegaan.</p>

	Art. nr. en bedrag	Stand van zaken	Conclusie	Aanbeveling	Toezegging minister
2004	Artikel 4	<p><i>Beheer stadsverwarmingsovereenkomsten</i></p> <p>De in 2004 geconstateerde tekortkomingen zijn opgelost. Uit de beoordeling van de AO blijkt dat SenterNovem geen toezicht houdt op de juistheid van het in rekening brengen van het 'niet-meer-dan-anders'-tarief. Dit betekent dat er onvoldoende garanties zijn om te bewaken dat huishoudens die afhankelijk zijn van stadsverwarming de juiste tarieven betalen.</p>	<p>Er zijn onvoldoende garanties om te bewaken dat de huishoudens die afhankelijk zijn van stadsverwarming de juiste tarieven betalen.</p>	<p>Geef aandacht aan het feitelijk toezicht op het tarief ('niet-meer-dan-anders'-tarief) dat energiebedrijven hanteren.</p>	<p>De minister geeft aan dat afnemers zelf kunnen controleren of bij de individuele facturering wordt afgeweken van de gepubliceerde tariefbladen. SenterNovem ziet voor de betreffende projecten toe op de juistheid in het licht van het 'niet-meer-dan-anders'-principe van de vastgestelde en gepubliceerde tarieven.</p> <p>Er is momenteel wetgeving in voorbereiding (initiatief-wetsvoorstel Warmtewet) waarin het warmtetarief en het toezicht daarop belangrijke elementen zijn.</p>
2004	Artikel 21	<p><i>Inkoopbeleid</i></p> <p>Wij bemerkten vorig jaar dat de correcte naleving van de procedures bij inhuuropdrachten voor interimmanagement moeilijkheden opleverde. Wij hebben in ons rechtmatigheidsonderzoek over 2004 aangekondigd dat we de follow-up van de verbeterpunten naar het EZ-brede inkoopbeleid met aandacht zouden volgen.</p>	<p>Het blijkt dat er in 2005 nog heldere afspraken ontbreken op het gebied van centrale inkoop waardoor het risico bestaat dat centraal inkopen bij EZ in de praktijk te weinig plaatsvindt. Dit terwijl er al eind 2004 de inkoopstrategie en de rol van de coördinerend directeur Inkoop is goedgekeurd.</p>	<p>Neem de aanbevelingen terzake van de auditdienst van EZ ter harte.</p>	<p>In het Inkoopplatform, waarin alle aanbestedende diensten van EZ zijn vertegenwoordigd, zijn heldere afspraken gemaakt over gezamenlijk inkopen. Het principe is: EZ koopt gezamenlijk in, tenzij er zwaarwegende argumenten zijn om dat niet te doen. Aan de hand van het centrale contractenregister en de inkoopdiagnose wordt jaarlijks een inkoopkalender opgesteld. Vervolgens geeft de Leidraad Gezamenlijk Inkopen en Aanbesteden EZ de wijze waarop centraal wordt ingekocht aan.</p>
2004	Artikel 7	<p><i>Gasunie</i></p> <p>Er zijn in 2005 afspraken gemaakt om een review van de accountantscontrole bij de Gasunie mogelijk te maken. Een toekomstige wijziging van de Comptabiliteitswet 2001 zal de juridische titel verschaffen om een review van de accountantscontrole van de inkoopopbrengstregeling Gronings Aardgas te kunnen uitvoeren.</p>	<p>Een review heeft inmiddels plaatsgevonden.</p>		<p>De minister is hier niet op ingegaan.</p>

	Art. nr. en bedrag	Stand van zaken	Conclusie	Aanbeveling	Toezegging minister
2004	---	<p><i>MEP-gelden</i></p> <p>Bij brief van 10 mei 2005 heeft de minister van EZ de Tweede Kamer ingelicht over de problematiek rond de MEP en de aanpak daarvan. De mogelijke risico's worden periodiek besproken in een beheersteam waar vertegenwoordigers van EZ aan deelnemen. Het doel van het beheersteam is om tijdig beheersproblemen rondom de MEP te signaleren en te adviseren over mogelijke oplossingen daarvan.</p>	<p>Er zijn afdoende maatregelen getroffen om de MEP risico's te beheersen.</p>		<p>De minister is hier niet op ingegaan.</p>
2004	Artikel 3	<p><i>De Tijdelijke regeling ordersteun scheepsbouw (TROS)</i></p> <p>Het Besluit Borgstellingen Scheeps-nieuwbouw (6 december 2005) vervangt de TROS. Hiermee wordt voorzien in een nieuwe constructie voor steun aan de scheepsbouw in Nederland.</p> <p>Het Ministerie van EZ staat garant voor de aflossing van de kredieten voor de scheepsbouw. Via een begrotingsreserve zal dekking worden gegeven aan schades uit het verlenen van de borgstelling ten laste van het jaarlijkse garantiëplafond van € 1 miljard. Voorlopig wordt volstaan met storting van € 20 miljoen in de begrotingsreserve.</p>	<p>Het M&O-risico van de TROS is teruggebracht. De opvolger van de TROS kan echter bij een ongunstig economisch klimaat de kans op aanspraak op de begrotingsreserve vergroten.</p>	<p>Wij zullen de ontwikkelingen in het toezicht op deze sector volgen.</p>	<p>De minister is hier niet op ingegaan.</p>
2006	Artikel 4	<p><i>Overgangswet Elektriciteitsproductiesector (OEPS)</i></p> <p>In het kader van de OEPS worden de vier elektriciteitsproducenten gecompenseerd voor het maken van niet-marktconforme</p>	<p>Ofschoon er tot op heden nog geen enkel voorschot is afgerekend is ons gebleken dat EZ zijn toezichtsrol naar behoren heeft uitgevoerd.</p>		<p>De minister is hier niet op ingegaan.</p>
		<p>kosten bij wegen, warmteprojecten gedurende de periode 2001-2011.</p>			

Art. nr. en bedrag	Stand van zaken	Conclusie	Aanbeveling	Toezegging minister
	<p>Voor de periode 2001 t/m 2004 is € 118 miljoen aan voorschotten verstrekt. De gecertificeerde afrekeningen over deze periode zijn in 2005 ontvangen. Omdat er nog enkele discussiepunten bestaan heeft SenterNovem de subsidies nog niet definitief afgerekend.</p>			
Beleidsinformatie				
	<p>De vraag 'Hebben we bereikt wat we beoogden?' is voor 81% van de 27 operationele doelstellingen concreet beantwoord (was in 2004 53%). Voor 19% van de operationele doelen ontbreekt een uitwerking van (maatschappelijke) doelen in effectindicatoren, waardoor het ministerie in zijn verslag niet duidelijk kon maken of deze doelstellingen zijn bereikt.</p> <p>De vraag 'Hebben we gedaan wat we van plan waren te doen?' is voor 63% van de 27 operationele doelen concreet beantwoord (was 72%). Bij 7% van de operationele doelen is wél concrete informatie in de begroting 2005 gegeven over de beoogde prestaties, maar niet meer in het jaarverslag.</p> <p>De vraag 'Heeft het gekost wat we dachten dat het zou kosten?' is iets minder concreet beantwoord dan in 2004: 81% van de operationele doelstellingen (was 88% in 2004 en 94% in 2003). In de begroting voor 2005 waren de middelen voor 100% te koppelen aan de operationele doelstel-</p>	<p>Er is sprake van een tegenstrijdig beeld qua VBTB-conformiteit van begroting en jaarverslag. Er is in vergelijking met vorig jaar méér concrete informatie over wat beoogd werd en wat daarvan is bereikt, maar de informatie over wat daarvoor gedaan is en wat dat heeft gekost, is iets minder concreet dan in het Jaarverslag 2004.</p>	<p>Zorg bij het formuleren van doelen, prestaties en middelen in de begroting ook voor goede waarborgen in de administratie zodat ook in het jaarverslag een samenhangend beeld kan worden gegeven van de realisatie.</p> <p>Het uiteenzetten van de beleidstheorie zal een belangrijke bijdrage leveren aan het verhogen van de inhoudelijke kwaliteit van begroting en jaarverslag.</p>	<p>De concreetheid van acties in het Jaarverslag 2005 ten opzichte van 2004 is een punt van aandacht. De minister herkent zich niet in onze bevinding aangaande de derde H-vraag. Volgens de minister worden de kosten van operationele doelstellingen in begroting en jaarverslag dezelfde budgettaire gegevens gebruikt.</p>

	Art. nr. en bedrag	Stand van zaken	Conclusie	Aanbeveling	Toezegging minister
	Afgerond in 2004				
2003	Artikel 21	<i>Directie I&A</i> De interne controle is sterk verbeterd, zowel in opzet als in werking. Bij de transactie-uitgaven en het materieelbeheer blijft nog wel ruimte bestaan voor verdere verbetering.	Wij kwalificeren het beheer van de directie I&A niet langer als onvolkomenheid.	Wijs de betreffende dienstonderdelen nadrukkelijk op het verplichte gebruik van het centrale register.	De minister is hier niet op ingegaan.
2002	---	<i>Contractbeheer</i> Er zijn in 2005 verdere verbeteringen doorgevoerd in het contractbeheer. Er is een centraal register in gebruik genomen. Een aantal dienstonderdelen levert echter nog geen input voor het register.	Hoewel op onderdelen nog verbetering mogelijk is kwalificeren wij het contractbeheer niet langer als onvolkomenheid.	Wijs de betreffende dienstonderdelen nadrukkelijk op het verplichte gebruik van het centrale register.	De minister zegt toe dat in 2006 de directie IZ de relevante contractgegevens van alle dienstonderdelen zal invoeren in het centrale contractenregister.
2004	---	<i>Beheer materiële vaste activa</i> Het Ministerie van EZ heeft in 2005 voldoende inspanningen verricht die hebben geleid tot verbetering in het beheer van de materiële vaste activa bij het agentschap SenterNovem, de NMa en de directie IZ. Bij het agentschap Telecom en het CPB is het materieelbeheer nog onvol-	Wij kwalificeren het beheer van de materiële vaste activa niet langer als een onvolkomenheid.		De minister is hier niet op ingegaan.

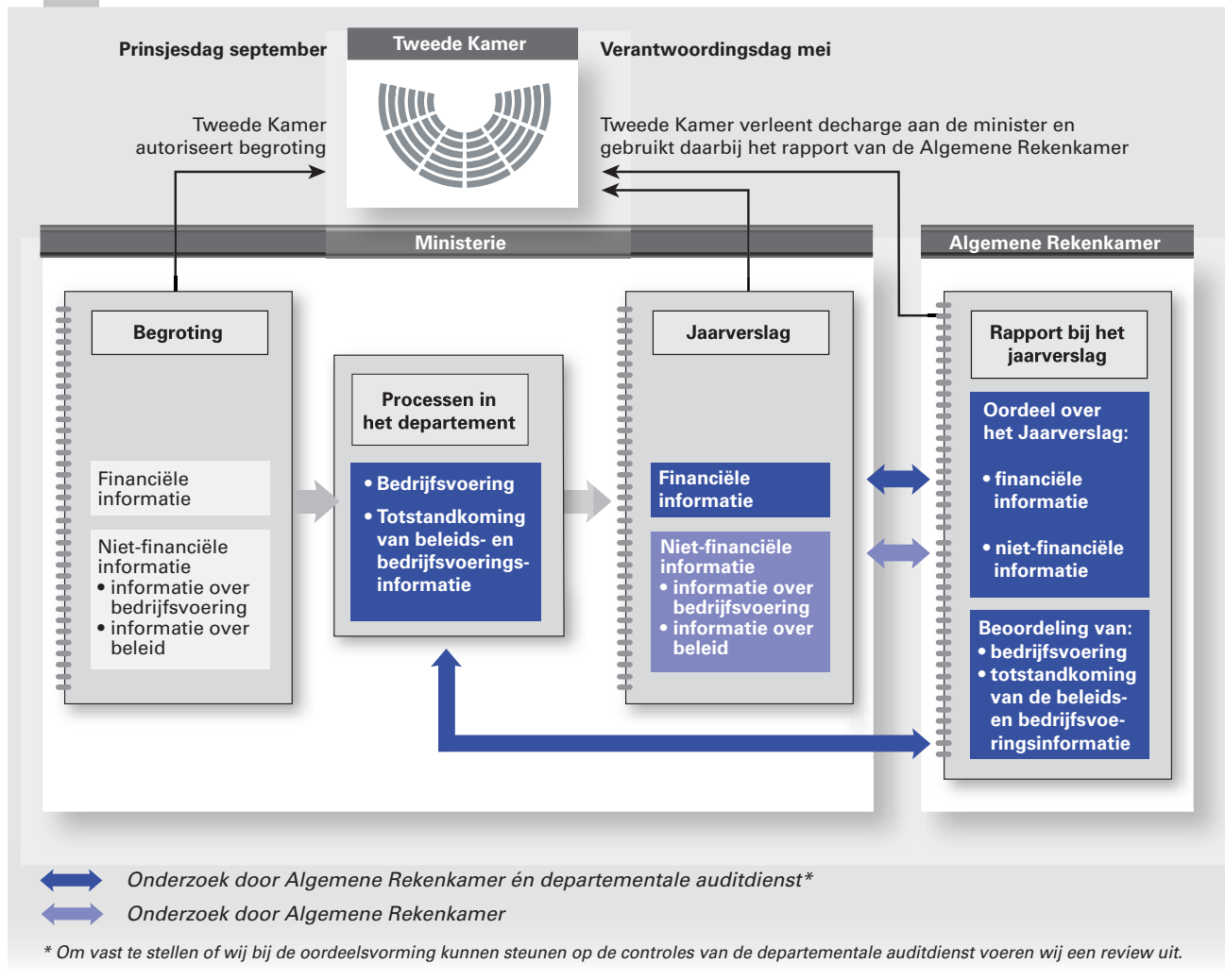
1 INLEIDING

1.1 Rapport bij het jaarverslag

De Algemene Rekenkamer heeft onderzocht of het Jaarverslag 2005 van het Ministerie van Economische Zaken (EZ; begrotingshoofdstuk XIII) voldoet aan de eisen die de Comptabiliteitswet 2001 (CW 2001) stelt. Daarnaast hebben wij de bedrijfsvoering van het ministerie onderzocht en het financieel beheer en materieelbeheer beoordeeld. In dit rapport vindt u de oordelen en de belangrijkste resultaten van het onderzoek. In figuur 1 staat wat de Algemene Rekenkamer wanneer onderzoekt en voor wie wij dat doen.

Figuur 1

Plaats onderzoek Algemene Rekenkamer in het proces van begroting tot verantwoording



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 stimuleert het ministerie met de inzet van subsidies kennisontwikkeling en innovatie, exportbevordering en ondernemerschap. De uitvoering van deze taken berust voor een belangrijk deel bij de agentschappen SenterNovem, EVD, het Octrooicentrum Nederland (OCN) en andere uitvoeringsinstellingen zoals de Nederlandse Mededingingsautoriteit (NMa) en de Dienst Toezicht Energie (DTe).

De staatssecretaris van EZ draagt 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 hebben wij een apart rapport bij het jaarverslag opgesteld.

De uitgaven van het ministerie bedroegen in 2005 € 1 864,9 miljoen. De verplichtingen bedroegen € 2 704,2 miljoen en de ontvangsten € 7 541,5 miljoen.

Binnen het Ministerie van EZ hebben zich in 2005 de volgende belangrijke ontwikkelingen voorgedaan.

Reorganisatie

De directoraten-generaal Energie (DG E) en Telecommunicatie en Post (DG TP) zijn per 1 januari 2006 samengevoegd tot het nieuwe DG Energie en Telecom.

