
Vergaderjaar 2007–2008

31 444 XIII

**Jaarverslag en slotwet Ministerie van
Economische Zaken 2007**

Nr. 2

**RAPPORT BIJ HET JAARVERSLAG 2007 VAN HET MINISTERIE
VAN ECONOMISCHE ZAKEN (XIII)**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 21 mei 2008

Hierbij bieden wij u aan het op 8 mei 2008 door ons vastgestelde «Rapport bij het Jaarverslag 2007 van het Ministerie van Economische Zaken (XIII)».

Algemene Rekenkamer

drs. Saskia J. Stuiveling,
president

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

Inhoud

Deel I: Samenvatting en bestuurlijke reactie	5
1 Samenvatting	7
2 Reactie minister en nawoord Algemene Rekenkamer	14
Audit Actielijst 2008	16
Deel II: Onderzoeksbevindingen en oordelen	17
1 Inleiding	19
1.1 Over het Ministerie van Economische Zaken	19
1.2 Over dit onderzoek	21
2 Jaarverslag	24
2.1 Oordeel over de financiële informatie	24
2.2 Oordeel over de saldbalans en toelichting	25
2.3 Oordeel over de informatie over de bedrijfsvoering	25
2.4 Oordeel over de informatie over het gevoerde beleid	26
3 Bedrijfsvoering	27
3.1 Oordeel over het financieel beheer en materieelbeheer	27
3.2 Ontwikkeling in de bedrijfsvoering	29
3.2.1 Toezicht op de periferie en de aansturing daarvan	29
3.2.2 Reviewbeleid als sluitstuk van toezicht	31
3.2.3 Vorderingenbeheer	31
3.2.4 Regeling milieukwaliteit elektriciteitsproductie (MEP)	32
4 Informatie over beleid nader beschouwd	34
4.1 Beschikbaarheid van de beleidsinformatie	34
4.2 Bruikbaarheid van de beleidsinformatie	37
4.2.1 Operationele doelstelling nader onderzocht	37
4.2.2 Ontwikkelingen in de beleidsinformatie van 2004 tot 2008	38
4.2.3 Analyse van indicatoren en kengetallen	40
4.2.4 Meer inzicht en structuur rond prestatiegegevens	41
4.2.5 Toch minder informatie over beleidsdoelen en -prestaties	42
4.3 Informatie over ICT-projecten in het jaarverslag	42
Bijlage 1 Overzicht fouten en onzekerheden in de financiële informatie in het Jaarverslag 2007 van het Ministerie van Economische Zaken	43
Bijlage 2 Gebruikte afkortingen	50
Bijlage 3 Verklarende woordenlijst	52
Bijlage 4 Kengetallen/indicatoren bij operationele doelstelling 2.2. (van 2004–2008)	61
Literatuur	64

DEEL I: SAMENVATTING EN BESTUURLIJKE REACTIE

1 SAMENVATTING

Het Ministerie van Economische Zaken (EZ) heeft een regulerende en toezichthoudende taak op het gebied van marktwerking en energiebeleid. Met de inzet van subsidies stimuleert het ministerie daarnaast kennisontwikkeling en innovatie, exportbevordering en ondernemerschap. De uitvoering van deze taken berust voor een belangrijk deel bij de agent-schappen SenterNovem, EVD, Octrooicentrum Nederland (OCN) en Agentschap Telecom, en bij andere uitvoeringsinstellingen en interme-diaire organisaties zoals de Nederlandse Mededingingsautoriteit (NMa) en de Directie Toezicht Energie (DTe).

Ook heeft het ministerie tot taak de economische ontwikkeling van de verschillende regio's te stimuleren. De minister van EZ is eindverantwoordelijk voor de EFRO-programma's, de programma's die gefinancierd worden met gelden uit het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling (EFRO). De taken en verantwoordelijkheden die hieronder vallen, zijn onder meer de algemene coördinatie, de organisatie van het beheer en de controle en het toezicht daarop, en het ontdekken, melden en afwikkelen van onregelmatigheden (EC, 2001).

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 in 2007 bedroegen € 2,1 miljard. De verplichtingen bedroegen € 3,1 miljard, en de ontvangsten € 6 miljard.

In onderstaand overzicht vatten wij onze oordelen over het Jaarverslag 2007 en de bedrijfsvoering van het Ministerie van EZ samen. We verwijzen daarbij naar de plaats in deel II van dit rapport waar we dieper ingaan op onze oordelen en de achterliggende bevindingen presenteren.

Oordelen over het jaarverslag en de bedrijfsvoering van het Ministerie van EZ

		Oordeel	Meer informatie in deel II
Jaarverslag	Financiële informatie	Voldoet	§ 2.1
	Saldibalans	Voldoet	§ 2.2
	Informatie over bedrijfsvoering	Voldoet	§ 2.3
	Informatie over beleid	Voldoet met uitzondering van het gebruik van model 325	§ 2.4
Bedrijfsvoering	Financieel beheer en materieel-beheer	Voldoet met uitzondering van één onvolkomenheid (toezicht EFRO)	§ 3.1

In deze samenvatting gaan wij in op onze belangrijkste conclusies over de financiële informatie, de bedrijfsvoering en de beleidsinformatie van het Ministerie van EZ.

Achter in deel I hebben wij een lijst opgenomen met punten waarvan wij vinden dat de minister ze met voorrang moet oppakken, de zogenoemde Audit Actielijst (AAL).

Jaarverslag voldoet

Wij hebben het Jaarverslag 2007 van het Ministerie van EZ onderzocht. De financiële informatie, de informatie in de saldbalans en de informatie over de bedrijfsvoering voldoen aan de gestelde eisen. De informatie over het gevoerde beleid voldeed niet geheel aan de verslaggevingseisen.

Naleving Europese aanbestedingsregels

De Tweede Kamer heeft de afgelopen jaren geïnformeerd naar het naleven van de Europese aanbestedingsregels door de ministeries. Wij constateren dat in 2007 bij het Ministerie van EZ in vier gevallen met een totaalbedrag van € 0,3 miljoen deze regels niet nageleefd zijn.

Voor meer informatie en achterliggende bevindingen verwijzen we naar hoofdstuk 2 in deel II.

Bedrijfsvoering: toezicht in de praktijk niet sluitend

De minister van EZ is voor de uitvoering van een groot deel van het beleid afhankelijk van intermediaire organisaties. Het is daarom belangrijk dat zij zich er door goed toezicht van vergewist dat het beleid naar behoren uitgevoerd wordt. Toch zien we dat het toezicht bij het Ministerie van EZ in de praktijk niet geheel sluitend is.

Dit lichten we toe aan de hand van twee voorbeelden:

- het toezicht op de besteding van gelden voor de EFRO-programma's 2000–2006, en
- de aansturing van (en toezicht op) intermediaire organisaties.

Het toezicht op de EFRO-programma's 2000–2006 is al een aandachtspunt voor het ministerie, sinds ons *Rapport bij het Jaarverslag 2004 van het Ministerie van Economische Zaken*; dit jaar hebben we het als een onvolkomenheid aangemerkt. Ook het toezicht van het ministerie op de intermediaire organisaties is voor verbetering vatbaar.

De – algemeen geaccepteerde – definitie van toezicht die de Algemene Rekenkamer gebruikt, luidt:

Toezicht is: het verzamelen van informatie over de vraag of een handeling of een zaak voldoet aan de daaraan gestelde eisen, het zich vervolgens vormen van een oordeel daarover en het eventueel naar aanleiding daarvan interveniëren. (Algemene Rekenkamer 2008a, p. 15)

De Algemene Rekenkamer hanteert het uitgangspunt dat de minister altijd aan de Tweede Kamer verantwoording moet kunnen afleggen over de uitvoering van publieke taken en de besteding van rijksmiddelen, ook wanneer die uitvoering of besteding plaatsvindt door intermediaire organisaties buiten het Rijk. Goed toezicht bij instellingen op afstand van het Rijk is onafhankelijk en deskundig, gebaseerd op een toezichtsvisie en vastgelegd in een toezichtbeleid. Het bevat de drie elementen informatieverzameling, oordeelsvorming en interventies, die goed op elkaar zijn afgestemd (Algemene Rekenkamer, 2008a).

Het toezicht bij het Ministerie van EZ is in de praktijk niet sluitend, omdat deze drie elementen onvoldoende op elkaar zijn afgestemd.

Toezicht op EFRO-programma's 2000–2006

De Algemene Rekenkamer beoordeelt dit jaar het toezicht op de EFRO-programma's (waar de minister van EZ eindverantwoordelijk voor is) als een onvolkomenheid in het financieel beheer. Wij komen tot dit oordeel,

omdat de problemen hierbij structureel voorkomen (bij alle EFRO-programma's), een groot financieel risico met zich meebrengen en al een aantal jaren genoemd worden in zowel ons rapport bij het jaarverslag (sinds 2004 een aandachtspunt in het financieel beheer) als het *EU-trendrapport* (sinds 2003).

Bij de EFRO-programma's zijn de uitvoerende taken gedecentraliseerd naar de provincies. Die zijn als beheer- of managementautoriteit¹ verantwoordelijk voor het beheer van het EFRO-programma, maar het financieel beheer bij de managementautoriteiten schiet tekort. Pas bij een audit in 2006 (uitgevoerd door de Europese Commissie) zijn ernstige tekortkomingen naar boven gekomen. In september 2006 kreeg Nederland een «gele kaart» van de Commissie voor systematische tekortkomingen in het beheer van de EFRO-programma's. De Europese Commissie vond de uitgevoerde werkzaamheden door de beheers- en betalingsautoriteiten ontoereikend. Daardoor had de Europese Commissie onvoldoende zekerheid over de werking van het beheer- en controlesysteem, en daarmee over de rechtmatigheid van de bedragen die tot en met 2006 zijn gedeclareerd voor de programma's Noord, Zuid, Flevoland, Oost en Stedelijke gebieden (EZ, 2008b).

Het toezicht van de minister van EZ op de uitvoering van de EFRO-programma's 2000–2006 is in de praktijk niet sluitend geweest. De drie elementen van goed toezicht (informatieverzameling, oordeelsvorming en interventies), zijn in de praktijk onvoldoende op elkaar afgestemd. Het ministerie was hierdoor niet op de hoogte van de tekortkomingen in het financieel beheer bij de managementautoriteiten waardoor de onregelmatigheden niet tijdig zijn gemeld bij de Europese Commissie.

Na het ontvangen van de «gele kaart» heeft Nederland, onder regie van het Ministerie van EZ, een Nationaal Actieplan voor verbetering van het beheer- en controlesysteem opgesteld. Over dit actieplan is in twee delen gerapporteerd:

1. de verbetermaatregelen voor het controle- en beheersysteem;
2. de aanvullende controle (hercontrole) op projecten in de periode 2000–2006 door de auditdienst van het Ministerie van EZ (in opdracht van de Europese Commissie).

Het rapport over de verbetermaatregelen in de beheer- en controlestructuur, is verschenen op 31 januari 2008. Het rapport over de hercontrole is op 8 april 2008 naar de Tweede Kamer gestuurd. In het eerste rapport concludeert de Minister van EZ dat het beheer- en controlesysteem in Nederland sterk is verbeterd en dat de afgesproken actiepunten en producten zo goed als volledig worden uitgevoerd. Toch blijkt uit de systeemaudits van de programma-auditors dat er bij elk programma één of meer actiepunten nog niet volledig is uitgevoerd. Het Ministerie van EZ meldt dat met de managementautoriteiten afspraken zijn gemaakt om de verbetermaatregelen zo spoedig mogelijk uit te voeren (EZ, 2008c). De auditdienst van EZ heeft in 2007 (nog) geen volledige reviews uitgevoerd op de werkzaamheden van de programma-auditors (EZ, 2008d). Daardoor is onvoldoende zekerheid of de verbeteringen in controle en beheer van de EFRO-programma's in 2007 ook hebben gewerkt in de praktijk.

Het tweede rapport presenteert de bevindingen van de hercontrole die uitgevoerd is onder leiding van de auditdienst van EZ (EZ, 2008e). Doel was om na te gaan of de (door Nederland) gedeclareerde subsidiabele kosten van 2000 tot en met 2006 in overeenstemming zijn met de relevante EU-regels. Na dit rapport zal het ministerie een voorstel tot

¹ In de programmaperiode 2000–2006 worden ze beheerautoriteiten genoemd, in de nieuwe periode 2007–2013 managementautoriteiten. Wij noemen ze hier verder managementautoriteit.

financiële correctie aan de Europese Commissie sturen. Het rapport bevat een veel lager foutpercentage dan de Commissie in 2006 zelf constateerde. In de brief aan de Tweede Kamer van 8 april 2008 (kenmerk OI/REB/8042004) bij het rapport wordt een foutpercentage van gemiddeld 2,9% van de gedeclareerde uitgaven genoemd. Wij merken op dat in dit percentage onder meer niet is meegenomen: de fouten in grote projecten waarin zich een gemiddeld foutpercentage van 13,1% voordoet, de fouten bij aanbesteden onder de Europese drempels en het al langer bestaande discussiepunt (tussen Nederland en de Commissie) over het BTW-compensatiefonds.² Deze zaken waren indertijd door de Commissie wel meegenomen. Hiermee bestaat een groot risico dat het in de brief gepresenteerde percentage een te gunstig beeld geeft van de werkelijkheid.

Nederland heeft met het Nationaal Actieplan verbetermaatregelen in de beheer- en controlestructuur doorgevoerd en met de hercontrole een groot aantal fouten in het financieel beheer hersteld. Het Ministerie van EZ moet er nu op toezien dat de ingezette verbetermaatregelen bij alle programma's leiden tot een blijvende verbetering van de beheer- en controlestructuur in de praktijk. Daar zien wij de grootste risico's. Allereerst moet de Europese Commissie nog akkoord gaan met de door Nederland uitgevoerde hercontrole, de voorgestelde financiële correctie en de herinzet van middelen. De Europese Commissie zal in mei 2008 een review uitvoeren op de werkzaamheden van de auditdienst in de hercontrole.