Bij de stafdirectie Personeel en Organisatie (P&O) is weer een nieuwe reorganisatie voorzien.

Herijking financieel instrumentarium

In 2005 werden de EZ-instrumenten grondig herzien om te komen tot minder regelingen en minder loketten. Hiermee moet de ondernemer beter bediend worden; tegelijkertijd wordt nadrukkelijker ingezet op de voor de Nederlandse economie belangrijke gebieden.

1.3 Opzet van het onderzoek

De Algemene Rekenkamer heeft op basis van de risicoanalyse en de Audit-Actielijst 2005 een programma opgesteld voor het jaarlijkse rechtmatigheidsonderzoek bij het Ministerie van EZ. We hebben aandacht besteed aan de volgende onderwerpen:

- de afloop van de vier onvolkomenheden en de ontwikkeling van de negen aandachtspunten uit de Audit-Actielijst 2005;
- het beheer van enkele financiële regelingen verband houdende met innovatie;
- de kwaliteit van het financieel beheer in de laatste twee maanden van het jaar (begrotingsuitputting);
- de kwaliteit van de beleidsinformatie in het jaarverslag, onder andere gemeten aan de hand van een VBTB-toets¹ (met bijzondere aandacht voor beleidsartikel 2, «Een sterk innovatievermogen»);
- de totstandkoming van de beleidsinformatie en bedrijfsvoeringsparagraaf in het jaarverslag.

¹ Hierbij wordt gekeken naar de mate waarin de beleidsinformatie voldoet aan de nieuwe manier van verantwoorden die in 1999 is ingezet met de kabinetsnota *Van beleidsbegroting tot beleidsverantwoording* (VBTB). Ministeries moeten in de departementale jaarverslagen duidelijk maken of met het bestede budget de geplande prestaties zijn geleverd en de beoogde effecten zijn bereikt. Zie verder § 2.3.2.

1.4 Leeswijzer

Dit rapport bij het Jaarverslag 2005 van het Ministerie van EZ begrotingshoofdstuk XIII) omvat, behalve een samenvatting en een inleiding, drie hoofdstukken.

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

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

De reactie van de minister van EZ en het nawoord van de Algemene Rekenkamer zijn opgenomen in hoofdstuk 4.

Dit rapport telt verder vijf bijlagen. In bijlage 1, 2 en 3 staan overzichten die de resultaten van het rechtmatigheidsonderzoek schematisch weergeven. Zo staan in bijlage 1 de begrote en verantwoorde bedragen, in bijlage 2 alle fouten en onzekerheden en in bijlage 3 de onvolkomenheden.

Bijlage 4 bevat de gebruikte afkortingen. Bijlage 5 ten slotte, is een verklarende woordenlijst.

2 JAARVERSLAG

De Algemene Rekenkamer heeft het Jaarverslag 2005 van het Ministerie van EZ (begrotingshoofdstuk XIII) beoordeeld. Wij hebben 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, spreken wij respectievelijk 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 respectievelijk de paragrafen 2.2, 2.2 en 2.3.

Oordeel jaarverslag

Het jaarverslag over 2005 van het Ministerie van EZ voldoet aan de eisen die de CW 2001 stelt, met uitzondering van een bedrag van € 11,4 miljoen aan onrechtmatige uitgaven verantwoord op begrotingsartikel 2, «Bevorderen van innovatiekracht» dat de tolerantiegrens op artikelniveau overschrijdt (zie § 2.1.1. voor toelichting).

2.1 Financiële informatie en saldibalans

Met «financiële informatie» wordt bedoeld:

- alle verplichtingen, uitgaven, ontvangsten in de verantwoordingsstaat van het ministerie en de toelichting daarbij;
- alle baten, lasten, kapitaaluitgaven, kapitaalontvangsten, balansposten in de verantwoordingsstaat van de baten-lastendiensten en de toelichting daarbij. Bij het Ministerie van EZ gaat het om de volgende baten-lastendiensten: SenterNovem, EVD, Octrooicentrum Nederland en Telecom.

De «saldibalans» is een overzicht van de posten die aan het eind van het jaar nog openstaan en die naar het volgende jaar moeten worden meegenomen.

De CW 2001 stelt de volgende eisen aan de financiële informatie en de saldibalans:

- rechtmatig totstandgekomen;
- op deugdelijke wijze weergegeven;
- in overeenstemming met de verslaggevingseisen opgesteld.

2.1.1 Oordeel financiële informatie

De financiële informatie in het jaarverslag over 2005 het Ministerie van EZ (begrotingshoofdstuk XIII) voldoet aan de eisen die de CW 2001 stelt, met uitzondering van een bedrag van € 11,4 miljoen aan onrechtmatige uitgaven verantwoord op begrotingsartikel 2, «Bevorderen van innovatiekracht», dat de tolerantiegrens op artikelniveau overschrijdt. Het betreft het verstrekken van een subsidievoorschot aan de stichting Syntens voor 2006. De onrechtmatigheid komt voort uit het feit dat Syntens niet de vereiste informatie heeft aangeleverd en het ministerie desondanks is

overgegaan tot het betalen van het voorschot voor het jaar 2006. Uit het dossier kon niet geheel worden opgemaakt waarom toch het voorschot is toegekend en waarom is afgeweken van de gestelde regels. Het ministerie heeft toegezegd om voortaan duidelijk en gemotiveerd vast te leggen waarom in incidentele gevallen, ondanks het niet voldoen aan alle voorwaarden, toch wordt overgegaan tot het betalen van een voorschot.

Verantwoordingsstaat ministerie en toelichting

Onderstaand overzicht laat de totaalbedragen zien waaruit de verantwoordingsstaat 2005 is opgebouwd en de fouten, onzekerheden en onvolledigheden die de Algemene Rekenkamer heeft geconstateerd.

Overzicht 1

Bedragen van de verantwoordingsstaat 2005, Ministerie van Economische Zaken (x € 1 miljoen)

	Verplichtingen	Uitgaven	Ontvangsten
Totaalbedragen verantwoordingsstaat	2 704,2	1 864,9	7 541,5
Belangrijke fouten en onzekerheden ¹	0	11,4	0
Overige fouten en onzekerheden ²	0,7	4,3	0
Totaalbedrag fouten en onzekerheden	0,7	15,7	0

¹ Dit is het totaal van fouten (onjuistheden en onvolledigheden) en onzekerheden *die de tolerantiegrenzen op één of meer artikelen overschrijden*.

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

In bijlage 2 worden de belangrijke fouten en onzekerheden nader toegelicht. Het totaalbedrag aan fouten en onzekerheden voor de verplichtingen, de uitgaven en de ontvangsten valt binnen de tolerantiegrenzen voor de verantwoordingsstaat als geheel. De tolerantiegrens voor fouten en onzekerheden bedraagt 1% respectievelijk 3% van de totale verantwoordingsstaat.

Het bedrag aan verplichtingen en uitgaven bevat in totaal € 24,4 miljoen respectievelijk € 4,7 miljoen aan overschrijdingen (zie bijlage 1). Indien de Staten-Generaal niet akkoord gaat met de desbetreffende slotwetmutaties, zal de Algemene Rekenkamer het positieve oordeel over de financiële informatie in het jaarverslag mogelijk moeten herzien.

Verantwoordingsstaat baten-lastendiensten en toelichting

De Algemene Rekenkamer heeft geconstateerd dat er geen belangrijke fouten en onzekerheden zijn in de rechtmatigheid, de deugdelijke weergave en het voldoen aan de verslaggevingsvoorschriften.

Het eigen vermogen van het agentschap Telecom bedroeg ultimo 2005 29% van de omzet. Dit betekent een toename van 9% ten opzichte van ultimo 2004. Dit surplus is eigendom van de vergunninghouders die betalen voor een etherfrequentie en kan daarom niet worden afgestort aan het moederdepartement. Ofschoon er getracht is het eigen vermogen af te bouwen door middel van tariefsverlaging is dit voor 2005 nog niet gelukt. Het Ministerie van EZ onderzoekt thans of het surplus anders verantwoord kan worden, bijvoorbeeld onder het vreemd vermogen.

2.1.2 Oordeel saldibalans en toelichting

De saldibalans 2005 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 2005 is opgebouwd en de fouten, onzekerheden en onvolledigheden die de Algemene Rekenkamer heeft geconstateerd.

Overzicht 2

Saldibalans per 31 december 2005, Ministerie van Economische Zaken (x € 1 miljoen)

Totaalsaldo (debet + credit)	39 009,8
Beoordeeld totaal saldibalans debet + credit ¹	18 014,3
<hr/>	
Totaal van fouten en onzekerheden die de tolerantiegrenzen voor een of meer saldibalansposten overschrijden	0
Overige fouten en onzekerheden	8,4
<hr/>	
Totaalbedrag fouten en onzekerheden	8,4

¹ Uitgaven en ontvangsten ten laste van de begroting en tegenrekeningen tellen niet mee voor het beoordeelde totaal. Het bedrag dat onvolledig is, is niet nauwkeurig te schatten en is daarom niet meegenomen in het totaalbedrag van fouten en onzekerheden.

In bijlage 2 worden de belangrijke fouten en onzekerheden nader toegelicht. Het totaalbedrag aan fouten en onzekerheden in de posten van de saldibalans valt binnen de tolerantiegrenzen van de saldibalans als geheel. De tolerantiegrens voor fouten en onzekerheden bedraagt 1% respectievelijk 3% van het beoordeelde totaal van de saldibalans in zijn geheel. Voor de Rekening-courant Rijkshoofdboekhouding en de liquide middelen geldt een tolerantiegrens van 0%.

Het totaal aan openstaande voorschotten dat is afgerekend bedraagt € 952,1 miljoen. De afrekeningen voldoen aan de eisen die de CW 2001 stelt.

2.2 Informatie over de bedrijfsvoering

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

- het financieel beheer;
- het materieelbeheer en de daartoe bijgehouden administraties;
- de werkplancyclus;
- het personeelsbeheer;
- het ICT-beheer;
- het Voorschrift Informatiebeveiliging Rijksdienst (VIR);
- het integriteitsbeleid;
- de doelstellingen op het terrein van de huisvesting.

De paragraaf bevat een mededeling bedrijfsvoering, waarmee de minister expliciet aangeeft dat er sprake is van beheerste bedrijfsprocessen met uitzondering van een aantal personele processen. Deze worden apart toegelicht. Het opnemen van een mededeling over de bedrijfsvoering is overigens niet verplicht. Toch heeft de minister ervoor gekozen een mededeling op te nemen. Wij spreken hiervoor onze waardering uit.

2.2.1 Oordeel informatie over de bedrijfsvoering

De informatie over de bedrijfsvoering in het Jaarverslag 2005 van het Ministerie van EZ is op deugdelijke wijze tot stand gekomen en voldoet aan de verslaggevingseisen.

De minister geeft in de bedrijfsvoeringsparagraaf een bedrijfsvoeringsverklaring af. De auditdienst van het Ministerie van EZ doet een uitspraak over de getrouwheid van deze bedrijfsvoeringsverklaring. De verschillende audits die de auditdienst uitvoert verschaffen voldoende informatie om zekerheid te kunnen verschaffen over de betrouwbaarheid van het oordeel in de bedrijfsvoeringsparagraaf.

De resultaten van het onderzoek van de Algemene Rekenkamer naar de bedrijfsvoering zelf van het Ministerie van EZ zijn opgenomen in hoofdstuk 3.

2.3 Informatie over beleid

Bij het beoordelen van de beleidsinformatie in het jaarverslag 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 jaarverslag (zie § 2.3.1). Ook onderwerpen wij de jaarverslagen aan de «VBTB-toets» (zie § 2.3.2). Wij bekijken daarbij of per operationele doelstelling concrete informatie is opgenomen over doelen, prestaties en middelen en zo niet, of het ontbreken van die informatie wordt uitgelegd («comply or explain»).

Voor beleidsartikel 2, «Bevorderen van innovatiekracht», hebben we niet alleen de aanwezigheid maar ook de betekenis van de beleidsinformatie onderzocht (zie § 2.3.3).

2.3.1 Oordeel informatie over beleid

De informatie over het gevoerde beleid in het Jaarverslag 2005 van het Ministerie van EZ is op deugdelijke wijze tot stand gekomen, met uitzondering van de totstandkoming bij het directoraat-generaal Buitenlandse Economische Betrekkingen (DG BEB). Bovendien zijn er verbeteringen mogelijk in de verslaglegging.

Het percentage prestatie-indicatoren waarvoor een risico voor de deugdelijke totstandkoming is gesignaleerd, bedroeg ultimo 2005 6% tegen 11% in 2004. De risico's doen zich nu met name voor bij de beleidsartikelen 1, 3, 5 en 9. De risico's betreffen de betrouwbaarheid van de bron en het ontbreken van zichtbare interne controle op deze gegevens. Uit bovenstaande blijkt dat er qua opzet een verbetering is bereikt maar in de werking is een achteruitgang opgetreden bij het totstandkomingsproces van de beleidsinformatie.

Met name het beheer van de prestatie-indicatoren bij het DG BEB scoort onvoldoende in de wegingsystematiek van de auditdienst.

Bevindingen auditdienst EZ

Bij ons hierboven vermelde oordeel over de totstandkoming van de beleidsinformatie in het jaarverslag van het Ministerie van EZ baseren wij ons op onderzoek van de auditdienst van het Ministerie van EZ. De bevindingen van de auditdienst over dit onderwerp zijn niet in het

jaarverslag van het Ministerie van EZ terechtgekomen. De opstellers van het jaarverslag hebben naar onze mening niet volledig geciteerd uit het rapport van de auditdienst.

De volgende tekortkomingen zijn gesignaleerd bij de totstandkoming van de beleidsinformatie:

- Het ministerie neemt de prestatie-indicatoren afkomstig van agentschappen stelselmatig over, ofschoon er bij deze agentschappen geen sprake is van zichtbare (interne) controle. Het ministerie gaat er ten onrechte van uit dat accountantsverklaringen bij deze diensten ook de prestatie-indicatoren afdekken.
- Volledige implementatie van de administratieve organisatie (AO) blijft, net als in 2004, een aandachtspunt. Dat geldt ook voor de monitoring van de AO en voor het opnemen van een heldere instructie of verwijzing voor de aanlevering van gegevens over de realisatie van het beleid.
- Over het geheel genomen is de procesgang voor de totstandkoming van de prestatie-indicatoren nog niet geheel in overeenstemming met de AO.
- De aansluiting van de realisatiegegevens van de indicatoren op de onderliggende administraties behoeft verbetering.

2.3.2 VBTB-toets

De Algemene Rekenkamer heeft met de «VBTB-toets» onderzocht of de beleidsinformatie in de jaarverslagen concreet 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?

Het antwoord op deze vragen is concreet wanneer de maatschappelijke doelen en de prestaties specifiek, meetbaar en tijdgebonden geformuleerd zijn en wanneer de middelen zijn gekoppeld aan de operationele doelstellingen.

Met ingang van de begroting voor 2006 geldt het principe «comply or explain» (pas toe of leg uit): de begrotingen en jaarverslagen moeten per operationele doelstelling concrete antwoorden bevatten op respectievelijk de W-vragen en de H-vragen («comply»), tenzij de minister uitlegt waarom dit niet mogelijk is («explain»). Vooruitlopend op de Begroting 2006 heeft het Ministerie van EZ ook gebruikgemaakt van de mogelijkheid tot uitleggen in het Jaarverslag 2005.

De resultaten van de VBTB-toets worden in figuur 2 weergegeven. Om de ontwikkeling in de tijd te laten zien hebben we de scores van 2005 vergeleken met de scores van 2003, 2004 en 2006.

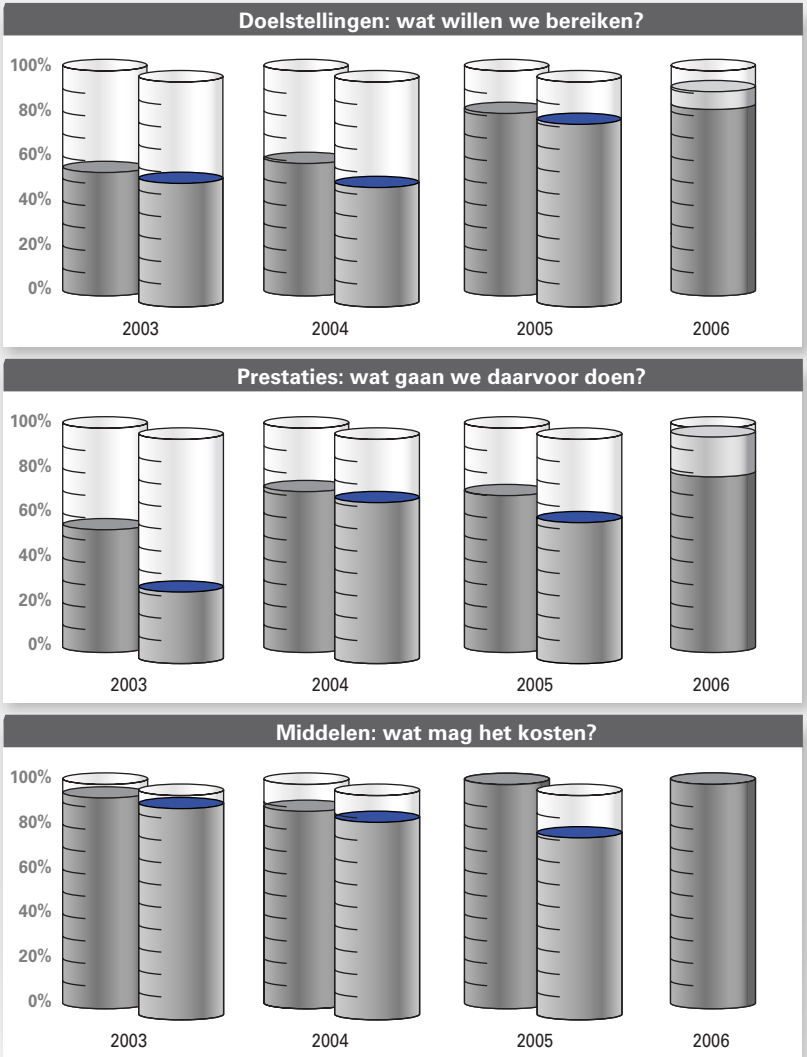
C Concrete informatie over beleid in begroting en jaarverslag

Ministerie van Economische Zaken

Figuur 2



Begroting	Jaarverslag	
		Percentage operationele doelstellingen waarover de minister concrete informatie heeft opgenomen
		Percentage operationele doelstellingen waarbij de minister heeft uitgelegd waarom er geen concrete informatie over is opgenomen (explain)



Informatie over (maatschappelijke) doelen

Het Ministerie van EZ heeft de vraag «Hebben we bereikt wat we hebben beoogden?» (eerste H-vraag) voor 81% van de 27 operationele doelstellingen concreet beantwoord. Dat is een aanzienlijke verbetering ten opzichte van de 53% die in 2004 gescoord werd. Voor 19% van de operationele doelen ontbreekt een uitwerking van (maatschappelijke) doelen in effectindicatoren, zodat het ministerie in zijn Jaarverslag niet duidelijk kon maken of deze doelstellingen zijn bereikt.

In de begroting voor 2006 is de eerste W-vraag («Wat willen we bereiken?») voor 83% van de 24 operationele doelstellingen concreet beantwoord, terwijl bij 8% uitgelegd (*explained*) is waarom (nog) geen uitwerking gemaakt kan worden. Dit betekent dat het Jaarverslag 2006 op dit punt opnieuw grotere informatiewaarde *kan* hebben dan het Jaarverslag 2005.

Informatie over prestaties

De tweede H-vraag («Hebben we gedaan wat we van plan waren te doen?») is voor 63% van de 27 operationele doelen concreet beantwoord. Ten opzichte van 2004 (72%) is dit een lichte verslechtering. Bij 7% van de operationele doelen is wél concrete informatie in de begroting 2005 gegeven over de beoogde prestaties, maar niet meer in het jaarverslag.

Voor 2006 constateert de Algemene Rekenkamer dat sprake is van vooruitgang. De tweede W-vraag is voor 79% van de operationele doelen concreet beantwoord, terwijl voor 17% uitgelegd is waarom dit volgens het ministerie (nog) niet kan. Dit betekent dat het Jaarverslag 2006 qua informatiewaarde over de tweede W-vraag ook een vooruitgang te zien *kan* geven.

Informatie over de middelen

De derde W-vraag («Heeft het gekost wat we dachten dat het zou kosten?») is in het Jaarverslag 2005 opnieuw iets minder concreet beantwoord dan in 2004: 81% van de operationele doelstellingen, tegen 88% in 2004 en 94% in 2003. In de begroting voor 2005 waren de middelen voor 100% te koppelen aan de operationele doelstellingen, maar in het jaarverslag was dit voor 19% van deze doelstellingen niet mogelijk.

De uitgangspositie voor het volgende jaarverslag is opnieuw goed. In de begroting voor 2006 zijn de middelen opnieuw voor 100% gekoppeld aan de operationele doelen.

Conclusie

Wij concluderen dat er bij het Ministerie van EZ sprake is van een tegenstrijdig beeld qua VBTB-conformiteit van begroting en jaarverslag. Er is meer concrete informatie over wat beoogd werd en wat daarvan is bereikt, maar de informatie over wat daarvoor gedaan is en wat dat heeft gekost, is iets minder concreet dan in jaarverslag 2004. Wij vragen hiervoor aandacht.

2.3.3 Verdiepingsonderzoek beleidsinformatie artikel 2 (innovatievermogen)

Met ons rechtmatigheidsonderzoek willen wij een positieve bijdrage leveren aan het verantwoordingsdebat. Daartoe hebben wij, aanvullend op de hiervoor besproken VBTB-toets, bij elk ministerie één beleidsartikel uit de departementale begroting voor 2006 nader onderzocht. Daarbij zijn

we nagegaan wat de *betekenis* is van de in het beleidsartikel opgenomen informatie: in hoeverre kan deze de Tweede Kamer helpen een debat met de minister te voeren?

Bij de begroting van EZ hebben wij deze verdiepingsslag gemaakt bij het artikel met het grootste financieel belang (realisatie uitgaven in 2005: € 498,5 miljoen). Dat is beleidsartikel 2, «Een sterk innovatievermogen.» We hebben met name gekeken naar de betekenis van de informatie over dit beleidsartikel in de memorie van toelichting bij de EZ-begroting voor 2006. We hebben ervoor gekozen een aantal hoofdpunten aan te geven, zonder op elk detail in te gaan.

De drie W-vragen

De algemene doelstelling en de operationele doelstellingen van artikel 2 hebben een systematische opbouw. Telkens komen de motivering, de instrumenten, de activiteiten en een tabel met prestatie-indicatoren overzichtelijk terug. Ook zijn tabellen opgenomen met de budgettaire verplichtingen door de jaren heen en met een overzicht van beleids-onderzoeken. Hiermee zijn de W-vragen beantwoord.

Doelstelling

De algemene doelstelling van artikel 2 is te werken aan een sterk innovatievermogen van de Nederlandse economie om duurzame economische groei te realiseren.

Als «effectgegevens» worden het omzetaandeel van nieuwe of verbeterde producten en het aantal Europese octrooien genoemd. Deze gegevens, aldus de memorie van toelichting, «geven een beeld van het Nederlandse innovatievermogen».

Er worden vervolgens drie indicatoren vermeld: (1) omzedeel van nieuwe of verbeterde producten als percentage van de totale omzet van de industrie; (2) omzedeel van nieuwe of verbeterde producten als percentage van de totale omzet van de diensten; (3) aantal aangevraagde Europese octrooien, per miljoen personen van de beroepsbevolking. Waarom deze indicatoren zijn gekozen en waarom daarvoor *relatieve* doelen (Nederland in verhouding tot andere EU-lidstaten) zijn geformuleerd, wordt niet toegelicht.

Hoe de inspanningen van het Ministerie van EZ gericht op vergroting van het innovatievermogen budgettair en beleidsmatig passen binnen het totale innovatiebeleid van het Rijk (Innovatieplatform, activiteiten vanuit het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap enzovoort), wordt slechts hier en daar ad hoc verduidelijkt. Voor het inzicht van de Tweede Kamer zou het nuttig zijn om deze samenhang nadrukkelijker aan te brengen.

Prestatie-indicatoren

Bij de algemene doelstelling worden de hierboven genoemde drie effectindicatoren vermeld (die in de in de begroting opgenomen tabel overigens prestatie-indicatoren worden genoemd).²

Bij de vijf operationele doelstellingen zijn in totaal twaalf prestatie-indicatoren geformuleerd. De meeste (acht) van deze twaalf indicatoren zijn echter de facto – op zichzelf relevante – *effect*indicatoren. In de begroting 2005 waren deze ook nog als zodanig opgenomen (zie overzicht in tabel 1).

² De termen «prestatiegegevens», «prestatie-indicatoren» en «effectindicatoren» worden niet consequent gehanteerd in de EZ-begroting voor 2006. In het jaarverslag over 2005 gaat dit wel goed. Daarin is onder de kop «prestatiegegevens» de voortgang gemeld op de drie indicatoren in de begroting voor 2005, die terecht «effectindicatoren» genoemd worden.

Tabel 1. Operationele doelstellingen en prestatie-indicatoren artikel 2 EZ-begroting 2006

Operationele doelstelling	Prestatie-indicator genoemd in begroting 2006	Goed benoemd in begroting 2005
A. Kennisbescherming	1. Aandeel van innovatieve bedrijven die de laatste drie jaar één of meer octrooien hebben aangevraagd	Effectindicator
B. Meer starters die technologische kennis ontwikkelen en benutten	2. Totale door technostarters gerealiseerde omzet 3. Totale gerealiseerde omzet van de door het Technopartner-programma ondersteunde technostarters	Effectindicator Effectindicator
C. Meer toepassing van kennis in het MKB	4. Aandeel innovatieve bedrijven in het MKB 5. Klanttevredenheid bij Syntens 6. Klanttevredenheid bij TNO voor het deel met doel-financiering van EZ 7. Aantal MKB-bedrijven dat een samenwerkingscontract heeft met TNO als gevolg van EZ-doelfinanciering, ten opzichte van het totale aantal gecontracteerde bedrijven	Effectindicator Prestatie-indicator Prestatie-indicator Prestatie-indicator [NB: het voorlaatste woord – «gecontracteerde» – stond in 2005 niet in de indicator]
D. Meer ontwikkeling en benutting van technologische kennis door bedrijven	8. Research&development (R&D-)uitgaven van bedrijven als percentage van het bruto binnenlands product 9. Aandeel van technologische innovatieve bedrijven met samenwerkingsverbanden (totaal van industrie en diensten) 10. Aantal aanvragers en gebruik in arbeidsjaren van de Wet bevordering speur- en ontwikkelingswerk (WBSO)	Effectindicator Effectindicator Prestatie-indicator [NB: in 2005 twee indicatoren, die zijn samengevoegd]
E. Versterken kennisbasis door samenwerking van bedrijven en kennisinstellingen	11. Aandeel innovatieve bedrijven dat innoveert in samenwerking met universiteiten en research-instellingen als percentage van het totale aantal innovatieve bedrijven 12. Aandeel van «Human Resources in Science and Technology» (HRST) in totale werkgelegenheid	Effectindicator Effectindicator [NB: in 2005 was sprake van «Kern-HRST»]

Waarom deze wijzigingen in 2006 zijn doorgevoerd, geeft de memorie van toelichting bij de EZ-begroting voor 2006 niet aan. Het gevolg is echter dat bij acht van de twaalf indicatoren de relatie tussen de voorgenomen activiteiten en ingezette instrumenten enerzijds en de beoogde «prestaties» anderzijds, niet gelegd kan worden. De realisatie van geformuleerde kwantitatieve doelen als «totale door technostarters gerealiseerde omzet», «aandeel van innovatieve bedrijven die de laatste drie jaar één of meer octrooien hebben aangevraagd», of «R&D-uitgaven bedrijven als percentage van het bruto binnenlands product» is immers van veel endogene en exogene factoren afhankelijk en slechts gedeeltelijk – in welke mate is niet duidelijk – de uitkomst van het gevoerde beleid.³ Indien een causaal verband tussen prestatie-indicatoren en instrumenten niet of moeilijk te leggen is, zou dit volgens ons benoemd moeten worden. Ook zou duidelijk moeten zijn hoe de prestatie-indicatoren, de activiteiten (beoogde prestaties) en instrumenten met elkaar verbonden zijn. Dit verband is nu niet altijd traceerbaar.

Relatieve of absolute streefwaarde

Met veel prestatie-indicatoren wordt een *relatieve* positie binnen de Europese Unie nagestreefd. Voorbeelden zijn: «Aandeel innovatie bedrijven in het MKB» en «Aandeel van Human Resources in Science en Technology in totale werkgelegenheid.» Het zou de inzichtelijkheid vergroten als wordt toegelicht *waarom* voor dergelijke relatieve doelen is gekozen terwijl in andere gevallen *absolute* streefwaarden zijn geformuleerd. Voorbeelden van absolute streefwaarden zijn: «Totale door technostarters gerealiseerde omzet» en «Totale gerealiseerde omzet van de door het Technopartner-programma ondersteunde technostarters.» Bij deze indicatoren rijst overigens de vraag in welke mate successen of tegenvallende resultaten aan het ingezette beleid toe te schrijven zijn.

³ Dit geldt ook voor vijf andere prestatie-indicatoren. Alleen bij de indicatoren 5, 6, 7 en 10 in tabel 1 kan de relatie tussen voorgenomen beleid en de streefwaarde(n) worden gelegd.

Immers, de economische conjunctuur zal (in deze gevallen) van grote invloed zijn.

Ingezette middelen

De aansluiting tussen de tabel met budgettaire gevolgen van het beleid en de instrumenten en activiteiten onder de verschillende operationele doelstellingen is niet altijd eenvoudig te maken en vereist soms flink wat zoek- en puzzelwerk. Dit gegeven, gevoegd bij het feit dat apparaatskosten niet worden uitgesplitst over operationele doelstellingen, vergroot de inzichtelijkheid en controleerbaarheid niet.

Conclusie

In zijn begroting voor 2006 geeft de minister van EZ voor beleidsartikel 2, «Een sterk innovatievermogen», antwoord op de drie W-vragen. Echter, de bruikbaarheid van de verstrekte informatie kan verder vergroot worden door de keuze van effectindicatoren voor de algemene doelstelling te beargumenteren, door prestatie-indicatoren te kiezen die een direct(er) gevolg zijn van de activiteiten en instrumenten, door toe te lichten waarom wat voor soort (absolute of relatieve) streefwaarden zijn gekozen bij indicatoren en door een duidelijker koppeling aan te brengen tussen de ingezette middelen en de operationele doelstellingen. Daarnaast verdient het, om verwarring te voorkomen, aanbeveling de termen «prestatiegegevens», «prestatie-indicator», en «effectindicator» consequent te hanteren, zoals is gedaan in het Jaarverslag 2005. Het opnemen van een uiteenzetting over de beleidstheorie, zoals in de ontwerpbegroting 2007 wordt geïntroduceerd («omschrijving van de samenhang in beleid»), zal mogelijk tot verdere verbetering leiden.