Voor de toekomst dient het toezicht van EZ in de praktijk sluitend te worden. We komen, in lijn met ons *EU-trendrapport 2008* (Algemene Rekenkamer, 2008b), tot de volgende aanbevelingen:

- De minister van EZ dient erop toe te zien dat het controle- en beheersysteem in de praktijk uniformer, effectiever en efficiënter gaat werken. Zowel bij de afronding van de programmaperiode 2000–2006 als in de nieuwe periode 2007–2013.
- Om te voorkomen dat Nederland in de nieuwe structuurfondsperiode 2007–2013 bij het EFRO met dezelfde problemen wordt geconfronteerd als in de periode 2000–2006, moet het toezicht van het Ministerie van EZ op de managementautoriteiten veel beter gaan functioneren.
- Het kabinet dient ervoor te zorgen dat bij aanvang van de nieuwe structuurfondsperiode 2007–2013 overeenstemming bereikt wordt met de Europese Commissie over belangrijke definities en interpretatiekwesaties zoals onregelmatigheden en openbare aanbestedingsprocedures.
- In het toezicht bij het Ministerie van EZ vragen we speciale aandacht voor de blijvende doorwerking van de lessen uit het actieplan, in het bijzonder de leerpunten uit de hercontrole en voor de afwikkeling van de voorschotten rond de cofinanciering van het Ministerie van EZ.

Toezicht op de periferie van het Ministerie van Economische Zaken

Om de beleidsdoelen te bereiken schakelt EZ diverse intermediaire organisaties in. Voor het dragen van de ministeriële verantwoordelijkheid is een toereikend toezicht op deze organisaties van groot belang. EZ heeft hiertoe een toezichtbeleid geformuleerd (EZ, 2005). In dit toezichtbeleid worden de intermediaire organisaties als volgt gedefinieerd: «*organisaties die in opdracht van de minister van Economische Zaken beleid uitvoeren en die voor EZ derhalve belangrijk zijn vanuit de ministeriële verantwoordelijkheid. Het gaat om organisaties waarmee EZ een structurele, langdurige relatie onderhoudt en die veelal beslag leggen op begrotingsgelden bij EZ*».

² De discussie gaat over het feit dat sommige gemeenten en provincies in het kader van EFRO-projecten (sinds 2003) btw bij de EU declareren die nationaal al wordt gecompenseerd via het BTW-compensatiefonds. Dergelijke reeds gecompenseerde btw is volgens de Europese Commissie niet subsidiabel (Algemene Rekenkamer, 2008b, p. 118). Het financieel belang hiervan is nog niet duidelijk, in opdracht van het Ministerie van Financiën wordt een onderzoek uitgevoerd.

Dit jaar hebben we onderzocht hoe het ministerie toezicht houdt op vier zeer verschillende typen intermediaire organisaties: het Centraal Orgaan Voorraadvorming Aardolieproducten/COVA (een rechtspersoon met een wettelijke taak), de Technologische Topinstituten (TTI's), de Grote Technologische Instituten (GTI's) en het Verificatiebureau Benchmarking Energie-Efficiency (VBE).

We zijn ons ervan bewust dat het om vier zeer verschillende intermediaire organisaties gaat, maar in algemene termen zijn de volgende opmerkingen te maken over het toezicht van het Ministerie van EZ op intermediaire organisaties:

1. Het toezichtbeleid bij het Ministerie van EZ is nog niet uitgewerkt voor de aansturing op de privaatrechtelijke, intermediaire organisaties waarmee langdurige relaties bestaan (zoals TTI's en GTI's). Wel is het toezichtbeleid uitgewerkt voor de zelfstandige bestuursorganen (zbo's) en rechtspersonen met een wettelijke taak (rwt's). Ook is het toezichtbeleid voor de privaatrechtelijke organisaties nog niet doorvertaald in bijvoorbeeld een toezichtarrangement.
2. Bij de inrichting van het toezicht gebruikt het Ministerie van EZ de wettelijke bepalingen en/of de gestelde subsidievoorwaarden als basis, niet het toezichtbeleid. In de praktijk betekent dit dat het toezicht van het ministerie gericht is op de naleving van wet- en regelgeving, maar minder op doelmatigheid en doeltreffendheid van het beleid.
3. Het proces van de subsidietoekenning en -afrekening, en de inning van de wettelijke heffing verloopt rechtmatig. In opzet is de rechtmatigheid gewaarborgd: het Ministerie van EZ vraagt om een accountantsverklaring en heeft een controleprotocol verplicht gesteld. Maar het ministerie slaagt er niet altijd in om periodiek, volgens planning, een review uit te voeren op de werkzaamheden van de accountants.
4. Het toezicht is weliswaar deskundig, maar niet altijd onafhankelijk. Over de gewenste bestuurlijke betrokkenheid (en daarmee de onafhankelijkheid in het toezicht) van het Ministerie van EZ is het toezichtbeleid duidelijk: bij voorkeur geen bestuurlijke betrokkenheid. Maar het ministerie heeft dit beleid niet eenduidig doorvertaald en uitgevoerd.

Wij concluderen dat het toezichtstelsel van het Ministerie van EZ in de praktijk niet sluitend is. Over de drie elementen van goed toezicht (informatieverzameling, oordeelsvorming en interventies) concludeert de Algemene Rekenkamer als volgt: het Ministerie van EZ verzamelt informatie en vormt zich een oordeel over de naleving van de wet- en regelgeving. Maar het ontbreekt het ministerie aan oordeelsvorming over de gewenste prestaties en effecten van de werkzaamheden van vooral de privaatrechtelijke intermediaire organisaties. Het ministerie stuurt op proces, op het aangaan van relaties, en niet op prestatieafspraken. Hierdoor kan het niet ingrijpen als de organisaties niet voldoen. Subsidies worden verstrekt met een bepaald doel voor ogen. Of dit doel inhoudelijk ook bereikt wordt, kan het ministerie zo niet vaststellen.

De Algemene Rekenkamer beveelt aan om het toezichtbeleid toe te passen op alle in het toezichtbeleid genoemde intermediaire organisaties. Dit betekent dat de zes dimensies uit het toezichtbeleid (resultaatsturing en effectindicatoren; sanctiemogelijkheden; administratieve lastendruk en rapportages; bestuurlijke betrokkenheid; markt en overheid; en Europese aanbesteding) ook uitgewerkt dienen te worden voor de privaatrechtelijke intermediaire organisaties zoals de TTI's en GTI's.

Een aangepast reviewbeleid

Het reviewbeleid (een samenhangend geheel van beslissingen dat binnen het toezichtbeleid genomen wordt over het uitvoeren van reviews) is het sluitstuk van goed toezicht en, naast het controleprotocol en de accountantsverklaring, een belangrijk aspect in het beheer van overdrachts-uitgaven (subsidies en uitkeringen) en van de aansturing van «het veld» (Financiën, 2003, p. 23). In ons deelonderzoek naar het toezicht op de periferie blijkt dat de auditdienst van EZ niet alle reviews volgens planning heeft uitgevoerd. De auditdienst geeft aan het reviewbeleid te willen aanpassen. In 2007 zijn op beperkte schaal reviews uitgevoerd en in 2008 wil de auditdienst het aantal reviews nog verder terugbrengen. Hiervoor geeft deze dienst geen inhoudelijke onderbouwing, maar verwijst naar de versterking van de eisen voor de kwaliteitsbewaking volgens de nieuwe beroepsregels voor accountants en het opnieuw gestructureerde onafhankelijk toezicht dat de Autoriteit Financiële Markten (AFM) daarop uitoefent (EZ, 2008, p. 28).

De Algemene Rekenkamer wijst erop dat het reviewbeleid een belangrijk onderdeel is van het departementale toezichtbeleid en dat zowel nationale (IODAD, 2007, p. 289 e.v.) als internationale audit-standaarden (ISA 600) het uitvoeren van reviews voorschrijven. De minister gebruikt informatie van derden in haar verantwoording en ten behoeve van de bedrijfsvoeringsmededeling, deze informatie dient deugdelijk te zijn, hetgeen wordt vastgesteld door middel van het uitvoeren van reviews. Het reviewbeleid is een verantwoordelijkheid van de beleidsdirecties. Bij een aanpassing of actualisering van het departementale reviewbeleid moeten dan ook alle beleidsdirecties betrokken worden. Verder vragen we aandacht voor het feit dat de AFM alleen toezicht houdt op accountants die wettelijke controles uitvoeren en niet op overige accountants-werkzaamheden, zoals controle op niet-financiële informatie en op specifieke verklaringen zoals de biomassaverklaringen.

Voor meer informatie en achterliggende bevindingen over de hier beschreven onvolkomenheid en aandachtspunten verwijzen we naar hoofdstuk 3 in deel II en naar de Audit Actielijst (de AAL) in deel I.

Beleidsinformatie: relatie tussen beleid en resultaat steeds onduidelijker

In het Jaarverslag 2007 stelt het Ministerie van EZ een van de relevante partijen te zijn op het gebied van marktwerking, kennis- en innovatiebeleid, ondernemingsklimaat, ICT en Telecom en het economisch buitenlandbeleid. Er zijn ook tal van externe factoren zoals conjunctuurontwikkeling die invloed hebben op deze gebieden. Dit beperkt de eigen sturing van het Ministerie van EZ op de mate waarin de beleidsdoelen worden gehaald.

In het Jaarverslag 2007 geeft het Ministerie van EZ nog voldoende informatie over de doelen en prestaties, meer dan in het Jaarverslag 2006. Er is echter een trend, duidelijk te zien in de Begroting 2008, om steeds minder prestatie- en effectindicatoren op te nemen en steeds meer kengetallen (in de Begroting 2008 zonder streefwaarden). Het verschil tussen de twee geeft meteen het probleem weer. Een prestatie- of effectindicator geeft informatie over de mate waarin de beleidsprestaties geleverd worden respectievelijk de beleidsdoelstelling wordt bereikt als gevolg van het gevoerde beleid. Een kengetal geeft andere relevante informatie over het doel of het beleidsterrein zonder een directe relatie te leggen met het gevoerde beleid. Aan indicatoren worden daarom ook

streefwaarden gekoppeld. De minister van EZ kan erop worden afgerekend, als een streefwaarde niet wordt gehaald. Aan kengetallen worden geen streefwaarden gekoppeld. In sommige gevallen geeft het Ministerie van EZ wel streefwaarden, en spreekt dan van een ambitie in plaats van een streefwaarde (bijvoorbeeld bij de Lissabondoelstelling) (EZ, 2007). Als deze trend doorgezet wordt zal het jaarverslag van EZ in de toekomst steeds minder inzicht geven in de beoogde beleidsdoelen en -prestaties.

Voor de toekomst bevelen wij aan om de beleidsdoelen meetbaar en de beleidsprestatie concreet te maken en (toch weer) te investeren in het ontwikkelen van indicatoren. Een goede balans tussen (prestatie-)indicatoren en effectindicatoren/kengetallen (met streefwaarden) is noodzakelijk om duidelijk een verband te kunnen leggen tussen de doelen en prestaties van het Ministerie van EZ enerzijds en de maatschappelijke effecten anderzijds. Hierbij wijzen we op het belang om doel, instrument, prestatie-indicator en effectindicator/kengetal duidelijk te koppelen.

Informatie in het Jaarverslag 2007 over ICT-projecten

Wij zijn nagegaan of de departementale jaarverslagen de Tweede Kamer informatie verschaffen over ICT-projecten bij de overheid. De minister van EZ meldt in het Jaarverslag 2007 het volgende over grootschalige ICT-projecten binnen het ministerie:

- Bij de 2e suppletoire begroting is € 6 miljoen toegevoegd voor de ontwikkeling van een nieuw handelsregister bij de Kamers van Koophandel. Deze basisregistratie voor ondernemingen en rechtspersonen zal leiden tot lagere administratieve lasten voor het bedrijfsleven.
- Over het Bedrijvenloket (inmiddels Antwoord voor bedrijven) wordt opgemerkt dat er in 2007 een duidelijke toename te zien is van het aantal overheidsorganisaties dat er gebruik van maakt. Via een centrale Kennisbank kan efficiënt informatie worden ontsloten aan bedrijven.

Voor meer informatie en achterliggende bevindingen over de bruikbaarheid en de beschikbaarheid van de beleidsinformatie verwijzen we naar hoofdstuk 4 in deel II.

Reactie minister

De minister van EZ heeft op 28 april 2008 gereageerd op het rechtmatigheidsonderzoek van de Algemene Rekenkamer. De reactie is hierna samengevat. De volledige reactie is te vinden op www.rekenkamer.nl.

De minister geeft aan de rapporten met belangstelling te hebben gelezen en gaat in haar reactie in op vier onderdelen: het toezicht op de besteding van gelden voor EFRO-programma's 2000–2006 (een onvolkomenheid), het toezicht van het ministerie op intermediaire organisaties in de periferie van het ministerie, het reviewbeleid van het ministerie en de beleidsinformatie.

Om te beginnen verbaast het de minister dat wij het toezicht op de besteding van gelden voor EFRO-programma's 2000–2006 dit jaar als een onvolkomenheid hebben aangewezen. Zij heeft naar eigen zeggen namelijk voldoende verbetermaatregelen genomen om aan onze aanbevelingen te voldoen. De minister zegt wel toe dat het ministerie de leerpunten zal oppakken die voortkomen uit de resultaten van het Nationaal Actieplan voor EFRO.

De minister is het verder niet eens met onze opvatting dat het toezicht op de intermediaire organisaties voor verbetering vatbaar is. Zij merkt hierbij op dat het toezichtkader dat het Ministerie van EZ hanteert voor de aansturing van en het toezicht op intermediaire organisaties, niet van toepassing is in de situatie waarbij intermediaire organisaties alleen subsidie ontvangen (zoals bij de technologische topinstituten (TTI's) en de grote technologische instituten (GTI's)). In dit geval zijn alleen de voorwaarden in de subsidieregeling van toepassing.

Over het reviewbeleid meldt de minister vervolgens dat de auditdienst van het Ministerie van EZ een voorstel voorbereidt om het EZ-reviewbeleid te actualiseren. Hierbij zet de minister in op het verminderen van het aantal reviews dat de auditdienst van het ministerie jaarlijks uitvoert. Dit voorstel zal worden besproken in het Audit Committee, dat een EZ-brede samenstelling heeft, zodat ook beleidsdirecties inbreng hebben in de besluitvorming. De auditdienst zal de actuele inzichten van het Ministerie van EZ inbrengen in het IODAD en hier pleiten voor een rijksbrede herbezinning op het huidige reviewbeleid.