De zojuist geschetste situatie is niet nieuw. Al in 2002 werd in de *Eindrapportage IBO technologiebeleid*⁴ geconcludeerd dat onvoldoende inzicht in de effectiviteit van verschillende instrumenten van het innovatiebeleid deels wordt veroorzaakt door de onduidelijke formulering van legitimatie en doelstellingen van instrumenten, frequente aanpassingen van de opzet van een instrument, en het gebruik van onderzoeksmethoden die niet zijn toegesneden op de vraagstelling. Gesteld werd toen:

«De kwaliteit van de informatie op basis waarvan beleid wordt beoordeeld en bijgestuurd zal sterk moeten verbeteren. De nieuwe (VBTB) opzet van de begroting eist dat ook.»

Uit ons verdiepingsonderzoek naar artikel 2 van de begroting van het Ministerie van EZ voor 2006 blijkt dat sinds 2002 weliswaar positieve ontwikkelingen zijn gerealiseerd, maar dat verdere inhoudelijke verbeteringen in de begrotingen (en jaarverslagen) de komende jaren mogelijk zijn.

⁴ Ministerie van EZ (2002). *Samenwerken en stroomlijnen: opties voor een effectief innovatiebeleid; Eindrapportage IBO technologiebeleid*, p. 10 en p. 60. Den Haag: eigen beheer.

3 BEDRIJFSVOERING

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

Bedrijfsvoering is de 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.

Wij baseren ons oordeel over het financieel beheer, het materieelbeheer en de daartoe bijgehouden administraties op eisen die de CW 2001 stelt. Het financieel beheer en het materieelbeheer moeten rechtmatig, ordelijk en controleerbaar zijn en zo doelmatig mogelijk zijn ingericht. De administraties moeten daarnaast ook inzicht bieden in het gevoerde beheer.

Dit hoofdstuk geeft eerst een beschrijving van de onvolkomenheden die we hebben aangetroffen in de bedrijfsvoering (§ 3.1). In § 3.2 wordt ingegaan op de opgeloste onvolkomenheden. In de conclusies (§ 3.3) is het oordeel te vinden over het financieel beheer, het materieelbeheer en de daartoe bijgehouden administraties. Hier staan ook conclusies over de overige onderdelen van de bedrijfsvoering en wordt de ontwikkeling van de bedrijfsvoering in de afgelopen drie jaar met een figuur weergegeven.

3.1 Onvolkomenheden

3.1.1 Financieel beheer personele aangelegenheden

De Algemene Rekenkamer constateert wederom een onvolkomenheid in het financieel beheer bij de stafdirectie P&O van het Ministerie van EZ.

In 2005 heeft de stafdirectie P&O veel energie gestoken in het realiseren van verbeterpunten. Zo is de vacature van de interne-controlefunctie in 2005 vervuld en zijn verbeteringen gerealiseerd in het beheer van de vorderingen en is in 2005 het verplichtingenbeheer in voldoende mate bij de directie geïmplementeerd.

De verbeteringen laten onverlet dat er nog serieuze knelpunten in het beheer zijn blijven bestaan. Een deel van de oorzaak ligt bij de organisatorische veranderingen van de afgelopen jaren. Ook in 2005 heeft de bedrijfsvoering van de stafdirectie P&O onder druk gestaan door de volgende ontwikkelingen:

- de beoogde overgang naar het «shared service»-systeem P-Direkt⁵ en de ontwikkeling van een «shared service center HRM» voor het Rijk;
- de veranderingen in de fiscaliteit, de sociale zekerheid en het ziektekostenstelsel;
- de interne professionalisering en de organisatieontwikkeling binnen de stafdirectie P&O;
- de herinrichting van de P-functie binnen het kerndepartement.

Bevindingen van de departementale auditdienst

Mede op basis van bevindingen van de departementale auditdienst vragen wij met nadruk aandacht voor de volgende verbeterpunten.

- De bevoegdheden voor het treffen van bijzondere regelingen zoals

⁵ Het project P-direkt behelst de voorgenomen samenvoeging van de personeels- en salarisadministraties van 130 000 ambtenaren die in dienst zijn van de rijksoverheid.

afvloeiingsregelingen, schadeloosstellingen en dergelijke is niet centraal belegd bij de stafdirectie P&O. De hiervoor geldende wet- en regelgeving is veelal complex. Hierdoor loopt het ministerie het risico dat er betalingen worden gedaan die in strijd zijn met de regels of waarvan de doelmatigheid twijfelachtig is.

- De verantwoordelijkheden voor de interne controle op mutaties in de salarisadministratie zijn in 2005 niet verduidelijkt. Hierdoor ontbrak gedurende 2005 een onafhankelijke interne controle op de verwerking van mutaties in de salarisadministratie. Inmiddels heeft de stafdirectie P&O begin 2006 een kwaliteitsbureau opgericht voor de controle van alle mutaties.
- Er ontbreken nog regelmatig voorgeschreven besluiten in de P-dossiers, zowel op centraal niveau (bij de stafdirectie P&O) als op decentraal niveau (bij de diverse dienstonderdelen van EZ). Dit leidt tot onzekerheid over de rechtmatigheid van de betalingen. De dossiervorming en het toezicht daarop verdient prioriteit.
- De halfjaarlijkse controle op de aanwezigheid van personeel wordt niet uitgevoerd en de controle op de centrale gegevensverwerking van salarismutaties in de laatste maanden van het jaar is matig. De dienstonderdelen van het departement moeten bij salarismutaties formulieren van akkoordbevinding tijdig toezenden aan P&O. Indien dit niet of niet tijdig plaatsvindt, moet de stafdirectie P&O rappelbrieven sturen. Dit is gedurende de laatste twee maanden niet gebeurd. Hierdoor kunnen fouten ontstaan in de salarisbetalingen.
- De opzet van de verbijzonderde interne-controlefunctie voor het interne beheer van de stafdirectie P&O is toereikend. Echter, vanwege het ontbreken van een audittrail (controlespoor) en de beperkte diepgang van de interne controle kon de auditdienst niet goed steunen op de feitelijke resultaten ervan. Uit dossiers met betaalde facturen bleek onvoldoende duidelijk of de betreffende prestatie ook was geleverd. Daarnaast ontbrak informatie over de solpositie van de ontvangsten waarmee de volledigheid van de ontvangsten zou kunnen worden gecontroleerd. Deze situatie brengt het risico met zich mee dat het Ministerie van EZ gelden misloopt.
- Het blijkt dat diepgaande kennis van het nieuwe verlofsysteem binnen SAP/ESS/HR binnen het Ministerie van EZ ontbreekt. Bij het opnemen van compensatieverlof is er geen controle op het maximaal op te nemen tegoed. Eventuele correcties moeten handmatig worden doorgevoerd. Of dit ook in de praktijk gebeurt is onvoldoende geborgd. Hierdoor bestaat het risico dat er meer compensatieverlof wordt opgenomen dan is toegestaan.
- Het toezicht op het decentrale beheer van P-taken door de stafdirectie P&O is nog onvoldoende. Hierdoor kunnen bijvoorbeeld de dienstonderdelen bij vertrek van een medewerker een royale regeling treffen of kunnen zij afwijken van de richtlijnen voor bewust belonen.

In aanvulling op de financial audit die de auditdienst van het Ministerie van EZ standaard verricht, heeft de dienst ook een onderzoek gedaan naar de effectiviteit en efficiency van de processen binnen de stafdirectie P&O. Uit dit onderzoek komt onder andere het beeld naar voren dat de directoraten-generaal een gebrek aan vertrouwen hebben in de centrale dienstverlening door de stafdirectie P&O. Zij stellen dat de stafdirectie P&O onvoldoende regie heeft. De stafdirectie P&O stelt hier tegenover dat de dienstonderdelen onvoldoende discipline betrachten, de regelgeving incorrect toepassen en afspraken onvoldoende nakomen.

Verantwoordelijkheidsverdeling en integraal management

In aansluiting op de constatering van de auditdienst over het gebrek aan vertrouwen concluderen wij dat er spanning bestaat tussen de toezichtsfunctie van de stafdirectie P&O en het principe van integraal management. Uit ons onderzoek blijkt dat medewerkers van de salarisadministratie soms mutaties constateren die bij de directoraten-generaal mondeling zijn toegezegd of decentraal zijn verwerkt en dat deze soms in strijd zijn met de regels. De medewerkers van de stafdirectie P&O staan dan veelal voor een voldongen feit.

Wij bevelen aan de verantwoordelijkheidsverdeling nader te bezien en hierover duidelijkheid te verschaffen. De rollen, taken en bevoegdheden van de stafdirectie P&O als toezichthouder en die van de directoraten-generaal inzake personele aangelegenheden dienen verduidelijkt en beschreven te worden. Een deel van de knelpunten wordt namelijk veroorzaakt door tekortkomingen in de decentrale uitvoering.

Ontslaguitkeringen en bewust belonen

Wij hebben enkele ontslagdossiers en dossiers van incidentele betalingen in 2005 beoordeeld. Hieruit kwam naar voren dat van de richtlijnen voor bewust belonen wordt afgeweken. Wij bevelen aan de richtlijn bij alle diensten van het Ministerie van EZ onder de aandacht te brengen. De incidentele beloningen worden immers niet meer uitgevoerd door de stafdirectie P&O, maar door de diensten zelf.

Uitkeringen UWV en ABP

Het is gebleken dat de stafdirectie P&O onvoldoende toezicht houdt op de juistheid bij de uitgaven aan uitkeringen in het kader van ontslag (UWV) en pensionering (ABP). Dit is ongewenst, aangezien met deze uitkeringen een aanzienlijk financieel belang gemoeid is. Voor een deel valt het verwijt toe aan het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK), dat optreedt als toezichthouder. De stafdirectie P&O zou echter alerter kunnen zijn op de situatie waarin accountantsverklaringen ontbreken bij aanzienlijke geldstromen.

Veder is uit controle van de auditdienst gebleken dat langdurig zieke medewerkers voor een te hoog percentage zijn doorbetaald. Sinds de afspraken in het CAO Rijk 2004 wordt in het tweede ziektejaar maximaal tot 70% van de bezoldiging betaald.

Conclusie

Wij hebben in 2005 onvoldoende voortgang geconstateerd in het beheer en het toezicht dat wordt uitgeoefend door de stafdirectie P&O. Hoewel wij begrip hebben voor de externe factoren die van invloed zijn op het functioneren van de stafdirectie, vragen wij de minister van EZ met klem de problemen op te lossen. Hierbij dient ook de verantwoordelijkheid van de directoraten-generaal voor de uitvoering van personele aangelegenheden te worden betrokken. Een deel van de knelpunten wordt namelijk veroorzaakt door tekortkomingen in de decentrale uitvoering.

Wij vragen de minister een concreet verbeterplan op te stellen dat voldoet aan de volgende eisen:

- Een realistisch tijdspad: een planning met einddata voor de realisatie van het verbeterplan en voortgangsrapportages ten behoeve van eventuele bijsturing.
- Concrete maatregelen: verbetermaatregelen gebaseerd op een probleemanalyse en een daaruit voortvloeiende inventarisatie van knelpunten en onderliggende oorzaken. De verbetermaatregelen dienen één-op-één aan te sluiten op de knelpunten die zijn geïnventariseerd.

- Controleerbare maatregelen: de verbetermaatregelen dienen op het niveau van activiteiten te worden benoemd en de beoogde resultaten moeten zijn aangegeven, zodat het effect getoetst kan worden.

3.1.2 Algemene beheersmaatregelen ICT

De ICT-infrastructuur en het begrotingsadministratiesysteem SAP biedt het Ministerie van EZ in opzet voldoende waarborgen voor een betrouwbare geautomatiseerde gegevensverwerking. De stafdirectie I&A is verantwoordelijk voor het beheer van de automatiseringsomgeving van het kerndepartement. De diensten hebben eigen automatiseringsafdelingen.

Het ministerie besteedt op gestructureerde wijze aandacht aan het ICT-beheer. Dit komt onder andere tot uitdrukking in de IT-audits die de auditdienst van het ministerie verricht naar de systemen en applicaties. Het ministerie beschikt over een stuurgroep «Samen ICT Slimmer Organiseren». Deze stuurgroep heeft de opzet van de informatiserings- & automatiseringsgovernance en ICT-strategie vastgesteld.

Autorisatiebeheer kerndepartement

Hoewel uit de onderzoeken van de departementale auditdienst over het algemeen een positief beeld naar voren komt van de te beheersen beveiligingsrisico's, zijn wij toch van oordeel dat er sprake is van een onvolkomenheid in het beheer van autorisaties in het begrotingsadministratiesysteem (SAP).

Deze kwalificatie baseren wij voornamelijk op het gegeven dat het autorisatiebeheer van de SAP-beheerders nog onvoldoende op orde is. Een relatief groot aantal gebruikers heeft in 2005 autorisaties gehad om transacties te verrichten in SAP. Veel van deze openstaande autorisaties behoren niet meer bij de functies die de medewerkers thans uitoefenen. Voorts zijn enkele controletechnische functiescheidingen niet aanwezig. Het Ministerie van EZ loopt hiermee het risico van ongewenste functievermenging of te uitgebreide bevoegdheden bij beheershandelingen.

ICT-beheer diensten

De financiële applicaties bij de buitendiensten en agentschappen van het Ministerie van EZ bieden voldoende waarborgen voor een juiste en volledige verwerking van financiële transacties. Dit geldt echter nog niet voor de niet-financiële informatiesystemen. Bij de agentschappen SenterNovem, EVD en Telecom en de buitendienst NMA ontbreken voldoende waarborgen voor de integriteit van de gegevens. Bij SenterNovem moet worden gedacht aan functiescheiding en het eigenaarschap bij calamiteiten. Bij het agentschap EVD betreft het kleine verbeteringen, noodzakelijk om het netwerk tegen de buitenwereld te beschermen en zodoende de integriteit en de exclusiviteit van de gegevens te kunnen waarborgen. Bij EVD spelen ook risico's op het gebied van integriteit-, exclusiviteit en beschikbaarheid rondom het «customer relationship managementsysteem» (CRM) van EVD. Gezien het voornemen tot uitbreiding van het gebruik van het CRM en de mogelijke aansluiting met externe systemen is het van belang om op korte termijn prioriteit te geven aan het treffen van maatregelen om de risico's voor met name de continuïteit en exclusiviteit van de gegevensverwerking te voorkomen.

Conclusie

Wij kwalificeren het autorisatiebeheer van de SAP-gebruikers bij het kerndepartement als onvolkomenheid en wij bevelen aan om op korte

termijn alle tekortkomingen rond autorisaties en controletechnische functiescheidingen binnen het SAP op te lossen. Verder vragen wij aandacht voor de beheersomgeving van de niet-financiële ICT-systemen bij SenterNovem, Telecom en de EVD.

3.2 Opgeloste onvolkomenheden

3.2.1 Financieel beheer stafdirectie I&A

Wij constateerden in ons rechtmatigheidsonderzoek van vorig jaar dat de opzet en werking van de interne controle, het beheer van de transactie-uitgaven en het materieelbeheer van de stafdirectie I&A van het Ministerie van EZ niet voldeden aan de daaraan te stellen eisen.

De stafdirectie I&A heeft hard gewerkt aan het verbeteren van de interne controle; deze is dan ook sterk verbeterd. Voor de geconstateerde gebreken bij het beheer van de transactie-uitgaven en het materieelbeheer blijft nog wel ruimte bestaan voor verdere verbetering.