In haar reactie op onze aanbevelingen voor de niet-financiële beleidsinformatie verwijst de minister tot slot naar de reactie op ons rapport *Staat van de beleidsinformatie 2008*, dat wij op dezelfde dag als ons rapport bij het jaarverslag publiceren. Ook de minister vindt het belangrijk dat de Tweede Kamer kan beoordelen in hoeverre het ministerie de beleidsdoelen heeft behaald die in de begroting waren gepresenteerd. Omdat het volgens het Ministerie van EZ in de praktijk niet goed mogelijk is om de effecten van het gevoerde EZ-beleid te isoleren van andere, externe effecten, zijn veel prestatie-indicatoren in de Begroting 2008 vervangen door kengetallen zonder streefwaarden. Volgens de minister is de Begroting 2008 op dit punt reëler dan de voorgaande begrotingen. De aanbevelingen over de meetbaarheid en de tijdgebondenheid van de beleidsinformatie zal de minister meenemen in de voorbereidingen van de Begroting 2009.

Nawoord Algemene Rekenkamer

De Algemene Rekenkamer is positief over de maatregelen die de minister van EZ tot nu toe heeft genomen om de beheer- en controlestructuur van de EFRO-programma's te verbeteren. Door het Nationaal Actieplan uit te voeren heeft Nederland gedurende 2007 de tekortkomingen in het financieel beheer die de Europese Commissie geconstateerd had bij de EFRO-programma's voor een belangrijk deel hersteld. De Europese Commissie moet nu nog akkoord gaan met de financiële correctie en herinzet van middelen die Nederland voorgesteld heeft. Wij dringen er bij de minister nogmaals op aan dat ze erop toeziet dat het financieel beheer van de EFRO-programma's in de praktijk blijvend verbetert, zodat zij bij problemen tijdig maatregelen kan nemen en verbeter- en herstelacties op deze schaal in de toekomst niet meer nodig zijn.

We vinden het opmerkelijk dat de minister het EZ-toezichtkader niet van toepassing acht voor het toezicht op privaatrechtelijke intermediaire organisaties als de TTI's en GTI's. Deze organisaties worden wel genoemd in het kader en passen binnen de definitie: het zijn organisaties waarmee het Ministerie van EZ een structurele, langdurige relatie onderhoudt. Bovendien leggen ze beslag op begrotingsgeld van het ministerie. Wij blijven bij de aanbeveling om het toezichtbeleid toe te passen op alle intermediaire organisaties die in het toezichtkader genoemd zijn.

Tot slot volgen we met belangstelling de aanpassingen van het review-beleid die de minister van EZ aangekondigd heeft. We merken hierbij wel op dat als de auditdienst van het Ministerie van EZ minder reviews wil uitvoeren, de beleidsafdelingen passende maatregelen moeten nemen om voldoende zekerheid te krijgen over de betrouwbaarheid van (financiële en niet-financiële) toezichtinformatie die derden hebben ingediend.

Audit Actielijst 2008

De Audit Actielijst (AAL) laat zien op welke punten de Algemene Rekenkamer vindt dat het ministerie actie moet ondernemen. De lijst meldt ook welke maatregelen de minister heeft aangekondigd om de onvolkomenheid die wij hebben geconstateerd op te lossen.³

Eerste jaar constatering en artikel	Stand van zaken en conclusie	Aanbeveling	Toezegging minister	Meer informatie in deel II
Toezicht op de besteding van gelden voor EFRO-programma's 2000–2006				
2007 artikel 3	Verbetermaatregelen in beheer- en controlestructuur doorgevoerd. Volgens EZ is de beheer- en controlestructuur hiermee sterk verbeterd. In de praktijk moeten de verbeteringen nog zichtbaar worden, er is (nog) geen review uitgevoerd door de AD van EZ. De minister van EZ moet erop toezien dat de beheer- en controlestructuur in de praktijk op dusdanige wijze verbetert dat er in de toekomst geen actieplannen en herstelmaatregelen nodig zijn.	<ul style="list-style-type: none"> – De minister van EZ dient er op toe te zien dat het controle- en beheersysteem in de praktijk uniformer, effectiever en efficiënter gaat werken. Zowel bij de afronding van de oude als de nieuwe programma-periode. – Het toezicht van het Ministerie van EZ op de managementautoriteiten moet beter gaan functioneren. – De minister van EZ moet met de Europese Commissie tot overeenstemming komen over belangrijke definities en interpretatiekwesties. – De minister van EZ moet speciale aandacht hebben voor de blijvende doorwerking van de leerpunten uit de hercontrole en voor de afwikkeling van de voorschotten rond de cofinanciering van het Ministerie van EZ. 	Volgens de minister heeft het ministerie alle maatregelen getroffen om te voldoen aan onze aanbevelingen om het controle- en beheersysteem in de praktijk uniformer, effectiever en efficiënter te laten functioneren, en het toezicht op de managementautoriteiten beter te laten functioneren. De minister zegt toe dat het ministerie de leerpunten zal oppakken die voortkomen uit de resultaten van het Nationaal Actieplan voor EFRO.	§ 3.1

³ De Algemene Rekenkamer kan op grond van de Comptabiliteitswet 2001, artikel 88 en 89 eventueel bezwaar maken tegen alle onvolkomenheden in het financieel beheer, het materieelbeheer en de daartoe bijgehouden administraties.

DEEL II: ONDERZOEKSBEVINDINGEN EN OORDELEN

1 INLEIDING

In dit deel van het rapport vindt u de oordelen en de belangrijkste bevindingen van ons rechtmatigheidsonderzoek bij het Ministerie van Economische Zaken (EZ). Een samenvatting en de bestuurlijke reactie op ons rapport is opgenomen in deel I.

Hieronder geven we eerst een beschrijving van het ministerie. Ook gaan we in op onze onderzoeksaanpak en wijze van rapporteren. In hoofdstuk 2 presenteren wij vervolgens onze oordelen over het Jaarverslag 2007 van het Ministerie van EZ. In hoofdstuk 3 gaan wij in op de bedrijfsvoering van het ministerie. Ten slotte gaan we in hoofdstuk 4 nader in op de beleidsinformatie in begroting en jaarverslag.

1.1 Over het Ministerie van Economische Zaken

Wij rapporteren per begrotingshoofdstuk over de resultaten van ons onderzoek. In totaal zijn er 26 begrotingshoofdstukken. Dit rapport gaat over begrotingshoofdstuk XIII: het Ministerie van EZ. Het Ministerie van EZ heeft een regulerende en toezichthoudende 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, Octrooicentrum Nederland (OCN) en Agentschap Telecom, en bij andere uitvoeringsinstellingen en intermediaire organisaties zoals de Nederlandse Mededingingsautoriteit (NMa) en de Directie Toezicht Energie (DTe).

Ook heeft het ministerie tot taak de economische ontwikkeling van de verschillende regio's te stimuleren. De minister van Economische Zaken is eindverantwoordelijk voor de EFRO-programma's, de programma's die gefinancierd worden met gelden uit het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling (EFRO). De taken en verantwoordelijkheden die hieronder vallen, zijn onder meer de algemene coördinatie, de organisatie van het beheer en de controle en het toezicht daarop, en het ontdekken, melden en afwikkelen van onregelmatigheden (Europese Commissie, 2001). 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.

In onderstaand overzicht geven wij een beschrijving van het Ministerie van EZ aan de hand van een aantal kengetallen.

Overzicht 1 Het Ministerie van Economische Zaken in kengetallen

Totaal verplichtingen	€ 3,1 miljard
Totaal uitgaven	€ 2,1 miljard
Totaal ontvangsten	€ 6,0 miljard
Betalingen buiten begrotingsverband	€ 147 miljoen

Overzicht 1 Het Ministerie van Economische Zaken in kengetallen

Apparaatsuitgaven – waarvan personeelsuitgaven	€ 331 miljoen € 115 miljoen
Overdrachtsuitgaven (subsidies, specifieke uitkeringen)	€ 1,8 miljard
Voorschotten	€ 3,8 miljard
Aantal begrotingsartikelen – waarvan beleidsartikel (met operationele doelstellingen) – waarvan niet-beleidsartikel	11 8 (21) 3
Aantal personen werkzaam (in fte)	3 600 ¹
Baten-lastendiensten – bijdrage van moederdepartement – apparaatsuitgaven – eigen vermogen	4 (agentschap) SenterNovem € 62 miljoen; EVD € 33 miljoen; OCN € 13 miljoen; Telecom € 6 miljoen. SenterNovem € 116 miljoen; EVD € 51 miljoen; OCN € 12 miljoen; Telecom € 28 miljoen. SenterNovem € 14 miljoen; EVD € 2 miljoen; OCN € 4 miljoen; Telecom – € 154 000.
Aantal DG's (directies)	4 (16) DG O&I: 5 (REB, I, OS, SOI, I&D); DG ET: 5 (TM, ED, ICT, EM, CSI); DG EP: 3 (ES, AEP, MW); DG BEB: 3 (HP, IO, BIN). Hiernaast zijn er nog drie bijzondere directies.
Begrotingshoofdstuk	Economische Zaken: XIII.
Begrotingsfonds	Fonds economische structuurversterking: D. Uitgaven € 2 289 miljoen, ontvangsten € 2 807,4 miljoen.
Rechtspersonen met wettelijke taak (bijdragen in 2007)	COVA (€ 85 miljoen), NIVR (€ 6 miljoen), NMi (€ 15 miljoen), TenneT (€ 505 miljoen).
Recent onderzoek van de Algemene Rekenkamer op het terrein van het Ministerie van EZ	<i>Staat van de beleidsinformatie 2007 (2007), Subsidieregeling Milieukwaliteit Elektriciteitsproductie, (MEP) (2007), Tariefstelling stadsverwarming (2007), Europees handelssysteem voor CO₂-emissierechten (2007), Lessen uit ICT-projecten bij de overheid (2007), EU-tendrapporten (jaarlijks, recentst: 2008), Terugblik administratieve lasten (2008), Terugblik belasting als beleidsinstrument (2008), Rapporten bij de jaarverslagen (jaarlijks).</i>

Overzicht 1 Het Ministerie van Economische Zaken in kengetallen

Grootschalige ICT-projecten

Nieuw handelsregister (€ 20,9 miljoen over de periode 2005–2010)
Bedrijvenloket/Antwoord voor bedrijven (€ 20 miljoen. Start programma 2002. Bedrijvenloket moet in 2010 in werking zijn)

¹ Bron: Sociaal Jaarverslag Rijk 2007 (21 mei 2008).

1.2 Over dit onderzoek

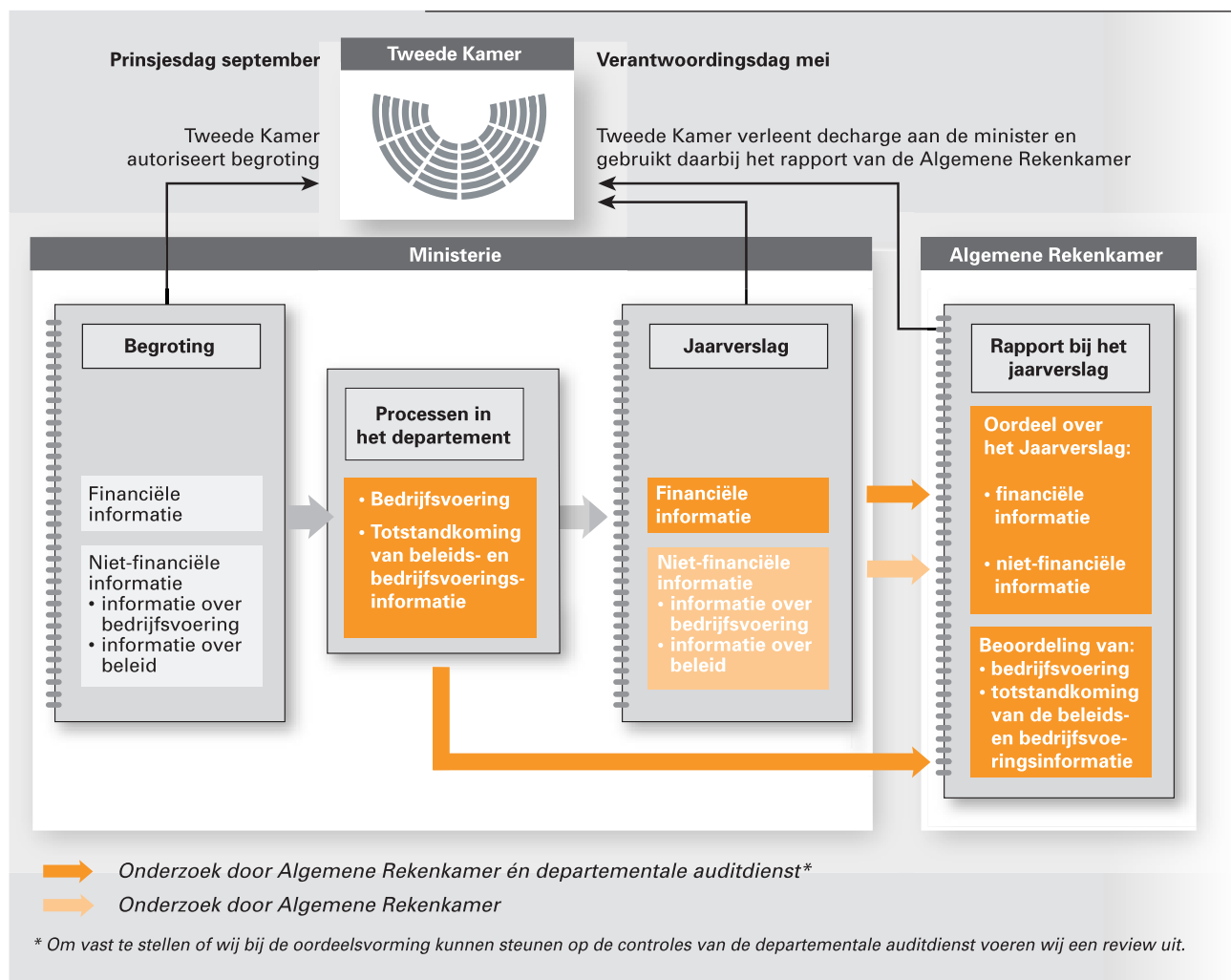
De ministers verantwoordden zich in hun jaarverslagen over de verplichtingen, uitgaven en ontvangsten van het ministerie (financiële informatie), over de manier waarop het ministerie heeft gefunctioneerd (informatie over de bedrijfsvoering) en over de vraag of de doelen en prestaties die in de begroting van het ministerie waren afgesproken, ook zijn gerealiseerd (informatie over het beleid).