Conclusie

De kwaliteit van het financieel beheer is fors vooruitgegaan. Dit is te danken aan de impuls die is gegeven aan de opzet en werking van de interne controle. Wij kwalificeren het beheer van de stafdirectie I&A niet langer als onvolkomenheid.

3.2.2 Contractbeheer

In 2005 zijn bij het Ministerie van EZ verdere verbeteringen doorgevoerd in het contractbeheer. Zo is op 1 oktober 2005 een EZ-breed contractregister gerealiseerd. Een aantal dienstonderdelen van het kerndepartement, waaronder de directoraten-generaal, levert echter nog geen input voor het register. Hierdoor gaat het nut van het centrale register deels verloren. Bij de diensten SenterNovem, Telecom, het Octrooicentrum Nederland en het Centraal Planbureau is nog ruimte voor verbetering.

Conclusie

Er is vooruitgang bij het daadwerkelijk registreren van contracten. Hoewel op onderdelen nog verbetering mogelijk is kwalificeren wij het contractbeheer niet langer als onvolkomenheid.

3.2.3 Rechtmatigheid gelden Milieu Actieplan

In ons rechtmatigheidsonderzoek van vorig jaar hebben wij het toezicht op de uitvoering van het Milieu Actieplan (MAP)⁶ als onvolkomenheid gekwalificeerd. Omdat een soortgelijke problematiek zich bij verscheidene beleidsdossiers van het ministerie kan voordoen, hebben wij geadviseerd de uitvoering van het MAP te evalueren. Het Ministerie van EZ heeft deze aanbeveling in 2005 overgenomen.

Het (externe) evaluatierapport onderscheidt tien knelpunten die zich in het toezicht op de uitvoering van het MAP hebben voorgedaan en de daaraan ten grondslag liggende oorzaken. De rode draad vormt het feit dat het MAP begin jaren negentig als *privaatrechtelijk* instrument is gestart. Door verschillende ontwikkelingen is het gaandeweg een *publiekrechtelijk* instrument geworden. De besluitvorming van de wetgever in formele zin, heeft ertoe geleid dat, het publiekrechtelijk karakter echter niet stevig verankerd is in de Wet Energiedistributie (WED) van 1996. Hierdoor bleken de afspraken die in het kader van het MAP waren gemaakt met de

⁶ In 1997 hebben de energiedistributiebedrijven op grond van de Wet energiedistributie als taak opgedragen gekregen te bevorderen dat zijzelf 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 maximum-toeslag op de tarieven van gas en elektriciteit in rekening brengen om maatregelen te bekostigen gericht op het terugdringen van de uitstoot van broeikasgassen en het verminderen van energieverbruik.

energiedistributiesector, in zeer beperkte mate juridisch afdwingbaar door de Staat. Daarbij speelde ook mee het afspraken betref die waren gemaakt met de branchevereniging EnergieNed en niet met de individuele energiebedrijven/rechtspersonen. Daardoor hadden ze voor de private partijen een hoge mate van vrijblijvendheid. Het maken van expliciete, transparante en bindende afspraken met individuele private partijen is een belangrijk leerpunt naar aanleiding van het evaluatierapport.

Conclusie

Wij kunnen ons vinden in de hoofdconclusies van het evaluatierapport dat het Ministerie van EZ heeft laten opstellen over het MAP. Wij gaan ervan uit dat bij de invulling van nieuw beleid er rekening wordt gehouden met de leerpunten uit deze evaluatie.

3.2.4 Beheer materiële vaste activa

Wij hebben over het jaar 2004 geconstateerd dat bij het Ministerie van EZ de werking van de procedures rondom het beheer van de materiële vaste activa onvoldoende was. Het ministerie heeft inspanningen verricht om deze onvolkomenheden op te lossen. Dat is gelukt bij het agentschap SenterNovem, de Nederlandse Mededingingsautoriteit (NMa) en de directie Interne Zaken. Bij het agentschap Telecom en het Centraal Planbureau is het materieelbeheer nog onvoldoende.

Conclusie

De kwaliteit van het materieelbeheer is licht vooruit gegaan. Wij kwalificeren het beheer van de materiele vaste activa niet langer als onvolkomenheid.

3.3 Overige bevindingen bedrijfsvoering

Behalve voor de hiervoor besproken opgeloste en nog bestaande onvolkomenheden vragen wij ook aandacht voor de volgende punten in de bedrijfsvoering van het Ministerie van EZ:

- het subsidiebeheer (§ 3.4.1);
- de EFRO-gelden (§ 3.4.2);
- risico's bij het voorkomen van onderuitputting (§ 3.4.3);
- het beheer van rechtspersonen waarbij EZ betrokken is (§ 3.4.4);
- het beheer van stadsverwarmingsovereenkomsten (§ 3.4.5).

3.3.1 Subsidiebeheer

Bij een departement als EZ speelt het subsidiebeheer een belangrijke rol. Wij hebben net als in 2004 de uitvoering van enkele subsidieregelingen nader onderzocht. Hierbij hebben we ook gekeken naar het vervolg dat enkele aanbevelingen van vorig jaar hebben gekregen. De volgende regelingen zijn in het onderzoek betrokken:

- Subsidieregeling Innovatiegerichte onderzoeksprogramma's (IOP);
- Wet bevordering speur- en ontwikkelingswerk (WBSO);
- Bijdrage Syntens;
- Bijdrage TNO.

3.3.1.1 Subsidieregeling innovatiegerichte onderzoeksprogramma's

De overheidsbijdragen voor innovatiegerichte onderzoeksprogramma's (IOP's) zijn al in 1979 van start gegaan. Het idee achter de subsidieverlening was het fundamenteel-strategisch onderzoek bij de kennis-

instellingen (universiteiten en onderzoeksinstituten) te laten aansluiten bij de innovatiebehoefte van het Nederlandse bedrijfsleven.

Bij de uitvoering van de subsidieregeling spelen naast SenterNovem twee soorten commissies een belangrijke rol. De programmacommissies, samengesteld uit deskundigen van kennisinstellingen en bedrijfsleven, sturen de programma's aan. De begeleidingscommissies, waarin bedrijven en kennisinstellingen participeren, begeleiden en adviseren de onderzoekers gedurende het onderzoek.

Het programmabureau IOP bij SenterNovem voert de dagelijkse leiding uit rond het IOP. In 2005 waren de volgende programma's van kracht:

- Elektromagnetische vermogenstechniek (EMVT);
- Mens-machine-interactie (MMI);
- Precisietechnologie (PT);
- Genomics;
- Generieke communicatie (GenCom);
- Integrale productcreatie- en realisatie (IPCR);
- Beeldverwerking;
- Oppervlaktetechnologie;
- Milieutechnologie/zware metalen.

Ons onderzoek naar het beheer van de IOP's leverde de volgende bevindingen op:

- SenterNovem reageert niet of nauwelijks op vertragingen bij de indieningstermijnen van voortgangsverslagen. SenterNovem lichtte desgevraagd toe dat het pas betaalt na ontvangst van de voortgangsverslagen. SenterNovem heeft naar aanleiding van onze opmerkingen aangegeven meer nadruk te zullen gaan leggen op het beheer van de termijnen en te rappelleren bij overschrijdingen.
- De sanctiemogelijkheden die in de regeling genoemd zijn, worden niet in alle committeringsbrieven apart meegedeeld. Volgens ons dienen eventuele sancties consistent in alle brieven te worden vermeld.
- Uit de committeringsbrieven is ons gebleken dat er verschillende voorwaarden worden verbonden aan de subsidietoekenning. Ter voorkoming van rechtsongelijkheid vragen wij aandacht voor meer uniformiteit in de voorwaarden.
- De bevindingen in de rapportage c.q. de verklaring van de controlerend accountant (die als waarborg bij de verantwoordingen van de subsidieontvangers wordt gevraagd) leiden niet in alle gevallen tot opmerkingen in het subsidiedossier. Zo werden opmerkingen over het ontbreken dan wel niet-sluitend zijn van tijdschrijfgegevens niet overgenomen in het dossier.
- In een enkel geval constateerden wij dat eerder afgegeven committeringsbrieven niet worden ingetrokken zodra er een nieuwe of aanvullende brief wordt opgesteld. Wij hebben vastgesteld dat door bovenstaande handelwijze de controlerend accountant is uitgegaan van een eerste committeringsbrief, terwijl er daarna nog twee aanpassingen daarop zijn verschenen. Ook in dit geval is de afwijking niet door SenterNovem geconstateerd. Wij vragen aandacht voor een kritische beoordeling van de accountantsrapportages omdat bij een onjuiste interpretatie van de accountantsrapportage er mogelijk ten onrechte van wordt uitgegaan dat de ingediende verantwoordingen kloppen en dat hierdoor ten onrechte subsidies zouden kunnen worden vastgesteld.

Conclusie

Wij zijn positief over de opzet en uitvoering van de aanvraagprocedure

voor IOP-projecten. Rondom de beoordeling van aanvragen is een adequate organisatie opgezet.

Wij vragen echter wel aandacht voor de volgende knelpunten:

- het bewaken van indieningstermijnen voor voortgangsverlagen;
- het consistent vermelden van eventuele sancties in alle committeringsbrieven;
- verbetering van de uniformiteit in voorwaarden om rechtsgelijkheid te borgen;
- kritische beoordeling accountantsverklaringen en -rapportages die als waarborg bij de verantwoordingen van de subsidieontvangers worden gevraagd.

3.3.1.2 WBSO

De S&O-afdrachtvermindering (hierna te noemen WBSO) wordt uitgevoerd door SenterNovem en de Belastingdienst. SenterNovem verleent de S&O-beschikking⁷ (verklaring) aan bedrijven en instellingen voor afdrachtvermindering van loonbelasting en premie volksverzekeringen. De Belastingdienst ontvangt van SenterNovem een digitaal aangeleverd bestand van de afgegeven beschikkingen en voert deze na een accuratesecontrole door in zijn systemen, opdat S&O-afdrachtvermindering door de aanvragers toegepast kan worden. Zowel SenterNovem als de Belastingdienst voeren controles uit op de naleving van de voorwaarden die gelden voor de bedrijven die gebruikmaken van de WBSO.

Aanvraagprocedure

Uit de onderzochte dossiers blijkt dat SenterNovem zorgvuldig omgaat met de aanvragen en afwijzingen. De dossiers worden ordelijk opgesteld en gearhiveerd. Ook is wekelijks aandacht voor de actualisering en aanscherping van de interne richtlijnen.

Wij constateerden dat op de toetsingsformulieren niet expliciet is aangegeven dat de aanvraag is getoetst aan de criteria uit de wet en regelgeving (S&O-definitie en Afbakeningsregeling). Tevens hebben wij in de beschrijving van de administratieve organisatie geen vastlegging gevonden van de toetsingscriteria en de wijze waarop de aanvraag wordt beoordeeld.

Controle bij bedrijven achteraf

Er ontbreken afspraken binnen het Ministerie van EZ over een maximaal aanvaardbaar percentage fouten. Het percentage fouten over 2004 gaf overigens geen aanleiding tot zorg.

Controlevacuüm

Wij vragen aandacht voor het controlevacuüm waarin de WBSO zich lijkt te bevinden. Noch de auditdienst van het Ministerie van EZ noch die van het Ministerie van Financiën betrekken de uitvoering van de WBSO die door SenterNovem plaatsvindt in hun controleprogramma. Wij vragen hiervoor aandacht bij de verantwoordelijke beleidsdirectie van het Ministerie van EZ. Ook zullen wij dit punt bij het Ministerie van Financiën onder de aandacht brengen.

Risico's administratieve-lastenreductie en toezicht op rechtmatigheid

Per 1 januari 2003 heeft het Ministerie van Financiën voor een aantal faciliteiten in de winstsfeer (onder andere WBSO) de verplichte accountantsverklaring afgeschaft. De maatregel is genomen in het kader van administratieve lastenverlichting die door ondernemers als hoog

⁷ Dit is een beschikking waarin bedrijven een afdrachtvermindering van loonbelasting en premie volksverzekering krijgen voor speuren ontwikkelingswerk (S&O) dat zij uitvoeren. Voor zelfstandigen geldt een complementaire regeling in de inkomstenbelasting.

werd ervaren. De Belastingdienst heeft naar aanleiding van deze afschaffing het aantal controlebezoeken opgevoerd. Vanaf 1 januari 2006 is ook de jaarlijkse eindafrekeningsaangifte S&O afgeschaft. Met bovenstaande maatregelen is de administratieve druk voor de aanvragers verminderd, maar aan de andere kant is het risico van misbruik en oneigenlijk gebruik toegenomen. Om dit risico te verkleinen is een aantal maatregelen getroffen. In de eerste plaats zullen er niet alleen meer controles plaatsvinden door SenterNovem, maar ook zal de duur en diepgang toenemen.

Verder kunnen ondernemers vaker per jaar aanvragen indienen. Hierdoor is een nauwkeuriger schatting te maken van het aantal S&O-uren. Ook nieuw is dat ondernemers moeten melden wanneer er in de praktijk minder uren aan S&O zijn besteed dan in de afgegeven beschikking zijn toegekend. Tevens heeft SenterNovem de mogelijkheid om boetes op te leggen. Dit was voorheen alleen aan de Belastingdienst voorbehouden. Wij zijn van mening dat met extra eigen controles het risico van misbruik en oneigenlijk gebruik inderdaad wordt verminderd. Er zal echter wel een extra inspanning verricht moeten worden om voldoende tegenwicht te bieden aan het wegvallen van de preventieve maatregelen.

Conclusie

Wij zijn in het algemeen positief over de opzet en uitvoering van de aanvraagprocedure en de opzet van de controlemaatregelen rond de WBSO. Wij vragen echter wel aandacht voor de volgende verbeterpunten:

- Op toetsingsformulieren zou zichtbaar gemaakt moeten worden dat de aanvraag aan de criteria uit de wet- en regelgeving is getoetst. Indien de projectaanvraag beperkte informatie biedt en er sprake is van een positieve beschikking, zal op het toetsingsformulier een duidelijke verwijzing naar onderliggende documentatie en aanvullende correspondentie moeten plaatsvinden. Hierdoor is zichtbaar op basis van welke gronden de beschikking tot stand is gekomen.
- De toetsingscriteria en de wijze waarop de inhoudelijke beoordeling van de S&O-aanvraag plaatsvindt in de beschrijving van de administratieve organisatie opnemen.
- Afspraken maken over het aantal te verrichten controles en het maximaal aanvaardbaar percentage fouten.
- Het controlevacuüm dat lijkt te bestaan moet worden opgeheven. Het gebruik van fiscale instrumenten voor specifieke beleidsdoelstellingen komt vaker voor. Wij vragen hiervoor aandacht, zowel bij de minister van EZ als bij de minister van Financiën.

3.3.1.3 Bijdrage Syntens en TNO

Er is een onrechtmatigheid geconstateerd in de afrekening van de subsidie aan TNO. Evenals vorig jaar is er sprake van onderuitputting bij TNO. Het Ministerie van EZ rekent de verstrekte voorschotten geheel af, inclusief onderuitputting ad € 7,7 miljoen. Op grond van de Regeling departementale begrotingsadministratie⁸ had het Ministerie van EZ de bedoelde € 7,7 miljoen niet mogen afrekenen, maar als een vordering moeten handhaven in de administratie. De prestaties waarvoor subsidie is verstrekt en vastgesteld waren nog niet geleverd.

Een bedrag van € 11,4 miljoen is door ons als onrechtmatig gekwalificeerd. Het betreft het verstrekken van een subsidievoorschot aan de stichting Syntens voor 2006. De onrechtmatigheid komt voort uit het feit

⁸ Regeling departementale begrotingsadministratie 1997, hoofdstuk 4.3 voorschottenadministratie.

dat Syntens niet de vereiste informatie heeft aangeleverd en het ministerie desondanks overgaat tot het betalen van het voorschot voor het jaar 2006.

Bij de eindafrekening in 2005 over verantwoordingsjaar 2003 van Syntens wordt bepaald dat de bedragen in de zogenoemde getroffen bonus/malusregeling tegen elkaar wegvallen. Zowel de bonus als de malus bedragen maximaal € 375 000. De bonus is onderbouwd met prestatie-indicatoren. Deze prestatie-indicatoren zijn echter uitgesloten in het oordeel van de controlerend accountant. Toch beschouwt het Ministerie van EZ de bonus als reëel. Wij kwalificeren het bedrag ad € 375 000 van de bijdrage aan Syntens als onzeker omdat de onderliggende prestatie-indicatoren uitdrukkelijk worden uitgesloten in de accountantsverklaring.

3.3.1.4 Overige bevindingen in relatie tot subsidiebeheer

Ook dit jaar hebben wij bij enkele dossiers geen motivering kunnen vinden waarom de minister, ofschoon er wordt afgeweken van de gestelde voorwaarden, overgaat tot het verstrekken van voorschotten of definitieve subsidievaststellingen. Dit geldt bijvoorbeeld voor de bijdragen aan Interreg, de Stichting voor de Technische Wetenschappen (STW) en Syntens.

3.3.1.5 Conclusie subsidiebeheer

Op onderdelen van het subsidiebeheer zijn nog verbeteringen mogelijk. Het beheer van overdrachtsuitgaven kwalificeren wij als voldoende. Wij vragen het ministerie echter wel onze bevindingen onder de aandacht te brengen bij de uitvoerders van de financiële regelingen.

3.3.2 EFRO-gelden

De werkzaamheden rond het beheer en de besteding uit het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling (EFRO) zijn in Nederland grotendeels gedecentraliseerd naar de provincies en programmabureaus. Dit neemt niet weg dat het Ministerie van EZ eindverantwoordelijk blijft voor een rechtmatige, doeltreffende en doelmatige besteding van de subsidiegelden. Om deze verantwoordelijkheid te kunnen dragen dient het ministerie te beschikken over deugdelijke verantwoordings- en controle-informatie. De auditdienst van het Ministerie van EZ controleert de algemene beheersaspecten, verricht reviews bij de programma-accountants en voert tevens projectcontroles ter plaatse uit.

De Europese Commissie (directoraat-generaal Regionaal Beleid) voert eigen controles uit op het functioneren van de beheer- en controle-systemen, de subsidiabiliteit van de gedeclareerde uitgaven en de naleving van de communautaire regelgeving in Nederland.

In 2005 heeft de auditdienst van het Ministerie van EZ controlewerkzaamheden verricht naar de programmaperiode 2000–2006. Daarbij komen de volgende aandachtspunten naar voren.

- Uit enkele recente onderzoeken van de Europese Commissie komen relatief veel fouten naar voren. De verantwoordelijke autoriteiten hebben bezwaren ingediend tegen de opgelegde correcties. De Commissie heeft hierop nog niet definitief gereageerd.
- De Europese Commissie adviseert de kwaliteit van de controle en van

- de rapportages te verbeteren. Dit is in de afgelopen maanden besproken in diverse overlegstructuren.
- De voorlopige onderzoeksuitkomsten van de Europese Commissie komen niet overeen met de bevindingen van diverse controleurs binnen de beheerstructuur.
 - Er is achterstand in het uitvoeren van de 5%-controles⁹ door de diverse programma-accountants. Hiervoor is aandacht gevraagd door het Ministerie van EZ.
 - De bij het directoraat-generaal Ondernemen en Innovatie beschikbare inzet was de afgelopen periode zowel in kwantiteit als in kwaliteit niet optimaal.
 - Bij een aantal gesubsidieerde kleine organisaties binnen het enkelvoudig programmadocument Zuid (EPD Zuid) ontbreekt een toereikende controletechnische functiescheiding. Hierdoor wordt het afgeven van de vereiste goedkeurende accountantsverklaringen vooralsnog verhinderd.
 - Voor de EFRO-programma's die onder de verantwoordelijkheid van het Ministerie van EZ vallen hebben de regio's Flevoland en Noord aangegeven een vertrouwenscontract met de Europese Commissie te willen afsluiten. Flevoland heeft de door ons getoetste auditstrategie in januari 2006 ter goedkeuring aan de Commissie voorgelegd. Dit houdt in dat de provincie of programmabureau zelf meer controles laat uitvoeren; de Commissie laat de controleteugels dan vieren.

Conclusie

Het blijkt dat het toezicht op de uitgaven door de programmabureaus en de provincies stevig verankerd is in het toezicht- en controlebeleid van het Ministerie van EZ. De door de auditdienst opgestelde lijst met knelpunten baart ons wel enigszins zorgen. Gezien de initiatieven die het Ministerie van EZ al heeft genomen verwachten wij dat knelpunten voortvarend worden opgepakt.

3.3.3 Risico's in de laatste twee maanden

In de laatste twee maanden van het jaar bestaat het risico dat een ministerie, om onderuitputting van de begroting te voorkomen en door eindejaarsdrukte, snel nog enkele uitgaven doet, waarbij dan de regels voor een ordelijk en controleerbaar financieel beheer worden geschonden. Om bij het Ministerie van EZ de kwaliteit van het beheer in de laatste twee maanden te beoordelen hebben wij 25 grote uitgaven gecontroleerd. Bij drie van deze 25 posten hebben bij een opmerking:

1. Interreg IIIA Grensregio Vlaanderen-Nederland

In het kader van het programma Interreg IIIA Grensregio Vlaanderen Nederland is ten onrechte een voorschot ad € 2,9 miljoen verstrekt. Uit het dossier blijkt dat er achterstanden in de uitvoering van het programma zijn en dat het Bureau Europa van de Provincie Noord-Brabant nog over voldoende financiën beschikt. Uit het dossier blijkt duidelijk dat kasuitputting een belangrijke reden is om toch het voorschot te betalen.

2. Technologiestichting STW

De Stichting voor de Technische Wetenschappen (STW) financiert in opdracht van de Nederlandse Organisatie voor Wetenschappelijk Onderzoek (NWO, 60%) en van het Ministerie van EZ (40%) het technologisch onderzoek in de «tweede geldstroom».

Eén van de voorwaarden is dat de gebruikerscommissies die voor onderzoeksprojecten worden ingesteld ten minste drie leden zullen

⁹ Dit is de controle die EU-lidstaten moeten uitvoeren op het beheer van minimaal 5% van de subsidiabele EFRO-uitgaven.

hebben. De minister kan de subsidie bij de eindafrekening verlagen met 5% indien hieraan niet is voldaan. STW heeft aangegeven niet aan deze voorwaarden te kunnen voldoen. Het ministerie heeft hierop niet gereageerd.

Met het oog op de liquiditeitspositie van STW is in 2005 een voorschot ad € 7,9 verleend. Een aanvraag voor een voorschot dient vergezeld te gaan van een zo actueel mogelijk overzicht van de voor dat kwartaal geraamde behoefte aan liquiditeiten. Dit is niet aangetroffen. In de toekenning is aangegeven dat de subsidie wordt toegekend voor het aangaan van verplichtingen in 2005. Elk jaar moet blijken dat STW haar verplichtingen volledig is aangegaan, hierin is onvoldoende inzicht.

Wij kwalificeren het financieel beheer bij STW als onordelijk en oncontroleerbaar. Wij baseren dit oordeel op het niet rappelleren bij nalatigheid van de subsidieaanvrager, het ontbreken van sancties, onduidelijkheid over de samenstelling van de gebruikerscommissies en bovendien een gebrekkige dossiervorming. Het ministerie heeft bovendien onvoldoende inzicht of de verplichtingen door STW zijn aangegaan.

Wij bevelen aan om sancties op te nemen die de verplichtingenruimte beperken en de dossiervorming inzichtelijker te maken.

3. Rijksbijdrage aan egalisereserve MEP

De stimuleringsregeling Milieukwaliteit elektriciteitsproductie (MEP) is een zogenoemde «open-einde-regeling». De toeloop op de regeling is zeer groot. Het Ministerie van EZ heeft bij de Najaarsnota 2005 de financiële tekorten gerepareerd. Op grond hiervan is in 2005 € 176 miljoen verplicht en betaald aan de uitvoerder van de regeling, TenneT.

De brief aan Tennet waarin de rijksbijdrage wordt bevestigd is niet door het financiële stafbureau van het directoraat-generaal Energie beoordeeld, noch door de directie FEZ. Uit de controlelijst betalingen blijkt dat een belangrijk deel van de beoordeling niet heeft plaatsgevonden. Na de verzending van de bedoelde brief heeft alsnog controle plaatsgevonden door het financiële stafbureau en de directie FEZ. Uit deze controle kwamen geen fouten naar voren.

Wij concluderen dat sprake is van een niet geheel ordelijk financieel beheer omdat bij een dergelijk grote financiële transactie mag worden verwacht dat de geldende procedures voor interne controle worden gevolgd.

Conclusie

Het risico van onzorgvuldigheden en fouten in het financieel beheer bij betalingen in de laatste twee maanden is bij het Ministerie van EZ aanwezig. Wij kwalificeren het beheer in de laatste twee maanden van 2005 echter niet als onvolkomenheid.

3.3.4 Beheer rechtspersonen waarbij EZ betrokken is

Wij vragen bijzondere aandacht voor het beheer van door het Ministerie van EZ opgerichte rechtspersonen. Het risico bestaat dat het beheer van de rechtspersonen niet voldoet aan wettelijke bepalingen en dat de minister van EZ hierop wordt aangesproken. Ook is het risico niet ondenkbeeldig dat de rechtspersonen worden ingezet als oneigenlijk financieringsinstrument of dat de informatievoorziening aan de Tweede Kamer over EZ-beleid vermindert.

In beheer bij het Ministerie van EZ zijn enkele beleidsmatige deelname-ingen (bijvoorbeeld de regionale ontwikkelingsmaatschappijen,

Energiebeheer Nederland, Novem, Kenniswijk en Nozema). Daarnaast heeft het ministerie relaties met diverse stichtingen die de uitvoering van het beleid ondersteunen. Bij innovatie-initiatieven komt het nog regelmatig voor dat daarvoor rechtspersonen worden opgericht. De auditdienst geeft aan: «beleidsdirecties zijn meestal medeoprichter, soms vertegenwoordigd in het bestuur, als dossierbeheerder inhoudelijk verantwoordelijk voor de EZ-belangen en voeren soms taken uit zoals administratie en verslaglegging.»

Wij hechten eraan dat de aanbeveling van de auditdienst om beleidsdirecties te laten inventariseren welke relaties met rechtspersonen momenteel aanwezig zijn op korte termijn wordt uitgevoerd. Nagegaan zal moeten worden of ze passen binnen het (te ontwikkelen) EZ-beleid. Tevens is het hierbij van belang de actualiteit van aansturingsarrangementen te beoordelen.

3.3.5 *Beheer stadsverwarmingsovereenkomsten*

In het rechtmatigheidsonderzoek in het jaar 2004 constateerden wij dat het beheer van stadsverwarmingsovereenkomsten tekortkomingen vertoonde. De functiescheiding tussen administratie, beoordeling en beslissingen was onvoldoende, er werd niet voldaan aan minimale vastleggingseisen, versoepelingen van de rapportageplicht die in de praktijk werden waren niet geformaliseerd, en de archivering vond plaats op het privé-adres van een medewerker van SenterNovem.

Wij hebben onderzoek gedaan naar de toezeggingen die de minister van EZ naar aanleiding van onze bevindingen heeft gedaan. SenterNovem blijkt maatregelen te hebben getroffen die het beheer van de warmteovereenkomsten hebben aangescherpt. Verder is inmiddels voorzien in functiescheiding waar dit een lacune bleek te zijn. De archivering op het privé-adres is beëindigd; de dossiers zijn ondergebracht bij de vestiging van SenterNovem in Sittard. Over een versoepeling van de rapportageplicht is nog steeds niets formeel vastgelegd, maar deze wordt ook niet meer toegepast. Verder is gebleken dat sprake is van vastlegging daar waar dat nodig is.

In ons rapport *Stadsverwarming*¹⁰ merkten wij op dat SenterNovem toeziet op de totstandkoming en op de toepassing van het «niet-meer-dan anders»-tarief¹¹ bij de stadsverwarmingsprojecten met een lopende/niet beëindigde subsidieovereenkomst.

Uit de beschrijving van de administratieve organisatie is het ons duidelijk geworden dat SenterNovem vooraf controleert of de betrokken energiebedrijven wel voldoen aan de voorwaarde uit de subsidieovereenkomsten dat zij een zogenoemd «niet-meer-dan-anders»-tarief hanteren voor hun warmtelevering aan afnemers. Wat SenterNovem niet controleert is of deze «niet-meer-dan-anders»-tarieven zonder verdere toeslagen daadwerkelijk in rekening worden gebracht bij de eindgebruikers. Dit betekent dat er onvoldoende garanties zijn om te bewaken dat de huishoudens die afhankelijk zijn van stadsverwarming de juiste tarieven betalen. De energiebedrijven verstrekken namelijk geen accountantsverklaring bij de in rekening gebrachte tarieven. Wij vragen aandacht van de minister van EZ voor dit probleem.

3.3.6 *Beheer saldi balans*

Het Ministerie van EZ heeft te maken met verschillende diensten die een

¹⁰ Algemene Rekenkamer (2005). *Stadsverwarming*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2004–2005, 30 150, nrs. 1–2. Den Haag: SDU.

¹¹ Het «niet-meer-dan-anders»-tarief 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.

eigen administratie voeren. Uit de controle 2005 van de departementale auditdienst is naar voren gekomen dat de aansluiting tussen de decentrale administraties en die van het concern op het punt van de balansposten moeizaam verloopt. Vooral het beheer van de balansposten bij de diensten SenterNovem, Octrooicentrum Nederland, Centraal Planbureau en Staatstoezicht op de Mijnen (SodM) verdienen nadrukkelijk aandacht. Wij zullen in 2006 kritisch naar deze problematiek kijken.

3.4 Conclusies

3.4.1 Oordeel financieel beheer, materieelbeheer en daartoe bijgehouden administraties

De onderzochte onderdelen van het financieel beheer, het materieelbeheer en de daartoe bijgehouden administraties van het Ministerie van EZ hebben in 2005 voldaan aan de in de CW 2001 gestelde eisen, met uitzondering van:

- het financieel beheer van personele aangelegenheden;
- het beheer van autorisaties in het begrotingsadministratiesysteem SAP.

Behalve voor deze onvolkomenheden vragen wij ook aandacht voor de volgende punten:

- het subsidiebeheer;
- de EFRO-gelden.

Uit bovenstaande onvolkomenheden blijkt dat het Ministerie van EZ zijn beheer redelijk op orde heeft. Het financieel beheer van de personele aangelegenheden is echter hardnekkig. Wij vragen de minister een verbeterplan op te stellen om in 2006 de problemen op te lossen (zie § 3.1.1).