De Algemene Rekenkamer doet jaarlijks rechtmatigheidsonderzoek bij de rijksoverheid. Dit doen wij door na te gaan of de jaarverslagen van de ministers voldoen aan de eisen die de Comptabiliteitswet 2001 (CW 2001) stelt: is de financiële informatie, de informatie over bedrijfsvoering en de informatie over beleid tot stand gekomen volgens de daarvoor geldende regels en goed weergegeven?

Daarnaast onderzoeken we ook de bedrijfsvoering zelf. Hiervoor gaan we onder andere na of het financieel beheer en materieelbeheer voldoen aan de eisen die de CW 2001 stelt.

Figuur 1 laat zien wat wij wanneer onderzoeken en voor wie.

Figuur 1 Plaats onderzoek Algemene Rekenkamer in het proces van begroting tot verantwoording



Op basis van een risicoanalyse hebben we een programma opgesteld voor het rechtmatigheidsonderzoek 2007 bij het Ministerie van EZ. Op grond van dit programma hebben we dit jaar onder meer aandacht besteed aan de volgende onderwerpen:

- aansturing van en toezicht op intermediaire organisaties (de periferie);
- het vorderingenbeheer;
- M&O-beleid bij MEP-regeling;
- toezicht op Europese structuurfondsen.

In onze rapporten bij de jaarverslagen melden we zowel de fouten en onzekerheden in de financiële informatie die de *kwantitatieve* tolerantiegrenzen overschrijden als de fouten en onzekerheden in de financiële informatie die de *kwalitatieve* tolerantiegrenzen overschrijden. Daarnaast vermelden we de onvolkomenheden die wij constateren in de bedrijfsvoering. Onder «fouten» verstaan we financiële informatie die niet *rechtmatig* tot stand gekomen is (het begrotingsgeld is niet volgens de regels uitgegeven) of die niet *deugdelijk is weergegeven* (er is geen goede verantwoording afgelegd in het jaarverslag). Van «onzekerheden» spreken

we wanneer we door onvolkomenheden in het financieel beheer niet kunnen vaststellen of er al dan niet sprake is van fouten.

Op www.rekenkamer.nl kunt u meer lezen over hoe onze rapporten bij de jaarverslagen tot stand komen.

2 JAARVERSLAG

De Algemene Rekenkamer heeft het Jaarverslag 2007 van het Ministerie van EZ beoordeeld. Wij hebben onderzocht of de minister het begrotingsgeld volgens de regels heeft uitgegeven en ontvangen en of zij daarover in het jaarverslag goed verantwoording heeft afgelegd.

Verder hebben we onderzocht of de informatie in het jaarverslag over de *bedrijfsvoering* en over het gevoerde *beleid*, deugdelijk tot stand is gekomen en voldoet aan de daaraan te stellen kwaliteitsnormen.

In dit hoofdstuk lichten wij ons oordeel over het jaarverslag toe. Dit oordeel bestaat uit deeloordelen over:

- de financiële informatie (§ 2.1);
- de departementale saldibalans (§ 2.2);
- de informatie over de bedrijfsvoering (§ 2.3);
- de informatie over het gevoerde beleid (§ 2.4).

2.1 Oordeel over de financiële informatie

De financiële informatie in het jaarverslag bestaat uit de volgende onderdelen:

- de verplichtingen, uitgaven en ontvangsten in de verantwoordingsstaat en de toelichting daarbij;
- de baten, lasten, kapitaaluitgaven, kapitaalontvangsten en balansposten in de samenvattende verantwoordingsstaat van de batenlastendiensten en de toelichting daarbij.

De financiële informatie dient op grond van de CW 2001:

- rechtmatig tot stand te zijn gekomen;
- deugdelijk te zijn weergegeven;
- te voldoen aan de verslaggevingsvoorschriften.

Oordeel

De financiële informatie in het Jaarverslag 2007 van het Ministerie van EZ voldoet aan de eisen die de CW 2001 stelt. Dit betekent dat wij geen belangrijke fouten en onzekerheden in de rechtmatigheid en de deugdelijke weergave hebben geconstateerd die de kwantitatieve tolerantiegrenzen overschrijden.

In bijlage 1 van dit deel van het rapport staat een overzicht van alle fouten en onzekerheden.

Naleving Europese aanbestedingsregels

De Tweede Kamer heeft de afgelopen jaren geïnformeerd naar het naleven van de Europese aanbestedingsregels door de ministeries. Wij constateren dat in 2007 bij het Ministerie van EZ in vier gevallen met een totaalbedrag van € 0,3 miljoen deze regels niet nageleefd zijn. Bij deze constatering zijn de Europese aanbestedingen van de perifere organisaties van het ministerie niet betrokken.

Tabel 1: Ten onrechte niet Europees aanbesteed

Betreft	Art.	Reden	Bedrag
ICT-onderhoudscontract	21 (Algemeen)	Verlenging contract is niet Europees aanbesteed	€ 177 302
Aanschaf kantoormeubilair	21 (Algemeen)	Valt niet onder raamovereenkomst	€ 80 232
Facilitaire dienstverlening	21 (Algemeen)	Contract is verlopen	€ 45 393
Programmaondersteuning	EVD	Melding achteraf (II-B dienst) niet gedaan aan de Europese Commissie	Procedurale fout

Afwijking verslaggevingsvoorschriften

In afwijking van de Regeling baten-lastendiensten 2007 heeft het Ministerie van Financiën SenterNovem toestemming gegeven om een bestemmingsreserve te vormen. Deze reserve is gevormd, omdat een voorziening is vrijgefallen die niet meer is toegestaan, doordat de verslaggevingsvoorschriften voor baten-lastendiensten zijn veranderd.

2.2 Oordeel over de saldibalans en toelichting

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 meeegenomen. Bij de saldibalans hoort een toelichting waarin nadere informatie wordt verstrekt over de afzonderlijke posten op deze balans.

De informatie in de saldibalans dient op grond van de CW 2001:

- rechtmatig tot stand te zijn gekomen;
- deugdelijk te zijn weergegeven;
- te voldoen aan de verslaggevingsvoorschriften.

Oordeel

De informatie in de saldibalans in het Jaarverslag 2007 van het Ministerie van EZ voldoet aan de eisen die de CW 2001 stelt. Dit betekent dat wij geen belangrijke fouten en onzekerheden in de rechtmatigheid en de deugdelijke weergave hebben geconstateerd die de kwantitatieve tolerantiegrenzen overschrijden.

De toelichting bij de departementale saldibalans geeft een goede analyse van de posten in de saldibalans.

In 2007 heeft het Ministerie van EZ voor een bedrag van € 1,3 miljard aan openstaande voorschotten afgerekend. Wij hebben vastgesteld dat deze afrekeningen voldoen aan de daaraan te stellen eisen.

In bijlage 1 van dit deel van het rapport staat een overzicht van alle fouten en onzekerheden.

2.3 Oordeel over de informatie over de bedrijfsvoering

In de bedrijfsvoeringsparagraaf van het jaarverslag van een ministerie verantwoordt de minister zich over de rechtmatigheid van de begrotingsuitvoering (of het begrotingsgeld volgens de regels is uitgegeven), over

de totstandkoming van de beleidsinformatie, over het gevoerde financieel beheer en materieelbeheer en over de overige aspecten van de bedrijfsvoering.

De informatie over de bedrijfsvoering dient op grond van de CW 2001:

- op deugdelijke wijze tot stand te zijn gekomen;
- te voldoen aan de verslaggevingsvoorschriften.

Deze twee aspecten betrekken wij in ons oordeel over de informatie over de bedrijfsvoering. We zeggen daarmee niets over de kwaliteit van de informatie zelf.

Om tot een oordeel te komen over de deugdelijke wijze van totstandkoming hebben wij de volgende aspecten ervan onderzocht:

- Beschikt de minister over een procedure voor de totstandkoming van de bedrijfsvoeringsparagraaf waarin de bevoegdheden en verantwoordelijkheden van alle actoren zijn vastgelegd?
- Heeft de minister vooraf criteria geformuleerd voor wat moet worden aangemerkt als opmerkelijke zaken en tekortkomingen in de bedrijfsvoering?
- Is het verloop van het totstandkomingsproces controleerbaar en is het afwegingsproces daarbij transparant vastgelegd?

Oordeel over de informatie over de bedrijfsvoering

De informatie over de bedrijfsvoering in het Jaarverslag 2007 van het Ministerie van EZ is op deugdelijke wijze tot stand gekomen en voldoet aan de verslaggevingsvoorschriften.

De resultaten van ons onderzoek naar de bedrijfsvoering zelf staan in hoofdstuk 3.

2.4 Oordeel over de informatie over het gevoerde beleid

In het jaarverslag verstrekt de minister ook *beleidsinformatie*: informatie over de gerealiseerde effecten van zijn beleid, de daartoe geleverde prestaties en de daarmee gemoeide kosten.

De Algemene Rekenkamer beoordeelt ieder jaar de totstandkoming van de beleidsinformatie en of deze informatie voldoet aan de verslaggevingseisen.

In ons onderzoek naar de jaarverslagen kijken wij ook naar de *beschikbaarheid* en de *bruikbaarheid* van de beleidsinformatie. Hier gaan we in hoofdstuk 4 op in.

Oordeel

De informatie over het gevoerde beleid in het Jaarverslag 2007 van het Ministerie van EZ is op deugdelijke wijze tot stand gekomen en voldoet aan de verslaggevingseisen, met uitzondering van de paragraaf over de beleidsprioriteiten. Deze bevat namelijk geen uiteenzetting op hoofdlijnen van de bereikte en/of opmerkelijke resultaten volgens model 3.25 (A, B en C) uit de rijksbegrotingsvoorschriften 2007. Hierdoor voldoet deze paragraaf niet helemaal aan de verslaggevingseisen.

3 BEDRIJFSVOERING

De Algemene Rekenkamer heeft de bedrijfsvoering van het Ministerie van EZ onderzocht.

Onder de bedrijfsvoering vallen alle bedrijfsprocessen die ervoor zorgen dat een ministerie functioneert: het financieel beheer en het materieelbeheer en de processen op het gebied van personeel, informatievoorziening, administratie, communicatie en huisvesting.

Wij geven in dit hoofdstuk een oordeel over het financieel beheer en het materieelbeheer en de daartoe bijgehouden administraties. Daarbij gaan we dieper in op de eventuele onvolkomenheden op deze terreinen (§ 3.1).

Verder schetsen we in dit hoofdstuk een beeld van de bedrijfsvoering in de afgelopen drie jaar (§ 3.2).

3.1 Oordeel over het financieel beheer en materieelbeheer

Het financieel beheer, het materieelbeheer en de daartoe bijgehouden administraties moeten op grond van de CW 2001 voldoen aan de eisen van rechtmatigheid, ordelijkheid en controleerbaarheid.

Oordeel

De onderzochte onderdelen van het financieel beheer, het materieelbeheer en de daartoe bijgehouden administraties van het Ministerie van EZ voldeden in 2007 aan de daaraan gestelde eisen, met uitzondering van het toezicht op de besteding van gelden voor EFRO-programma's (Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling) 2000–2006.

Hieronder gaan we dieper in op deze onvolkomenheid.

Toezicht op de besteding van gelden voor EFRO-programma's 2000–2006

Het toezicht op EFRO-programma's 2000–2006 beoordelen we dit jaar als een onvolkomenheid in het financieel beheer bij het Ministerie van EZ. Wij komen tot dit oordeel, omdat de problemen hierbij structureel voorkomen (bij alle EFRO-programma's), een groot financieel risico met zich meebrengen en al een aantal jaren genoemd worden in zowel ons rapport bij het jaarverslag (sinds 2004 een aandachtspunt in het financieel beheer) als in het EU-tendrapport.

Wat zijn de problemen?

De minister van EZ is namelijk lidstaat Nederland eindverantwoordelijk voor de EFRO-programma's. In september 2006 kreeg Nederland een «gele kaart» van de Europese Commissie voor systematische tekortkomingen in het beheer van de EFRO-programma's. De Europese Commissie vond de uitgevoerde werkzaamheden door de beheers- en betalingsautoriteiten ontoereikend. Daardoor had de Commissie onvoldoende zekerheid over de werking van het beheer- en controlesysteem, en daarmee over de rechtmatigheid van de bedragen die tot en met 2006 zijn gedeclareerd voor de programma's Noord, Zuid, Flevoland, Oost en Stedelijke gebieden (EZ, 2008b). Op projectniveau kwamen vooral problemen voor als: onjuiste aanbestedingen, niet-subsidiabele kosten en het ontbreken van documenten.

Het toezicht van de minister van EZ op de uitvoering van de EFRO-programma's is in de praktijk niet sluitend geweest. De drie elementen van goed toezicht informatieverzameling, oordeelsvorming en interventies, zijn in

de praktijk onvoldoende op elkaar afgestemd. De onregelmatigheden zijn hierdoor niet tijdig gemeld bij de Europese Commissie.

Wat heeft EZ gedaan?

Onder regie van het Ministerie van EZ is een Nationaal Actieplan voor verbetering van het beheer- en controlesysteem opgesteld. Dit actieplan bestaat uit twee onderdelen:

1. de verbetermaatregelen voor het controle- en beheersysteem;
2. de aanvullende controle (hercontrole) op projecten in de periode 2000–2006 door de auditdienst van het Ministerie van EZ (in opdracht van de Commissie).

Het rapport over de verbetermaatregelen in de beheer- en controlestructuur is verschenen op 31 januari 2008. Het rapport over de hercontrole is op 8 april 2008 naar de Tweede Kamer gestuurd.