Uit het onderzoek naar het subsidiebeheer en de betalingen in de laatste twee maanden blijkt dat het Ministerie van EZ gevoelig is voor eventuele dreigende economische discontinuïteit bij de aanvrager. Bovendien is het ministerie in een aantal gevallen bereid een (eerste) voorschot te betalen zonder dat aan alle daarvoor geldende voorwaarden is voldaan of een subsidie af te rekenen terwijl nog niet alle activiteiten zijn verricht. Er wordt in een aantal gevallen veel belang gehecht aan pragmatische oplossingen. Ook de departementale auditdienst van het ministerie blijkt open te staan voor pragmatische oplossingen indien de verantwoordelijke beleidsdirecteur de noodzaak kan motiveren.

Hoewel wij in sommige gevallen begrip kunnen opbrengen voor deze handelwijze, willen wij toch waarschuwen voor al te veel praktisch gerichte oplossingen, zoals die zich hebben voorgedaan bij TNO en Syntens. Bovendien is de motivering om af te wijken van de gestelde voorwaarden niet altijd transparant vastgelegd in de beleidsdossiers.

3.4.2 Conclusies overige bedrijfsvoering

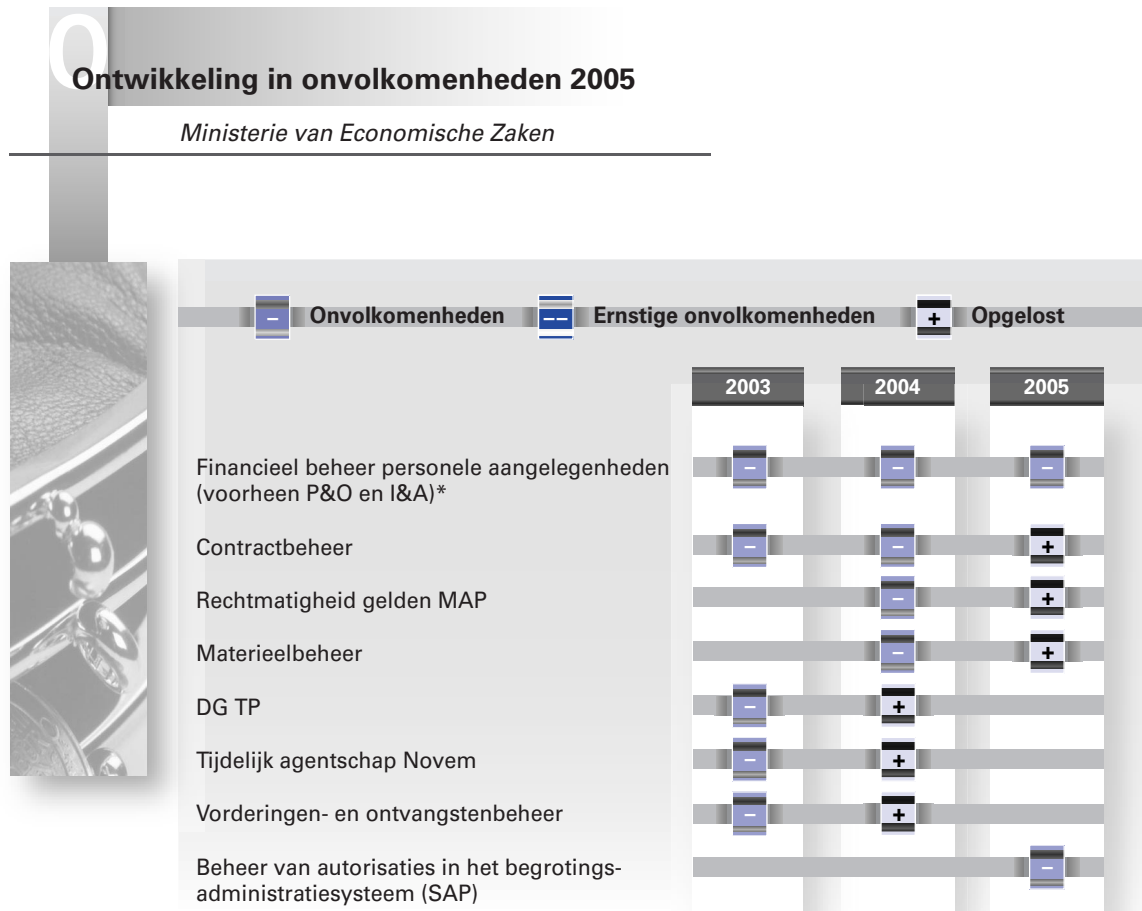
SenterNovem houdt achteraf geen toezicht op de juistheid van het in rekening brengen van het «niet-meer-dan-anders»-tarief. Dit betekent dat er onvoldoende garanties zijn om te bewaken dat de huishoudens die afhankelijk zijn van stadsverwarming de juiste tarieven betalen.

Onbekend is of het beheer van relaties met bestaande rechtspersonen van het Ministerie van EZ nog binnen de EZ-beleidskaders valt.

3.4.3 Ontwikkeling bedrijfsvoering

Wij zijn redelijk positief over de bedrijfsvoering van het Ministerie van EZ.
Wij stellen vast dat de kwaliteit van de bedrijfsvoering gelijk is gebleven.

Figuur 3



* Waarvan I&A is opgelost.

4 REACTIE MINISTER EN NAWOORD ALGEMENE REKENKAMER

4.1 Reactie minister van Economische Zaken

De minister van EZ heeft op 2 mei 2006 op ons onderzoek naar het Jaarverslag 2005 van het Ministerie van EZ gereageerd. Hieronder volgt een samenvatting van zijn reactie. Een integrale weergave van de reactie is te vinden op de website van de Algemene Rekenkamer, www.rekenkamer.nl.

De minister van EZ heeft tot zijn genoegen geconstateerd dat het aantal onvolkomenheden is afgenomen van vier naar twee. Ook is de minister verheugd over het positieve oordeel over de bedrijfsvoering binnen zijn departement. De twee resterende onvolkomenheden zal hij in 2006 voortvarend oppakken.

Personele processen

De minister onderkent onze bevindingen ten aanzien van het financieel beheer van personele aangelegenheden. Hij geeft aan dat de vele interne en externe ontwikkelingen geen blijvend excuus zijn om het beheer in de personele sfeer onvoldoende op orde te hebben. Aan een van de belangrijkste maatregelen ter verbetering wordt inmiddels uitvoering gegeven, namelijk de herinrichting van de P-functie binnen het kernde-partement. In het herinrichtingstraject zal nadrukkelijk aandacht worden besteed aan de verantwoordelijkheidsverdeling. Ook wordt gewerkt aan de optimalisatie van de personele processen en aan het intensiveren van de relaties met de klanten. De minister zegt toe op korte termijn een overzicht op te stellen waarin de door ons genoemde verbeterpunten zijn samengevat en voorzien van een planning en concrete maatregelen.

Autorisaties SAP

De minister onderkent de tekortkoming die wij hebben gesignaleerd op het punt van de autorisaties in het begrotingsadministratiesysteem SAP. Hij geeft aan dat wat de autorisaties van ontwikkelaars en beheerders in SAP betreft de afgelopen periode al diverse verbeteringen zijn doorgevoerd. Daarnaast is een projectteam ingesteld waarin zowel de eigenaren van de SAP-applicaties (directies IZ, P&O en FEZ) als de directie I&A vertegenwoordigd zijn. Dit projectteam heeft tot taak om in overleg met de departementale auditdienst te komen tot een autorisatiematrix voor elk van de SAP-applicaties.

Stadsverwarming

In reactie op onze conclusie dat er onvoldoende garanties zijn dat huishoudens met stadsverwarming het juiste tarief betalen, doet de minister geen toezegging. Hij schrijft dat de tariefbladen die de betrokken energiebedrijven hanteren voor de levering van warmte halfjaarlijks worden vastgesteld en openbaar gemaakt (onder meer door publicatie op de internetsites). Afnemers kunnen dus zelf controleren of bij de individuele facturering wordt afgeweken van deze tariefbladen. SenterNovem ziet volgens de minister voor de betreffende projecten toe op de juistheid in het licht van het «niet-meer-dan-anders»-principe van de vastgestelde en gepubliceerde tarieven.

Subsidiebeheer

De minister onderkent de door ons geconstateerde gebreken in het subsidiebeheer. De minister gaat in dat verband specifiek in op de knelpunten bij de regeling Innovatiegerichte onderzoeksprogramma's

(IOP), de Wet bevordering speur- en ontwikkelingswerk (WBSO), Syntens, TNO en de stichting STW:

- *IOP*. Bij de regeling IOP gaat de minister in op één van de vier knelpunten: uniformering van de voorwaarden. Hij schrijft dat het hierbij gaat om programma's die sterk verschillend van aard zijn, waardoor verschillen in de voorwaarden zijn gerechtvaardigd. Aan de overige opmerkingen zal hij aandacht besteden bij de uitvoering van de regeling.
- *WBSO*. Over de WBSO schrijft de minister dat in gevallen waarin het duidelijk is dat de activiteiten voldoen aan de S&O-definitie een tekstuele argumentatie geen duidelijke toegevoegde waarde heeft. De argumentatie waarom het S&O is, heeft het bedrijf immers al in de aanvraag opgenomen. Het zou niet doelmatig zijn als SenterNovem deze argumentatie vervolgens in haar beoordeling herhaalt. De minister zal echter wel het toetsingsformulier aanpassen zodat zichtbaar gemaakt kan worden dat de beoordeling heeft plaatsgehad. In het beperkte aantal gevallen waarin er wél discussie is over het voldoen aan de S&O-definitie stelt SenterNovem nu al een inhoudelijke beoordeling in gespreksverslagen op. In deze verslagen staan zowel de overwegingen als de conclusie opgenomen. In reactie op de aanbeveling om de beoordeling van de aanvragen in de AO te beschrijven zegt de minister dat de AO dient te gaan over de procedures en wijze van kwaliteitsborging en niet over de inhoudelijke S&O-toetsing. Daarnaast worden, aldus de minister, in de AO geen voorwaarden opgenomen die reeds in de wet staan. De minister merkt op dat over het aantal te verrichten controles al sinds vele jaren jaarlijks afspraken worden gemaakt. De minister onderschrijft onze aanbeveling om een maximaal aanvaardbaar foutenpercentage vast te stellen. In reactie op onze constatering dat de WBSO zich in een controlevacuüm bevindt, merkt de minister op dat de gelden via de begroting van het Ministerie van Financiën lopen. De minister zal in overleg met zijn collega van Financiën bezien of, en zo ja, welke, aanvullende controles van de auditdienst van Financiën nodig zijn.
- *TNO*. De minister schrijft dat in de toekomstige afrekeningen met TNO rekening zal worden gehouden met onderuitputtingen.
- *Syntens*. De minister schrijft dat EZ een langdurige subsidierelatie heeft met Syntens en dat het ministerie derhalve niet de mogelijkheid heeft deze relatie eenzijdig binnen een korte termijn stop te zetten. Dit op basis van de beginselen van behoorlijk bestuur en in het bijzonder de bepalingen in de Algemene wet bestuursrecht dat duurzame subsidierelaties alleen geleidelijk kunnen worden afgebouwd. Het was dan ook niet mogelijk om eind 2005 geen voorschot uit te betalen. Het voorschot dat is uitbetaald bedroeg 35% van de verleende subsidie voor 2005. Dit is op basis van een vast ritme dat met Syntens schriftelijk is overeengekomen. De minister is van mening dat de overwegingen dermate evident zijn dat op basis hiervan het betaalde voorschot niet als een onrechtmatigheid te kenmerken is. Wel zal EZ ervoor zorgen dat de overwegingen in de toekomst in vergelijkbare situaties expliciet worden vastgelegd.
- *Technologiestichting STW*. De minister merkt op dat hij naar aanleiding van onze opmerkingen de benodigde verbeteringen zal doorvoeren in het financieel beheer.

EFRO

De minister onderschrijft onze aanbeveling om de uitvoering van de programma's op regionaal niveau te blijven volgen.

Contractbeheer

De minister schrijft dat in 2005 een EZ-breed contractenregister tot stand is gekomen dat elk kwartaal geactualiseerd wordt. Een aantal dienstonderdelen van het kerndepartement, waaronder de directoraten-generaal, levert nog geen input voor het register. In 2006 zal de directie IZ de relevante contractgegevens van alle dienstonderdelen invoeren in het centrale contractenregister.

Inkoopbeleid

De minister schrijft dat in het Inkoopplatform, waarin alle aanbestedende diensten van EZ zijn vertegenwoordigd, heldere afspraken zijn gemaakt over gezamenlijk inkopen. Het principe is: EZ koopt gezamenlijk in, tenzij er zwaarwegende argumenten zijn om dat niet te doen. Aan de hand van het centrale contractenregister en de inkoopdiagnose wordt jaarlijks een inkoopkalender opgesteld. Vervolgens geeft de Leidraad Gezamenlijk Inkopen en Aanbesteden EZ de wijze aan waarop centraal wordt ingekocht.

Daarnaast gaan in 2006 twee uit het Inkoopplatform ingestelde werkgroepen van start. Eén werkgroep gaat de mogelijkheid van een «shared service center inkoop» voor Europese aanbestedingen binnen EZ verder uitwerken. De andere werkgroep concentreert zich op het efficiënter maken van de inkoopcyclus binnen EZ, waardoor samenwerkingsmogelijkheden nog beter benut worden.

Beleidsinformatie

De minister is verheugd dat wij schrijven dat de informatie over maatschappelijke doelen in het jaarverslag 2005 aanzienlijk is verbeterd ten opzichte van het jaarverslag 2004.

De minister onderkent dat de concreetheid over de informatie wat daarvoor gedaan is in het jaarverslag 2005 licht is verslechterd ten opzichte van het jaarverslag 2004. De minister is het niet met ons eens dat de vraag wat het beleid heeft gekost iets minder concreet is beantwoord dan in het jaarverslag 2004. Voor het in beeld brengen van de kosten van operationele doelstellingen in begroting en jaarverslag worden dezelfde budgettaire gegevens gebruikt, aldus de minister.

4.2 Nawoord Algemene Rekenkamer

Wij zijn in het algemeen positief over de reactie van de minister. Wij zijn tevreden met de maatregelen die de minister van EZ treft en aankondigt om de geconstateerde onvolkomenheden en aandachtspunten voortvarend op te pakken.

Wij zullen de ontwikkelingen bij de geconstateerde onvolkomenheden en aandachtspunten, waaronder de subsidieverstrekking aan Syntens, blijven volgen.

Over het toezicht op de werkelijke facturering van het «niet-meer-dan-anders»-tarief van de stadsverwarmingsbedrijven merken wij op dat er thans geen waarborgen bestaan dat het juiste tarief (het «niet-meer-dan-anders»-tarief) wordt gehanteerd bij de facturering aan de huishoudens met stadsverwarming.

Over de beleidsinformatie merken wij op dat er bij de beleidsartikelen 2, 3, en 10 op instrumentniveau minder informatie in het Jaarverslag 2005 beschikbaar is over de middelen dan in de Begroting 2005.

BIJLAGE 1

OVERZICHT BEGROTE EN VERANTWOORDE BEDRAGEN 2005

Alle begrote en verantwoorde bedragen in het Jaarverslag 2005 van het Ministerie van Economische Zaken (bedragen x 1 000)

	Verplichtingen				Uitgaven				
	Begroting 2005 (€) (stand bij 2e supp.)	Verantwoording 2005 (€)		Verschil		Begroting 2005 (€) (stand bij 2e supp.)	Verantwoording 2005 (€)		
		abs (€)	%	abs (€)	%		abs (€)	%	
<i>Beleidsartikelen:</i>									
Goed functionerende economie en markten	70 009	66 642	- 3 367	4,81	72 876	64 481	- 8 395	11,52	
Art. 1									
Bevorderen van innovatiekracht	457 553	420 209	- 37 344	8,16	494 185	498 545	4 360	0,88	
Art. 2									
Concurrerend ondernemingsklimaat	917 108	857 358	- 59 750	6,52	295 674	267 870	- 27 804	9,40	
Art. 3									
Doelmatige en duurzame energie- huishouding	726 516	740 663	14 147	1,95	504 763	503 419	- 1 344	0,27	
Art. 4									
Internationale economische betrekkingen	194 008	180 182	- 13 826	7,13	162 872	139 747	- 23 125	14,20	
Art. 5									
Vitale belangen ten tijde van crises									
Art. 6									
Beheer bodemschatten	13 483	13 311	- 172	1,28	13 508	13 305	- 203	1,51	
Art. 7									
Economische analyses en prognoses									
Art. 8									
Maatschappelijke behoefte aan statistie- ken	231 484	241 775	10 291	4,45	181 484	181 775	291	0,16	
Art. 9									
Elektronische communicatie en post	101 564	92 313	- 9 251	9,11	119 919	92 705	- 27 214	22,69	
Art. 10									
<i>Niet-beleidsartikelen:</i>									
Art. 21	93 863	88 963	- 4 900	5,22	114 169	100 352	- 13 817	12,10	
Nominaal en onvoorzien	0	0	0		0	0	0		
Art. 22									
Algemeen	4 211	2 743	- 1 468	34,86	4 236	2 743	- 1 493	35,25	
Art. 23									
Afwikkeling oude verplichtingen									
Totaal	2 809 799	2 704 153	- 98 562	3,76	1 963 686	1 864 942	- 98 744	5,03	
Totaal overschrijdingen			24 438				4 651		

BIJLAGE 2

OVERZICHT FOUTEN EN ONZEKERHEDEN 2005

Fouten en onzekerheden in de financiële informatie in het Jaarverslag 2005 van het Ministerie van Economische Zaken.

A: Verplichtingen

Art.	Omschrijving	Totaal verant- woord bedrag (mln €)	Fout (mln €)	Onzeke- heid (mln €)	Totaal F+O (mln €)	Totaal F+O (%)	Tolerantie- grens over- schreden?	Onzeke- heid over volledig- heid (mln €)	Toelichting
		(a)	(b)	(c)	(b+c)	(b+c)/a*100	(ja/nee)		
1	Goed functionerende economie en markten in Nederland en Europa	66,6	0,54		0,54	0,81%	Nee		
2	Bevorderen van innovatiekracht	420,2							
3	Een concurrerend ondernemingsklimaat	857,4							
4	Doelmatige en duurzame energiehuishouding	740,7							
5	Internationale economische betrekkingen	180,2	0			0,00%	Nee		
6	Vitale belangen ten tijde van crises	0							
7	Beheer bodemschatten	0							
8	Economische analyses en prognoses	13,3							
9	Voorzien in maatschappelijke behoeftes aan statistieken	241,8							
10	Elektronische communicatie en post	92,3							
21	Algemeen	89,0	0,13	0	0,13	0,14%	Nee		
22	Nominaal en onvoorzien	0							
23	Afwikeling oude verplichtingen	2,7							
Totaal		2 704,2	0,67	0	0,67				

B: Uitgaven

Art.	Omschrijving	Totaal verant- woord bedrag (mln €)	Fout (mln €)	Onzeker- heid (mln €)	Totaal F+O (mln €)	Totaal F+O (%)	Tolerantie- grens over- schreden?	Onzeker- heid over volledig- heid (mln €)	Toelichting	
		(a)	(b)	(c)	(b+c)	(b+c)/a*100	(ja/nee)			
1	Goed functionerende economie en markten in Nederland en Europa	64,5	0	0	0				Onrechtmatig voorschot omdat de hiervoor vereiste informatie ontbrak.	
2	Bevorderen van innovatiekracht	498,5	11,4	0	11,4	2,29%	Ja			
3	Een concurrerend ondernemingsklimaat	267,9	2,9		2,9	1,08%	Nee			
4	Doelmatige en duurzame energiehuishouding	503,4	0,1		0,1	0,03%	Nee			
5	Internationale economische betrekkin- gen	139,8	1,2	0	1,2	0,84%	Nee			
6	Vitale belangen ten tijde van crises	0								
7	Beheer bodemschatten	0								
8	Economische analyses en prognoses	13,3								
9	Voorzien in maatschappelijke behoefte aan statistieken	181,8								
10	Elektronische communicatie en post	92,7								
21	Algemeen	100,4	0,1	0	0,1	0,13	Nee			
22	Nominaal en onvoorzien	0								
23	Afwikkeling oude verplichtingen	2,7								
	Totaal	1 865,0	15,7	0						

C: Ontvangsten

Art.	Omschrijving	Totaal verant- woord bedrag (mln €)	Fout (mln €)	Onzeker- heid (mln €)	Totaal F+O (mln €)	Totaal F+O (%)	Tolerantie- grens over- schreden?	Onzeker- heid over volledig- heid (mln €)	Toelichting
		(a)	(b)	(c)	(b+c)	(b+c)/a*100	(ja/nee)		
1	Goed functionerende economie en markten in Nederland en Europa	107,6							
2	Bevorderen van innovatiekracht	106,7							
3	Een concurrerend ondernemingsklimaat	32,1							
4	Doelmatige en duurzame energiehuishouding	7 232,6							
5	Internationale economische betrekkingen	12,4							
6	Vitale belangen ten tijde van crises	0							
7	Beheer bodemschatten	0							
8	Economische analyses en prognoses	1,4							
9	Voorzien in maatschappelijke behoeften aan statistieken	15,0							
10	Elektronische communicatie en post	22,3							
21	Algemeen	7,9							
22	Nominaal en onvoorzien	0							
23	Afwikkeling oude verplichtingen	3,6							
Totaal		7 541,6	0	0	0	0			

D: Saldibalans

Debet/ Credit	Omschrijving Balanspost	Saldo balanspost (mln €)	Fout (mln €)	Onzekerheid (mln €)	Totaal F+O (%)	Totaal F+O overschre- den?	Tolerantie- grens	Onzekerheid over volledigheid (mln €)	Toelichting
		(a)	(b)	(c)	(b+c)	(b+c)/a*100	(ja/nee)		
Debet	Liquide middelen	6,3							
Credit	Rekening-courant RIC	6 036,0							
Credit	Interne reserve Inpres8/Seno/Gom	347,9							
Debet	Uitgaven buiten begrotings- verband	8,6	0,1		0,1	0,90%	Nee		
Credit	Ontvangsten buiten begrotings- verband	26,5							
Debet	Extra-comptabele vorderingen	1 505,5	0		0	0,00%	Nee		
Credit	Extra-comptabele schulden	0,2							
Debet	Voorschotten	3 150,6	7,7	0,4	8,1	0,26%	Nee		
Credit	Garantieverplichtingen	2 638,7							
Credit	Openstaande verplichtingen	2 863,1		0,2	0,2	0,01%	Nee		
Debet	Deelnemingen	1 430,9							
	Beoordeeld totaal	18 014,3	7,8	0,6	8,4				

E: Baten-lastendiensten

Omschrijving	Totaal verant- woord Bedrag (mln €)	Fout (mln €)	Onzekerheid (mln €)	Totaal F+O (mln €)	Totaal F+O (%)	Tolerantiegrens overschreden?	Toelichting
	(a)	(b)	(c)	(b+c)	(b+c)/a*100	(ja/nee)	
<i>Economische Voorlichtings- dienst (EVD)</i>							
Lasten	39,2	0,2		0,2	0,44	Nee	
Kapitaaluitgaven	3,2						
Baten	39,3						
Kapitaalontvangsten	0,1						
<i>Octrooicentrum Nederland</i>							
Lasten	13,5	0		0	0,18	Nee	
Kapitaaluitgaven	0,8						
Baten	14,0						
Kapitaalontvangsten	0						
<i>SenterNovem</i>							
Lasten	99,9						
Kapitaaluitgaven	2,3						
Baten	100,4	0,8	0,4	1,2	1,18	Nee	

Omschrijving	Totaal verantwoord Bedrag (mln €)	Fout (mln €)	Onzekerheid (mln €)	Totaal F+O (mln €)	Totaal F+O (%)	Tolerantiegrens overschreden?	Toelichting
	(a)	(b)	(c)	(b+c)	(b+c)/a*100	(ja/nee)	
Kapitaalontvangsten	0,1						
<i>Telecom</i>							
Lasten	28,9	0	0	0	0,13	Nee	
Kapitaaluitgaven	10,4						
Baten	32,0						
Kapitaalontvangsten	0						
Totaal		1,0	0,4	1,4			

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 saldi-balans: per individuele post);
- voor artikelen € 50 miljoen en < € 0,5 miljard: € 5 miljoen (voor de saldi-balans: per individuele post); en
- voor artikelen € 0,5 miljard: 1% van het artikelbedrag (voor de saldi-balans: 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 de Comptabiliteitswet 2001, artikel 88.

Onvolkomenheden in het financieel beheer, het materieelbeheer en de daartoe bijgehouden administraties bij het Ministerie van Economische Zaken in 2005

Omschrijving	Jaar van constatering	Artikel		Omvang (x €1000)	Toelichting in paragraaf
		nr.	omschrijving		
Stafdirectie P&O	2003	21	Algemeen	–	3.1.1
Beheer van de autorisaties in begrotings-administratiesysteem SAP	2005	–	–	–	3.1.2

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
ABP	Algemeen Burgerlijk Pensioenfonds
AO	Administratieve organisatie
BZK	(Ministerie) van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
CAO	Collectieve arbeidsovereenkomst
CPB	Centraal Planbureau
CRM	Customer relationship managementsysteem
CW	Comptabiliteitswet
DG BEB	directoraat-generaal Buitenlandse Economische Betrekkingen
DG E	directoraat-generaal Energie
DG TP	directoraat-generaal Telecommunicatie en Post
DTe	Directie Toezicht Energie
EFRO	Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling
EMVT	Elektromagnetische vermogenstechniek
EPD	enkelvoudig programmadocument
EVD	(Agentschap) Economische Voorlichtingsdienst
EZ	(Ministerie van) Economische Zaken
FES	Fonds Economische Structuurversterking
GenCom	Generieke communicatie
HRM	Human resource management
HRST	Human Resources in Science and Technology
IBO	Interdepartementaal beleidsonderzoek
ICT	Informatie- en communicatietechnologie
IOP	Innovatiegericht onderzoeksprogramma
IPCR	Integrale productcreatie- en realisatie
MAP	Milieu Actieplan
MEP	(Stimuleringsregeling) Milieukwaliteit elektriciteitsproductie
MKB	Midden- en kleinbedrijf
MMI	Mens-machine-interactie
NMa	Nederlandse Mededingingsautoriteit
NWO	Nederlandse Organisatie voor Wetenschappelijk Onderzoek
OCN	Octrooicentrum Nederland
P&O	(Stafdirectie) Personeel en Organisatie
PT	Precisietechnologie
R&D	Research & development
S&O	Speur- en ontwikkelingswerk
SodM	Staatstoezicht op de Mijnen
STW	Stichting voor de Technische Wetenschappen
UWV	Uitvoering Werknemersverzekeringen
VBTB	Van beleidsbegroting tot beleidsverantwoording
VIR	Voorschrift Informatiebeveiliging Rijksdienst
WBSO	Wet bevordering speur- en ontwikkelingswerk
WED	Wet Energiedistributie

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/auditrapport

Schriftelijk verslag van een accountant/auditor over de bevindingen naar aanleiding van het onderzoek naar: (a) de totstandkoming van de bedrijfsvoeringsinformatie en de beleidsinformatie van een departement, (b) het financieel beheer en het materieelbeheer van een departement en (c) de financiële informatie in het jaarverslag van een departement (dan wel in het jaarverslag van het Rijk).

Accountantsverklaring

Schriftelijke mededeling van een accountant waarin een oordeel wordt gegeven over de deugdelijkheid van het jaarverslag van een departement. De accountantsverklaring geeft aan of de gegevens in het jaarverslag betrouwbaar zijn en of het jaarverslag is opgesteld overeenkomstig de voorschriften. Doorgaans bevat de accountantsverklaring daarnaast een expliciete uitspraak over de rechtmatigheid; bij enkele departementen (Financiën, SZW, VWS en VROM) wordt alleen een getrouwbeeldverklaring afgegeven.

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.

Baten-lastendienst

Onderdeel van de rijksdienst met een grotere zelfstandigheid dan andere departementale 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 primaire en ondersteunende bedrijfsprocessen die tot doel hebben de door de minister geformuleerde beleidsdoelstellingen te bereiken, alsmede de sturing en beheersing van deze processen.

Bezwaar

Zwaar middel dat de Algemene Rekenkamer bij haar rechtmatigheidsonderzoek kan inzetten wanneer een minister in strijd met de regels geld heeft uitgegeven of onregelmatigheden in de administratie van het departement heeft laten voortbestaan. Ook als er niet voldoende ontvangsten zijn kan dit een reden zijn om bezwaar te maken. De Algemene Rekenkamer doet dit echter niet snel; er wordt eerst gerappor-

teerd en overleg gevoerd. Pas als dat niet tot verbeteringen leidt komt de bezwaarprocedure in beeld. De bezwaarprocedure is bedoeld als signaal dat maatregelen dringend nodig zijn.

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).

Departementale auditdienst (DAD)

Onderdeel van het ministerie dat onder meer belast is met de controle van het departementale jaarverslag en met het onderzoek naar het financieel beheer, naar het materieelbeheer en de administraties daarover en naar de totstandkoming van de niet-financiële informatie. 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

Documenten die tezamen de jaarlijkse financiële verantwoording vormen 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 documenten 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 verantwoordingsinformatie over: (a) het door het departement gevoerde beleid (beleidsinformatie), (b) de verplichtingen, uitgaven en ontvangsten van het departement (financiële informatie) en (c) het gevoerde financieel beheer en materieelbeheer (bedrijfsvoeringsinformatie).

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.

Onvolkomenheid

Overschrijding van de kwalitatieve tolerantiegrens die de Algemene Rekenkamer hanteert bij haar beoordeling van de bedrijfsvoering van een departement.

Onzeker (onzekerheden)

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

Overdrachtsuitgaven

Categorie uitgaven waartoe onder andere subsidies en specifieke uitkeringen behoren.

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.

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.

Review

De beoordeling door de Algemene Rekenkamer van de controle die is uitgevoerd door de departementale auditdienst (DAD). Deze review dient om vast stellen of de DAD-controle zodanig is uitgevoerd dat de Algemene Rekenkamer gebruik kan maken van de bevindingen die daaruit zijn voortgekomen.

Tolerantiegrenzen

Op artikelniveau onderscheidt de Algemene Rekenkamer drie kwantitatieve tolerantiegrenzen, te weten:

1. Bij begrotingsartikelen met een realisatiebedrag van kleiner dan € 50

miljoen mag de som van de fouten en onzekerheden niet meer zijn dan 10% van het bedrag van het artikel.

2. Bij begrotingsartikelen met een realisatiebedrag van € 50 miljoen tot € 500 miljoen mag de som van de fouten en onzekerheden niet meer zijn dan € 5 miljoen.
3. Bij begrotingsartikelen met een realisatiebedrag van € 500 miljoen of meer mag de som van fouten en onzekerheden niet meer zijn dan 1% van het realisatiebedrag.

Ook voor de afzonderlijke saldibalansposten gelden deze kwantitatieve tolerantiegrenzen.

Op het niveau van het jaarverslag mag het percentage aan fouten niet groter zijn dan 1% en het percentage aan onzekerheden niet groter dan 3%.