Het eerste rapport gaat over de volgende controles:

- artikel 4 controles: uitgevoerd door de beheers- of managementautoriteiten;
- artikel 9 controles: uitgevoerd door de betalingsautoriteit;
- artikel 10 controles: uitgevoerd door de programma-auditor.

Het Ministerie van EZ concludeert in dit rapport dat het beheer- en controlesysteem in Nederland sterk is verbeterd en dat de afgesproken actiepunten en producten zo goed als volledig worden uitgevoerd. Toch blijkt uit de systeemaudits van de programma-auditors dat er bij elk programma één of meer actiepunten nog niet volledig zijn uitgevoerd. Het Ministerie van EZ meldt dat met de managementautoriteiten afspraken zijn gemaakt om de verbetermaatregelen zo spoedig mogelijk uit te voeren (EZ, 2008c). De AD van EZ heeft in 2007 (nog) geen reviews uitgevoerd op de werkzaamheden van de programma-auditors (EZ, 2008d). Daardoor is er nog geen zekerheid of de verbeteringen in controle en beheer van de EFRO-programma's zijn ingevoerd in de praktijk en werken.

Het tweede rapport presenteert de bevindingen van de hercontrole die uitgevoerd is onder leiding van de auditdienst van EZ (EZ, 2008e). Doel was om na te gaan of de (door Nederland) gedeclareerde subsidiabele kosten van 2000 tot en met 2006 in overeenstemming zijn met de relevante EU-regels. De hercontrole (en de daarbij uitgevoerde herstelmaatregelen) geeft een gunstiger foutenpercentage dan het foutenpercentage dat de Europese Commissie in 2006 aangaf. In de brief aan de Tweede Kamer van 8 april 2008 (kenmerk OI/REB/8042004) bij het rapport wordt een foutenpercentage genoemd van gemiddeld 2,9% van de gedeclareerde uitgaven. Wij merken op dat in dit percentage onder meer niet is meegenomen: de fouten in grote projecten waarin zich een gemiddeld foutenpercentage van 13,1% voordoet, de fouten bij aanbesteden onder de Europese drempels en het al langer bestaande discussiepunt (tussen Nederland en de Europese Commissie) over het BTW-compensatiefonds.⁴ Hiermee bestaat een groot risico dat het in de brief gepresenteerde percentage een te gunstig beeld geeft van de werkelijkheid.

⁴ Discussiepunt: sommige gemeenten en provincies declareren in het kader van EFRO-projecten (sinds 2003) btw bij de EU die nationaal al wordt gecompenseerd via het BTW-compensatiefonds. Dergelijke reeds gecompenseerde btw is volgens de Europese Commissie niet subsidiabel (Algemene Rekenkamer, 2008b, p. 118). Het financieel belang hiervan is nog niet duidelijk, in opdracht van Financiën wordt een onderzoek uitgevoerd.

Wat moet er nog gebeuren?

Allereerst moet de Europese Commissie nog akkoord gaan met de door Nederland voorgestelde financiële correcties en de herinzet van middelen. De Europese Commissie zal in mei een review uitvoeren op de werkzaamheden van de auditdienst in de hercontrole.

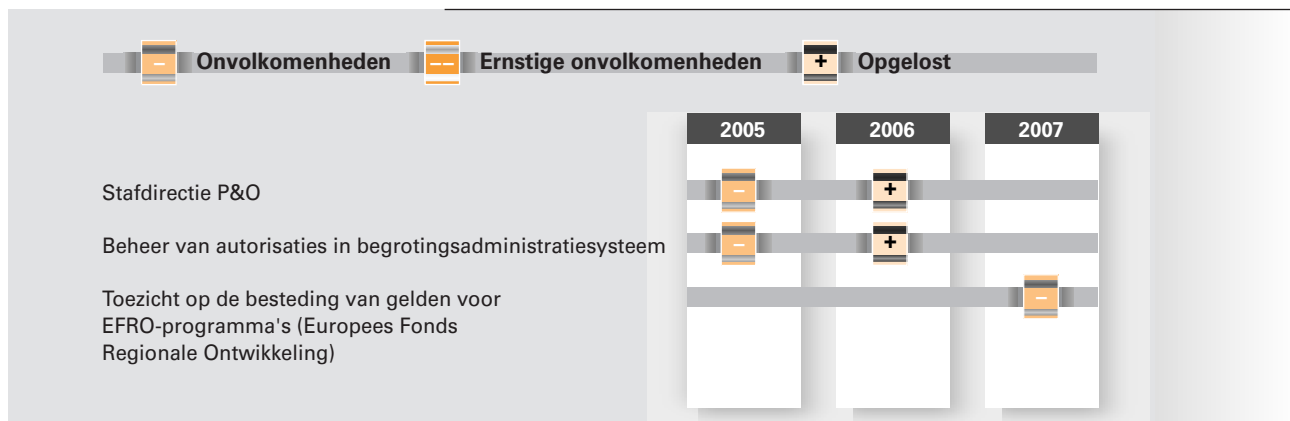
Verder moet het Ministerie van EZ erop toezien dat de ingezette verbetermaatregelen bij alle programma's leiden tot een blijvende verbetering van de beheer- en controlestructuur in de praktijk. Daar zien wij de grootste risico's. Het toezicht van EZ dient in de praktijk sluitend te zijn, EZ moet ervoor zorgen dat ze voldoende informatie ontvangt van de verschillende autoriteiten en auditors over de uitvoering van het programma, zodat een oordeel gevormd kan worden over de praktijksituatie en indien nodig ingegrepen kan worden.

De minister van EZ moet er op toezien dat de beheer- en controlestructuur van het EFRO-programma blijvend en structureel verbetert, zodanig dat er in de toekomst geen actieplannen en herstelmaatregelen meer nodig zijn. Niet alleen wat betreft de EU-gelden maar ook wat betreft de cofinanciering namens het Rijk.

3.2 Ontwikkeling in de bedrijfsvoering

In figuur 2 hebben we de ontwikkeling in de bedrijfsvoering in de afgelopen drie jaar opgenomen. De figuur laat zien welke (ernstige) onvolkomenheden wij de laatste jaren hebben aangetroffen in het financieel beheer en materieelbeheer en in de overige onderdelen van de bedrijfsvoering, en welke onvolkomenheden zijn opgelost.

Figuur 2 Ontwikkeling onvolkomenheden in de bedrijfsvoering
Ministerie van Economische Zaken



Hier gaan we kort in op de ontwikkelingen in de bedrijfsvoering bij het Ministerie van EZ.

3.2.1 Toezicht op de periferie en de aansturing daarvan

Dit jaar hebben we onderzoek gedaan naar de aansturing van en het toezicht op intermediaire organisaties in de periferie van het ministerie. Het Ministerie van EZ heeft in het toezichtbeleid (EZ, 2005) een lijst en een definitie van intermediaire organisaties opgenomen. Intermediaire organisaties zijn «organisaties die in opdracht van de minister van Economische Zaken beleid uitvoeren en die voor EZ derhalve belangrijk zijn vanuit de ministeriële verantwoordelijkheid. Het gaat om organisaties waarmee EZ een structurele, langdurige relatie onderhoudt en die veelal beslag leggen op begrotingsgeldten bij EZ». Dit jaar hebben we bekeken hoe het ministerie toezicht houdt op vier verschillende typen intermediaire organisaties en hoe het deze aanstuurt: het Centraal Orgaan Voorraadvorming Aardolieproducten/COVA (een rechtspersoon met een wettelijke taak), de Technologische Topinstituten (TTI's), de Grote

Technologische Instituten (GTI's) en het Verificatiebureau Benchmarking Energie-Efficiency (VBE). Met uitzondering van het VBE zijn de instellingen geselecteerd uit de lijst in de bijlage van het EZ-toezichtbeleid (EZ, 2005, bijlage).

We constateren dat het toezicht van het Ministerie van EZ op vier onderdelen gebreken vertoont:

1. Het Ministerie van EZ heeft het toezicht op de privaatrechtelijke intermediaire organisaties (zoals de TTI's en de GTI's) nog niet vastgelegd in het toezichtbeleid. Dit is wel gebeurd voor het toezicht op de zelfstandige bestuursorganen (zbo's) en rechtspersonen met een wettelijke taak (rwt's). Ook is het toezichtbeleid voor deze privaatrechtelijke organisaties nog niet doorvertaald in bijvoorbeeld een toezichtarrangement.
2. Bij de inrichting van het toezicht gebruikt het Ministerie van EZ de wettelijke bepalingen en/of de gestelde subsidievoorwaarden als basis, niet het toezichtbeleid. In de praktijk betekent dit dat het toezicht gericht is op de naleving van wet- en regelgeving, maar minder op doelmatigheid en/of doeltreffendheid van het beleid. We constateren dat het ministerie en de meeste intermediaire organisaties toereikende afspraken hebben gemaakt voor het opleveren van prestatie-indicatoren, zoals gesteld in het toezichtbeleid. Het Ministerie van EZ stelt geen of weinig eisen aan het niveau van de indicatoren, bij de TTI's worden bijvoorbeeld geen prestatieafspraken gemaakt, hier wordt dus ook niet op gestuurd. Als het ministerie geen norm afspreekt of oplegt, kan het niet bepalen of de geleverde prestaties voldoen, of dat het anders moet.
3. Het proces van de subsidietoekenning en -afrekening, en de inning van de wettelijke heffing verloopt rechtmatig. Het ministerie toetst zichtbaar aan de kaders, er worden accountantsverklaringen gevraagd bij de jaarverslagen en er is een controleprotocol. In opzet is de rechtmatigheid gewaarborgd. Het sluitstuk van deze waarborging, het reviewbeleid, verloopt echter niet volgens planning. De auditdienst van het Ministerie van EZ voert periodiek reviews uit bij de accountants van de intermediaire organisaties. De auditdienst stelt EZ-breed een reviewbeleid op, en onderhoudt dit in samenspraak met de beleidsafdeling. De auditdienst slaagt er echter niet in om volgens planning periodiek te reviewen. Over de ontwikkelingen in het EZ-reviewbeleid verwijzen we naar § 3.2.2.
4. Het toezichtbeleid van het Ministerie van EZ is duidelijk over de wenselijkheid van bestuurlijke betrokkenheid (en daarmee de onafhankelijkheid in het toezicht) van het ministerie: bij voorkeur geen bestuurlijke betrokkenheid. Maar het ministerie past dit beleid niet eenduidig toe. Bij de Technologische Topinstituten (TTI's) heeft het ministerie per 1 oktober 2007 de laatste waarnemer in de Raad van Toezicht bij Telematica teruggetrokken, maar bij het COVA wenst het ministerie juist wel een nadrukkelijke (bij wet geregelde) bestuurlijke betrokkenheid. Bij de Grote Technologische Instituten (GTI's) is het beeld wisselend: bij het Maritime Research Institute Netherlands (MARIN) zitten in de Raad van Toezicht één EZ-afgevaardigde en één EZ-medewerker op persoonlijke titel; bij WL Delft en opvolger Deltares heeft het ministerie geen bestuurlijke betrokkenheid en bij het Nationaal Lucht- en Ruimtevaart Laboratorium (NLR) zat het ministerie tot en met 2005 in het toenmalige bestuur (inmiddels vervangen door een raad van toezicht waar EZ geen zitting in heeft).

Wij komen over 2007 tot de conclusie, dat deze omissies in de toezichts- en verantwoordingsstructuur niet zo ernstig zijn dat er sprake is van een onvolkomenheid in het toezicht op de intermediaire organisaties. We zullen in 2008 opnieuw een aantal intermediaire organisaties in de periferie van het Ministerie van EZ onderzoeken. Hierbij zullen we onderzoeken of het ministerie het toezichtbeleid in de praktijk heeft toegepast op alle in het toezichtbeleid genoemde intermediaire organisaties. En of de dimensies uit het toezichtbeleid zijn uitgewerkt voor de privaatrechtelijke intermediaire organisaties zoals de TTI's en GTI's. Uitwerking van het toezichtbeleid vindt bij voorkeur plaats in een toezichtarrangement.

3.2.2 Reviewbeleid als sluitstuk van toezicht

In 2007 heeft de auditdienst (EZ, 2008b, p. 28) op beperkte schaal reviews uitgevoerd, namelijk alleen op verantwoordingen met een groot financieel belang en enkele reviews op verzoek van de beleidsafdelingen. De auditdienst is van plan om vanaf 2008 het aantal reviews verder te verminderen omdat volgens de nieuwe beroepsregels voor accountants de eisen voor kwaliteitsbewaking verhoogd zijn en omdat het onafhankelijk toezicht daarop via de Autoriteit Financiële Markten (AFM) opnieuw is gestructureerd.

De Algemene Rekenkamer wijst erop dat het reviewbeleid een belangrijk onderdeel is van het departementale toezichtbeleid en dat zowel nationale (IODAD, 2007, p. 289 e.v.) als internationale audit-standaarden (ISA 600) het uitvoeren van reviews voorschrijven. De minister gebruikt informatie van derden in haar verantwoording en ten behoeve van de bedrijfsvoeringsmededeling, deze informatie dient deugdelijk te zijn, hetgeen wordt vastgesteld door middel van het uitvoeren van reviews. Het reviewbeleid is een verantwoordelijkheid van de beleidsdirecties. Bij een aanpassing of actualisering van het departementale reviewbeleid moeten dan ook alle beleidsdirecties betrokken worden. Verder vragen we aandacht voor het feit dat de AFM alleen toezicht houdt op accountants die wettelijke controles uitvoeren en niet op overige accountantswerkzaamheden, zoals controle op niet-financiële informatie en op specifieke verklaringen zoals de biomassaverklaringen.

3.2.3 Vorderingenbeheer

In 2007 hebben wij onderzoek gedaan naar het vorderingenbeheer bij het kerndepartement en het agentschap SenterNovem. Wij concluderen dat dit beheer niet in alle opzichten voldoet aan de eisen van ordelijkheid, controleerbaarheid en rechtmatigheid.

De verschillenanalyse rond de aansluitingen tussen de financiële systemen van SenterNovem en het ministerie (en de daaruit voortvloeiende acties) is onvoldoende. Het verschil tussen de financiële systemen bedraagt voor 2007 € 3,0 miljoen op een totale vorderingenstand van € 648,2 miljoen ultimo 2007. Bij een goed financieel beheer zijn er aan het eind van het jaar geen verschillen tussen de systemen.

Gezien het relatief geringe financiële belang van de geconstateerde fouten leidt dit niet tot een onvolkomenheid in het financieel beheer. We gaan ervan uit dat het ministerie bovengenoemde aandachtspunt in 2008 oppakt.

3.2.4 Regeling milieukwaliteit elektriciteitsproductie (MEP-regeling)

De auditdienst vraagt in zijn eindrapportage (EZ, 2008b) aandacht voor het beheer van de Stimuleringsregeling duurzame energie (SDE-regeling) bij SenterNovem vanwege de complexiteit van de MEP-materie. In onderstaand schema is de toezichtstructuur van de MEP-regeling weergegeven. In ons rapport bij het jaarverslag 2006 deden wij aanbevelingen over de MEP-regeling. Mede vanwege het belang voor de nieuwe SDE-regeling geven wij hieronder voor de twee openstaande aanbevelingen de status weer. De andere drie aanbevelingen zijn door het Ministerie van EZ opgepakt.

In het rapport bij het jaarverslag 2006 gaven we aan dat het wenselijk was om een controleprotocol voor de accountantscontrole biomassaverklaringen verplicht te stellen. Momenteel is een werkgroep bestaande uit medewerkers van het ministerie en CertiQ⁵ bezig deze aanbeveling in te vullen. De regelgeving wordt aangepast waarbij een model voor de accountantsverklaring, de toepassing daarvan en een bijbehorend controleprotocol onderdeel worden van de regelgeving. Het streven van het ministerie is om de nieuwe regelgeving per 1 januari 2009 in te laten gaan.

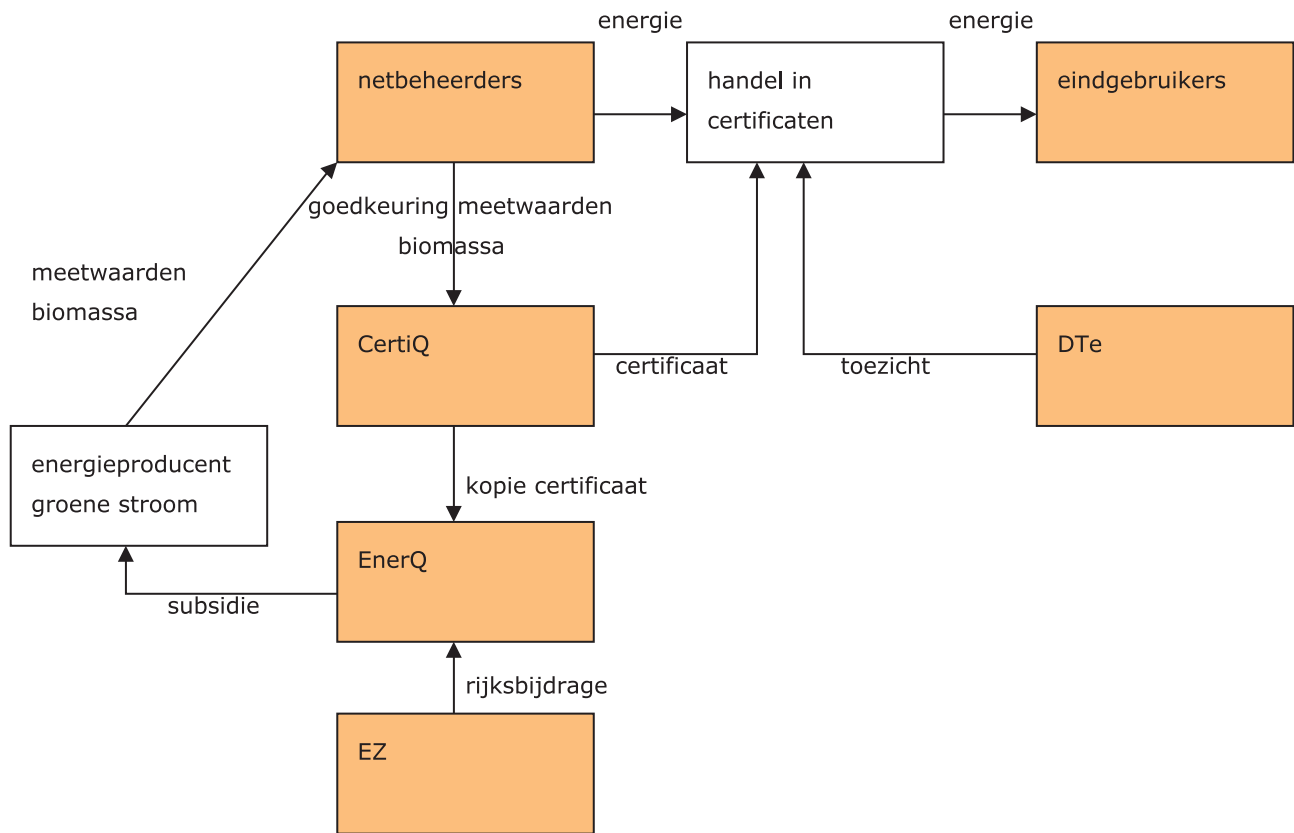
Verder gaven we de aanbeveling om in het controleprotocol voor de accountantscontrole bij EnerQ⁶ een review op te nemen naar de kwaliteit van de accountantscontrole op de biomassaverklaringen. De werkgroep heeft nog geen voorstel gedaan over hoe en wie deze review zal uitvoeren. EZ stelt dat voor het merendeel van de biomassaverklaringen de accountantscontrole ongeschikt is als instrument om zekerheid te verkrijgen over de juistheid van de verklaringen. Daarom zoekt de werkgroep naar alternatieven voor de accountantscontrole. In de loop van 2008 zal het ministerie bezien hoe het reviewbeleid rond de biomassaverklaringen wordt vormgegeven.

Wij zullen volgen of het ministerie voornoemde aanbevelingen meeneemt in de SDE-regeling.

⁵ CertiQ is een dochteronderneming van TenneT. Zij geeft certificaten (garanties van oorsprong) uit, die moeten waarborgen dat een elektriciteitsproducent voldoet aan de eisen van de subsidieregeling, namelijk dat de stroom waarvoor subsidie wordt gevraagd ook echt duurzaam is opgewekt.

⁶ EnerQ is eveneens een dochteronderneming van TenneT. Zij is verantwoordelijk voor de uitvoering van de MEP-regeling en het verschaffen van de MEP-subsidies.

Schematische weergave toezichtstructuur MEP-regeling



4 INFORMATIE OVER BELEID NADER BESCHOUWD

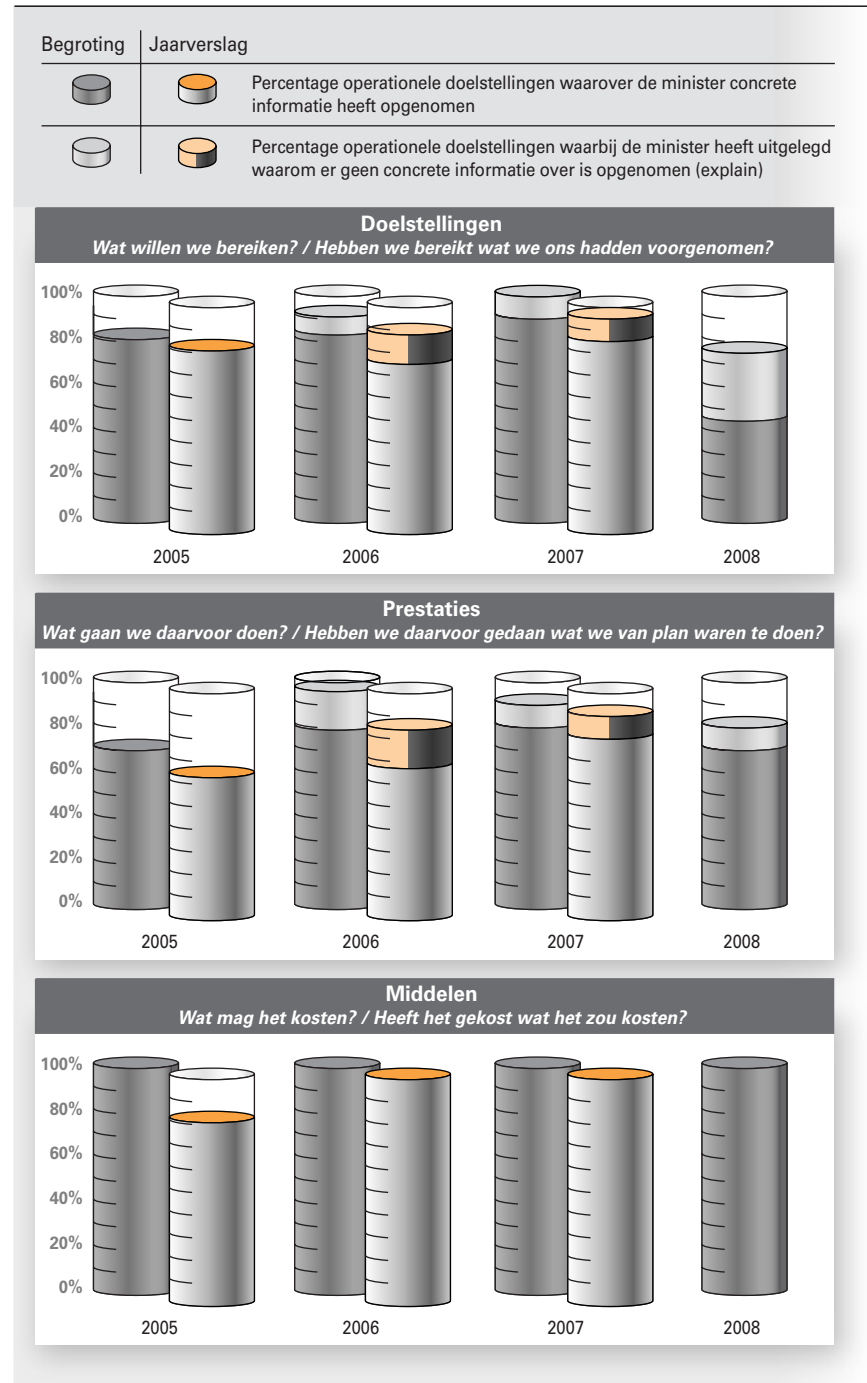
In dit hoofdstuk gaan we in op onze bevindingen van het aanvullende onderzoek dat we jaarlijks doen naar de beleidsinformatie. Is er in de begroting en in het jaarverslag concrete informatie beschikbaar over beleid (zie § 4.1) en kan de Tweede Kamer die informatie gebruiken (zie § 4.2)?

Ten slotte gaan we in § 4.3 in op een specifiek aspect van de bruikbaarheid van jaarverslagen voor de Tweede Kamer: informatievoorziening over ICT-projecten.

4.1 Beschikbaarheid van de beleidsinformatie

Wij onderzoeken ieder jaar hoe de minister zich in zijn jaarverslag verantwoordt over het realiseren van doelen, prestaties en de inzet van middelen die met de begroting zijn afgesproken. We gaan daarvoor na in hoeverre concrete informatie over beleidsresultaten beschikbaar is: heeft de minister in het jaarverslag per operationele doelstelling informatie opgenomen over doelen, prestaties en middelen en zo niet, wordt het ontbreken van die informatie uitgelegd (het zogenoemde «comply or explain»-principe)?

Figuur 3 Informatie over beleid in begroting en jaarverslag
Ministerie van Economische Zaken



De resultaten van ons onderzoek naar de beschikbaarheid van beleidsinformatie zijn weergegeven in figuur 3. Om de ontwikkeling in de tijd te laten zien, hebben we de resultaten van 2007 vergeleken met de resultaten van 2005, 2006 en de begroting van 2008. In sommige gevallen is het oordeel anders uitgevallen dan vorig jaar, ook al waren er in de tekst van het betreffende artikel nauwelijks wijzigingen

aangebracht. Dat heeft twee oorzaken. In de eerste plaats hebben we de resultaten van de verschillende ministeries onderling beter vergeleken dan voorheen. Daarnaast streven we ernaar om elk jaar de beschikbaarheidstoets strikter toe te passen, omdat de ministeries in de loop van de jaren steeds meer ervaring hebben opgedaan met de conformiteit volgens het ontwikkelingstraject «Van beleidsbegroting tot beleidsverantwoording» (VBTB).

Jaarverslag 2007

In het Jaarverslag 2007 is meer informatie beschikbaar over de doelen en prestaties dan in het Jaarverslag 2006. De Tweede Kamer heeft daardoor dit jaar een ruimer inzicht in hoeverre voorgenomen prestaties door het Ministerie van EZ zijn geleverd en in hoeverre voorgenomen doelen bereikt zijn met deze beleidsprestaties. De vraag «Heeft het beleid gekost wat het zou mogen kosten?» (de inzet van de middelen) wordt in het Jaarverslag 2007 voor elke operationele doelstelling beantwoord, net zoals in het Jaarverslag 2006.

Voor 95% van de beleidsdoelen die de minister zich had gesteld, geeft het Jaarverslag 2007 inzicht in de realisatie, of wordt aangegeven waarom deze informatie niet kan worden gegeven (het «comply or explain»-principe).

Over het algemeen geeft het Jaarverslag 2007 voldoende aan of de toegezegde beleidsprestaties in het verslagjaar zijn gerealiseerd. Per operationele doelstelling zijn alle in de Begroting 2007 aangekondigde instrumenten en activiteiten weergegeven in tabellen, waarbij aangegeven wordt of de prestatie wel of niet geleverd is. Bij elke niet, of slechts gedeeltelijk gerealiseerde, prestatie wordt een korte toelichting gegeven.

Aansluiting Jaarverslag 2007 en Begroting 2007

Wij constateren dat de aansluiting tussen het Jaarverslag 2007 en Begroting 2007 zowel op het niveau van de beleidsdoelen als op het niveau van de beleidsprestaties vooruit is gegaan ten opzichte van 2006. Op het niveau van de middelen is de aansluiting net als vorig jaar 100%.

Begroting 2008

De Begroting 2008 geeft beduidend minder inzicht in de beoogde effecten van het beleid dan de Begroting 2007. Dit komt doordat in de begroting 2008 bij minder operationele doelen concreet antwoord is gegeven op de vraag «Wat willen we bereiken?». Het grootste probleem hierbij is dat de beoogde beleidsdoelen vaak niet voldoende meetbaar gemaakt zijn. Bij alle operationele doelen staan wel (prestatie-)indicatoren en kengetallen, maar deze cijfers grijpen slechts aan op de beoogde prestaties en niet op het beoogde (maatschappelijke) effect.

Bovendien hebben we geconstateerd dat het Ministerie van EZ met zogenoemde kengetallen tracht aan te geven op welk (maatschappelijk) beoogde effect het beleid aangrijpt, maar over het algemeen geen streefwaarden aan deze kengetallen verbindt. Kengetallen zonder streefwaarde geven geen goed inzicht in wat het Ministerie van EZ met het beleid wil bereiken. In de leeswijzer van de Begroting 2008 geeft het Ministerie van EZ hierover het volgende aan:

«Zoals tijdens het wetgevingsoverleg over het Jaarverslag 2006 met de Tweede Kamer is besproken, wordt waar het niet of niet goed mogelijk is om met een prestatie-indicator de effecten van het beleid weer te geven, wel zo veel mogelijk inzicht geboden in de relevante ontwikkelingen van het beleidsveld door kengetallen op te nemen. Dit type indicator geeft relevante informatie zonder dat een directe relatie is te leggen met het gevoerde beleid»

De Algemene Rekenkamer heeft op basis van bovenstaande passage het ontbreken van streefwaarden bij kengetallen als «explain» beoordeeld, en daarom bevat onze beoordeling van de Begroting 2008 een hoog percentage «explain». Feit blijft echter dat een kengetal zonder streefwaarde geen beleidsdoel weergeeft. Daarom zien we het opnemen van streefwaarden bij kengetallen, of het duidelijk aangeven waarom dit niet kan of gewenst is, als een belangrijk verbeterpunt voor volgend jaar.

Verder constateren wij dat in de Begroting 2008 minder concrete informatie beschikbaar is over te leveren prestaties dan in de Begroting 2007. Dit komt doordat bij een aantal operationele doelstellingen niet duidelijk is aangegeven wat het Ministerie van EZ concreet gaat doen in 2008. Een voorbeeld hiervan is operationele doelstelling 2.1 (zie kader).

Operationele doelstelling 2.1: Kennisbescherming

Motivering: een goed functionerend stelsel van intellectuele eigendomsrechten is een belangrijke voorwaarde voor een innoverende en dynamische economie. Essentieel is het vinden van een juiste balans tussen enerzijds kennisbescherming en anderzijds de verspreiding en benutting van kennis.

Deze operationele doelstelling bevat een opsomming van een aantal instrumenten, waarbij verder niet duidelijk wordt welke prestaties het Ministerie van EZ in 2008 precies gaat leveren. De prestaties zijn bovendien ook niet geconcretiseerd in meetbare indicatoren.

Ten slotte constateren wij dat het Ministerie van EZ in de Begroting 2008 wel goed inzicht biedt in de vraag «Wat mag het kosten?». Voor alle operationele doelen is namelijk aangegeven welk budget beschikbaar is.

4.2 Bruikbaarheid van de beleidsinformatie

De Algemene Rekenkamer heeft niet alleen gekeken naar de beschikbaarheid van informatie over beleid in het jaarverslag. Wij hebben ook onderzocht of de informatie in het jaarverslag bruikbaar is. De Tweede Kamer moet zich met deze informatie een oordeel kunnen vormen over de mate waarin een minister zijn beleidsdoelen en -prestaties heeft gerealiseerd met behulp van de daarvoor ingezette middelen.

4.2.1 Operationele doelstelling nader onderzocht

Wij hebben ons onderzoek naar de bruikbaarheid gericht op de beleidsinformatie over operationele doelstelling 2.2: «*Meer bedrijven die meer (technologische) kennis ontwikkelen en benutten*». Hiermee sluiten we aan bij het onderzoek van de Algemene Rekenkamer *Staat van de beleidsinformatie 2008*, dat een aantal doelstellingen onderzocht uit het Beleidsprogramma van het kabinet-Balkenende IV.

Algemene doelstelling: Een sterker innovatievermogen van de Nederlandse economie. Om de positieve externe effecten van innovatie en R&D te verzilveren en duurzame economische groei te realiseren voert EZ innovatiebeleid. Moderne economieën concurreren vooral op kennis en innovatie en zijn dus afhankelijk van constante vernieuwing van producten, diensten en processen. Versterking van het innovatievermogen vormt dan ook een belangrijk onderdeel van de Lissabonagenda, waarin staat dat Europa in 2010 de meest dynamische en concurrerende kenniseconomie van de wereld moet zijn. Hierbij wordt onder innovatievermogen verstaan de verzameling kennis, competenties en middelen die een bedrijf nodig heeft om innovaties te kunnen realiseren. Om het innovatievermogen te bevorderen werkt EZ aan optimale omstandigheden voor innovatie door bedrijven (fiscaal, regelgeving, etc.), een transparant basispakket gericht op met name het MKB en een programmatisch pakket gericht op voor de Nederlandse economie belangrijke innovatiethema's. EZ levert dus ondersteuning op maat, bijvoorbeeld met de nieuwe innovatievouchers.

Operationele doelstelling 2.2: Meer bedrijven die meer (technologische) kennis ontwikkelen en benutten.

EZ wil komen tot meer innovatieve bedrijvigheid (bedrijven die kennis ontwikkelen en benutten) en daarmee tot versterking van het duurzame economische groeivermogen. EZ kent een aantal instrumenten die voor bedrijven knelpunten aanpakken, die innovatie in de weg staan. EZ streeft naar een eenvoudig en toegankelijk instrumentarium waarmee bedrijven snel en op maat geholpen worden t.a.v. bijvoorbeeld zaken als durfkapitaal.

Instrumenten:

- Wet bevordering speur- en ontwikkelingswerk (WBSO): de WBSO compenseert bedrijven via een fiscale afdrachtskorting voor de hogere loonkosten in Nederland voor R&D-personeel.
- Innovatievouchers: een innovatievoucher ondersteunt een ondernemer bij het inkopen van kennis bij een kennisinstelling naar keuze.
- Innovatie Prestatie Contract (IPC): een IPC is een overeenkomst tussen de overheid en circa 30 individuele bedrijven om innovatie te stimuleren binnen deze groep bedrijven.
- TechnoPartner: organisatie die het ondernemersklimaat voor technostarters (een bedrijf dat minder dan 5 jaar bestaat en actief is in een technologische branche) bevordert.
- Syntens: landelijk netwerk met als doel het MKB aan te zetten tot succesvol innoveren. Syntens geeft voorlichting, advies en ondersteuning op het gebied van innovatie.
- SBIR: SBIR staat voor Small Business Innovation Research Programme. Het is een Amerikaans model, waarbij de overheid opdrachten voor innovatief onderzoek op maatschappelijke thema's aan het MKB uitbesteedt.
- Launching customer: de overheid kan door haar inkoop- en aanbestedingsbeleid een bijdrage leveren aan innovatie in de marktsector.
- Netwerk Technisch Wetenschappelijke Attachés (TWA's): TWA's verzamelen inlichtingen over wetenschap, technologie, innovatief ondernemerschap en innovatiebeleid ten behoeve van Nederlandse bedrijven, kennisinstellingen en de overheid. TWA's zijn gestationeerd in Noord-Amerika, Azië en de EU.

Uit ons onderzoek blijkt dat de informatie die het Ministerie van EZ in zijn jaarverslag presenteert over het ontwikkelen en benutten van (technologische) kennis bij bedrijven, over de jaren heen niet consistent en dus moeilijk vergelijkbaar is. De beleidsinformatie is over de jaren 2004 tot 2008 regelmatig gewijzigd van type indicator maar ook de inhoud van de prestatiegegevens wordt ieder jaar aangepast (zie bijlage 4).

4.2.2 Ontwikkelingen in de beleidsinformatie van 2004 tot 2008

De beleidsinformatie over de jaren 2004 tot 2008 is niet vergelijkbaar omdat de gegevens in de tijd steeds zijn aangepast. Grafiek 1 laat het volgende zien voor beleidsartikel 2.

- In 2005 waren er in totaal meer dan 20 indicatoren, in 2007 nog 7 kengetallen en 1 indicator.

- Vanaf 2007 loopt het aantal prestatiegegevens met streefwaarden terug.
- Het aantal effectindicatoren/kengetallen is sinds 2005 redelijk stabiel gebleven. Het aantal prestatie-indicatoren loopt terug.

Anno 2007 is de stand van zaken voor operationele doelstelling 2.2 als volgt. Het Ministerie van EZ heeft twee prestatie-indicatoren (met streefwaarden) en zeven kengetallen, waarvan er vier streefwaarden («ambities») hebben. In de Begroting 2008 staat één prestatie-indicator minder en ontbreken de streefwaarden bij de kengetallen. Ook al stemmen de begroting en het jaarverslag van het Ministerie van EZ overeen met de rijksbegrotingsvoorschriften, doordat het aantal prestatie-indicatoren is teruggebracht en streefwaarden niet worden weergegeven, kan een Tweede Kamerlid moeilijk beoordelen in welke mate de minister haar doel heeft bereikt en welke prestaties van het ministerie daar een rol bij hebben gespeeld. In ons rapport *De Staat van de beleidsinformatie 2008* gaan we nader in op deze ontwikkeling. Een andere ontwikkeling, naast die van meer kengetallen, minder streefwaarden en minder prestatie-indicatoren, is dat de totale hoeveelheid prestatiegegevens in het jaarverslag van het Ministerie van EZ is afgenomen sinds 2004. Dit komt (in ieder geval gedeeltelijk) overeen met de wens van de Tweede Kamer, die in 2005 vroeg om een kleiner aantal, scherper geformuleerde indicatoren.

De inhoud van de prestatie-indicatoren die het ministerie in de afgelopen jaarverslagen heeft gebruikt, was over de jaren heen niet consistent. Zo verstrekke het ministerie over de jaren verschillende informatie over hetzelfde instrument.

Een voorbeeld van een prestatie-indicator die over de jaren heen veel veranderingen heeft ondergaan, is Syntens. Syntens is een landelijk netwerk dat als doel heeft om het midden- en kleinbedrijf (MKB) aan te zetten tot succesvol innoveren. Syntens geeft voorlichting, advies en ondersteuning aan ondernemers op het gebied van innovatie. Het instrument Syntens komt sinds 2005 voor in de begroting en het jaarverslag van het Ministerie van EZ. Sindsdien heeft het ministerie verschillende indicatoren gebruikt om de prestaties van Syntens te meten, namelijk de klanttevredenheid en het aantal direct declarabele uren (DDU's) van Syntens per € 1 miljoen aan EZ-bijdrage. In de onderstaande tabel is te zien hoe de indicator die in het jaarverslag wordt gepresenteerd, verschilt vanaf 2005 tot 2008.

Gehanteerde indicatoren om de prestaties van Syntens te meten

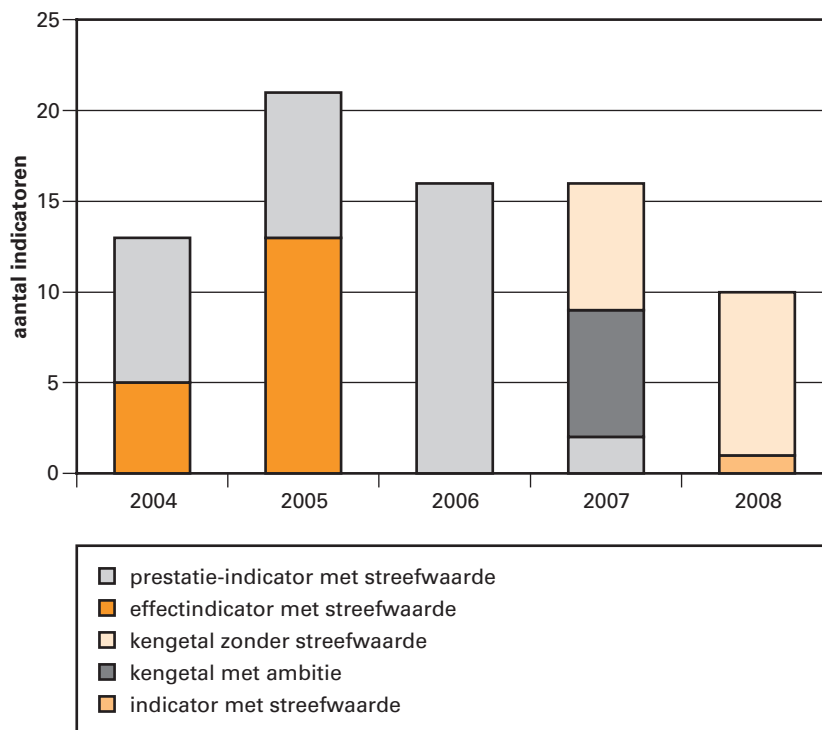
In Begroting/Jaarverslag 2005	– Klanttevredenheid m.b.t. Syntens – Aantal DDU's (direct declarabele uren) aan klanten van Syntens per € 1 miljoen EZ-subsidie
In Begroting/Jaarverslag 2006	Klanttevredenheid m.b.t. Syntens
In Begroting/Jaarverslag 2007	Syntens: aantal DDU's per € 1 miljoen basis-subsidie
In Begroting 2008	Klanttevredenheid over Syntens

Het Ministerie van EZ heeft in het jaarverslag over 2007 in zijn toelichting ook het klanttevredenheidscijfer van Syntens opgenomen. In deze toelichting is echter het verloop van dit cijfer over de jaren daarvoor niet

terug te zien, waardoor deze prestatie tussen de jaren niet goed te vergelijken is. Ook is in de toelichting geen streefwaarde opgenomen voor het klanttevredenheidscijfer. Daardoor is de weergave van het klanttevredenheidscijfer niet goed bruikbaar.

Wij zijn nagegaan wat de verklaring is van het ministerie en hoe het de Tweede Kamer informeert over de aanpassingen.

Grafiek 1 Wijzigingen in type indicator voor beleidsartikel 2 over de jaren 2004–2008



4.2.3 Analyse van indicatoren en kengetallen

De aanpassingen, zoals weergegeven in grafiek 1, zijn niet toegelicht in de begroting en de jaarverslagen tussen 2004 en 2008.

In 2006 gaven wij in ons rapport bij het jaarverslag aan dat het Ministerie van EZ niet altijd een duidelijk onderscheid maakt tussen prestatie-indicatoren en effectindicatoren (of kengetallen). In 2006 en 2007 gaf de Tweede Kamer tijdens de besprekingen van de EZ-jaarverslagen van 2005 en 2006 aan problemen te hebben met de niet-tijdige aanlevering, het gebrek aan scherpheid van de indicatoren, de relatie tussen doelen en indicatoren en het gebrek aan consistentie.

Mede als reactie op de vragen vanuit de Tweede Kamer is het Ministerie van EZ in de zomer van 2006 gestart met een project om nieuwe indicatoren en kengetallen op te stellen. In 2007 heeft het ministerie alle prestatie-indicatoren uit de Begroting 2007 geanalyseerd. De algemene conclusie was dat de informatiewaarde van de indicatoren in veel gevallen kan worden vergroot door enerzijds de activiteiten en instrumenten en anderzijds de indicator duidelijker aan elkaar te koppelen. De indicatoren geven veelal nauwelijks de effecten van de beleidsinspanningen weer, zo stelt het ministerie, en de relatie tussen het gevoerde

beleid en de indicator is niet altijd even helder doordat een goede toelichting ontbreekt. De beleidsartikelen laten hierbij overigens een wisselend beeld zien.

In de analyse heeft FEZ voor alle indicatoren en kengetallen uit de Begroting 2007 aan de beleidsdirecties een advies gegeven over het al dan niet behouden ervan. Dit geeft een globaal beeld van de redenen waarom indicatoren veranderen en ook anders benoemd worden: voortschrijdend inzicht, veranderende eisen van de omgeving en de mate van (tijdige) beschikbaarheid van indicatoren.

Of deze analyse opnieuw heeft geleid tot aanpassingen in de prestatiegegevens voor de operationele doelstelling 2.2, de doelstelling die wij in dit rapport bij het jaarverslag nader hebben bekeken, is nog niet bekend. De analyse geeft aan dat het ministerie serieus bezig is met de opmerkingen van de Tweede Kamer en met de waarde van prestatiegegevens in de jaarverslagen. De resultaten en adviezen uit de analyse van de indicatoren en kengetallen zijn echter nog niet terug te zien in de begroting (en verantwoording) van 2007 en 2008.

4.2.4 Meer inzicht en structuur rond prestatiegegevens

Intern zijn er bij het Ministerie van EZ twee verbeteringen doorgevoerd die meer inzicht en structuur geven in het werken met prestatiegegevens. Ten eerste gebruikt het ministerie registratieformulieren om voor alle prestatiegegevens uit begroting en jaarverslag te registreren waar ze vandaan komen, wat er verandert ten opzichte van het jaar ervoor en wat het risico is. Met ingang van de begrotingscyclus voor 2008 heeft het ministerie de invulling van deze registratieformulieren aangepast. Voor een aantal prestatiegegevens is nu duidelijker beargumenteerd waarom het ministerie een bepaalde verandering heeft doorgevoerd.

Het ministerie heeft deze argumentatie echter niet opgenomen in de Begroting 2008. Zo'n onderbouwing voor wijziging van een prestatiegegeven zou volgens ons een nuttige aanvulling kunnen zijn voor de oordeelsvorming van de Tweede Kamer. Enerzijds breng je daarmee onder de aandacht dat het prestatiegegeven gewijzigd is, anderzijds kan de reden voor deze wijziging een bijdrage leveren aan de controlerende taak van de Tweede Kamer.

De tweede verbetering betreft de *Richtlijnen prestatie-indicatoren en kengetallen* die het ministerie in april 2007 heeft vastgesteld. Het doel van deze tien richtlijnen is ervoor te zorgen dat indicatoren en kengetallen uniform worden gebruikt. Een van de richtlijnen luidt: «Een prestatie-indicator heeft de voorkeur boven een kengetal.» In de richtlijnen geeft het ministerie ook zijn visie weer op het verschil tussen kengetallen en prestatie-indicatoren: «Een indicator geeft informatie over de mate waarin de beleidsdoelstelling wordt bereikt als gevolg van het gevoerde beleid. Een kengetal geeft andere relevante informatie over het doel en/of het beleid zonder een directe relatie te leggen met het gevoerde beleid. Aan indicatoren worden daarom ook streefwaarden gekoppeld. De bewindspersonen kunnen worden afgerekend op het niet halen van een streefwaarde. Aan kengetallen worden geen streefwaarden gekoppeld. In voorkomende gevallen kan dat wel, we spreken dan van een ambitie in plaats van streefwaarde (denk bijvoorbeeld aan de Lissabondoelstelling).»⁷

⁷ EZ-richtlijn prestatie-indicatoren en kengetallen (definitief), pagina 1.

4.2.5 Toch minder informatie over beleidsdoelen en -prestaties

In de Begroting 2008 zijn geen streefwaarden meer gekoppeld aan de kengetallen. Dit is ook al ter sprake gekomen in § 4.1 over de beschikbaarheid van de beleidsinformatie. Het Ministerie van EZ vindt zichzelf op het EZ-beleidsterrein slechts een van de relevante partijen. Hierdoor is het lastig om prestatie-indicatoren te vinden die iets zeggen over én de realisatie van de doelstellingen én de bijdrage van het beleid van het ministerie hieraan, aldus het Ministerie van EZ.

Een verschuiving naar steeds meer kengetallen betekent niet automatisch dat een ministerie geen bruikbare informatie aanlevert. Kengetallen stellen het ministerie in staat om de algehele voortgang op zijn beleidsterrein te monitoren. Ook zijn de begroting en het jaarverslag van het Ministerie van EZ in lijn met de rijksbegrotingsvoorschriften. Nu het ministerie echter geen streefwaarden of ambities meer opneemt bij de kengetallen, geeft het zijn beleidsdoelen niet meer meetbaar weer. Zo wordt het (voor de Tweede Kamer) wel erg moeilijk om een oordeel te vormen over de mate waarin een minister zijn beleidsdoelen en -prestaties heeft gerealiseerd, met behulp van de daarvoor ingezette middelen.

Een goede balans tussen prestatie-indicatoren en effectindicatoren/kengetallen (met streefwaarden) in het jaarverslag is noodzakelijk om het verband duidelijk te maken tussen de doelen en prestaties van het ministerie enerzijds en de maatschappelijke effecten anderzijds. Hierbij wijzen we op het belang om doel, instrument, prestatie-indicator en effectindicator/kengetal duidelijk te koppelen.

4.3 Informatie over ICT-projecten in het jaarverslag

De Tweede Kamer heeft de Algemene Rekenkamer in 2007 verzocht onderzoek te doen naar de problemen met ICT-projecten bij de overheid. Deze projecten vragen vaak meer geld en tijd dan gepland en de Tweede Kamer wilde weten wat daarvan de oorzaak is.

Op 29 november 2007 is het eerste deel van het onderzoek gepubliceerd: *Lessen uit ICT-projecten bij de overheid; deel A* (Algemene Rekenkamer, 2007). Het tweede deel van het onderzoek wordt verwacht in juni 2008.

Wij zijn nagegaan of de departementale jaarverslagen de Tweede Kamer informatie verschaffen over ICT-projecten bij de overheid. De minister van Economische Zaken meldt in het Jaarverslag 2007 het volgende over grootschalige ICT-projecten binnen het ministerie:

- In de toelichting bij operationele doelstelling 3.3 *Stimuleren van meer en beter ondernemerschap* meldt ze dat bij de 2e supplettoire begroting € 6 miljoen is toegevoegd voor de ontwikkeling van een nieuw handelsregister bij de Kamers van Koophandel. Deze basisregistratie voor ondernemingen en rechtspersonen zal leiden tot lagere administratieve lasten voor het bedrijfsleven.
- Over het Bedrijvenloket (inmiddels Antwoord voor bedrijven) wordt opgemerkt dat er in 2007 een duidelijke toename te zien is van het aantal overheidsorganisaties dat er gebruik van maakt (toegelicht in operationele doelstelling 10.3). Via een centrale Kennisbank kan efficiënt informatie worden ontsloten aan bedrijven. Ten behoeve van decentrale overheden en andere overheidsorganisaties is in 2007 het aantal elektronische formulieren uitgebreid.

BIJLAGE 1
**OVERZICHT FOUTEN EN ONZEKERHEDEN IN DE FINANCIËLE INFORMATIE IN HET
JAARVERSLAG 2007 VAN HET MINISTERIE VAN ECONOMISCHE ZAKEN**
A. Verplichtingen (€ x 1000)

Art. nr.	Omschrijving	Verantwoord bedrag	Rechtmatigheid	Fout	Rechtmatigheid	Deugdelijke weergave	Onzekerheid	Totaal F + O	Tolerantie overschreden?	Onzekerheid over volledigheid
Beleidsartikelen										
1	Goed functionerende economie en markten in Nederland en Europa	76 631	670	-	-	-	-	670	nee	-
2	Een sterk innovatievermogen	513 623	210	-	-	-	-	210	nee	-
3	Een concurrerend ondernemingsklimaat	839 188	5 256	538	-	-	-	5 795	nee	-
4	Doelmatige en duurzame energiehuishouding	1 172 544	-	-	-	444	-	444	nee	-
5	Internationale economische betrekkingen	143 261	-	-	-	-	-	-	-	-
8	Economische analyses en prognoses	13 189	-	-	-	-	-	-	-	-
9	Voorzien in maatschappelijke behoefte aan statistieken	176 587	-	-	-	-	-	-	-	-
10	Elektronische communicatie en post	79 076	-	-	-	-	-	-	-	-
Niet-beleidsartikelen										
21	Algemeen	107 236	1 398	-	24	-	-	1 422	nee	-
22	Nominaal en onvoorzien	-	-	-	-	-	-	-	-	-
23	Afwikkeling oude verplichtingen	1 849	-	-	-	-	-	-	-	-
Totaal		3 123 184	7 534	538	24	444				

Individuele fouten in de deugdelijke weergave die de tolerantie overschrijden

Art. nr.	Post	Fout
Totaal individuele fouten		
		0
Totaal verplichtingen		
		3 123 184
Procentuele fout		0,26%
Procentuele onzekerheid		0,02%
		Tolerantiegrens niet overschreden
		Tolerantiegrens niet overschreden

B/C. Uitgaven + ontvangsten (€ x 1000)

Art. nr.	Omschrijving	Verantwoord bedrag	Rechtmatigheid	Fout	Rechtmatigheid	Deugdelijke weergave	Totaal F + O	Tolerantie overschreden?	Onzekerheid over volledigheid
Beleidsartikelen									
1	Goed functionerende economie en markten in Nederland en Europa	105 299	13	-	61	-	74	nee	-
2	Een sterk innovatievermogen	645 965	-	-	60	-	60	nee	-
3	Een concurrerend ondernemingsklimaat	273 085	90	-	313	-	404	nee	-
4	Doelmatige en duurzame energiehuishouding	6 554 719	-	-	341	253	594	nee	-
5	Internationale economische betrekkingen	146 200	611	-	-	-	611	nee	-
8	Economische analyses en prognoses	15 065	0	-	-	-	0	nee	-
9	Voorzien in maatschappelijke behoeften aan statistieken	176 587	-	-	-	-	-	-	-
10	Elektronische communicatie en post	121 705	-	-	190	-	190	nee	-
Niet-beleidsartikelen									
21	Algemeen	114 415	3 699	-	24	-	3 723	nee	-
22	Nominaal en onvoorzien	-	-	-	-	-	-	-	-
23	Afwikkeling oude verplichtingen	1 871	-	-	-	-	-	-	-
Totaal		8 154 911	4 414	-	989	253			
(1)	Totaal uitgaven en ontvangsten	8 154 911	Omvangsbasis uitgaven + ontvangsten						
	Procentuele fout	0,05%	Tolerantiegrens niet overschreden						
	Procentuele onzekerheid	0,02%	Tolerantiegrens niet overschreden						
(2)	Totaal	8 271 153	Omvangsbasis uitgaven + ontvangsten + bijdrage(n) van derden baten-lastendiensten						
	Procentuele fout	0,05%	Tolerantiegrens niet overschreden						
	Procentuele onzekerheid	0,02%	Tolerantiegrens niet overschreden						

B. Uitgaven (€ x 1000)

Art. nr.	Omschrijving	Verantwoord bedrag	Fout	Onzekerheid	Totaal F + O	Tolerantie overschreden?	Onzekerheid over volledigheid
			Rechtmatigheid	Deugdelijke weergave	Rechtmatigheid	Deugdelijke weergave	
Beleidsartikelen							
1	Goed functionerende economie en markten in Nederland en Europa	79 271	13	-	61	-	nee
2	Een sterk innovatievermogen	504 716	-	-	60	-	nee
3	Een concurrerend ondernemingsklimaat	236 692	75	-	209	-	nee
4	Doelmatige en duurzame energiehuishouding	805 980	-	-	341	253	nee
5	Internationale economische betrekkingen	129 849	611	-	-	-	nee
8	Economische analyses en prognoses	13 189	0	-	-	-	nee
9	Voorzien in maatschappelijke behoeften aan statistieken	176 587	-	-	-	-	-
10	Elektronische communicatie en post	85 934	-	-	190	-	nee
Niet-beleidsartikelen							
21	Algemeen	109 869	3 699	-	24	-	nee
22	Nominaal en onvoorzien	-	-	-	-	-	-
23	Afwikkeling oude verplichtingen	1 849	-	-	-	-	-
Totaal		2 143 936	4 399	-	885	253	-

Individuele fouten in de deugdelijke weergave die de tolerantie overschrijden

Art. nr.	Post	Fout
	Totaal individuele fouten	0
	Totaal uitgaven	2 143 936
	Procentuele fout	0,21%
	Procentuele onzekerheid	0,05%
		Tolerantiegrens niet overschreden
		Tolerantiegrens niet overschreden

C. Ontvangsten (€ x 1000)

Art. nr.	Omschrijving	Verantwoord bedrag	Fout	Onzekerheid	Totaal F + O	Tolerantie overschreden?	Onzekerheid over volledigheid
			Deugdelijke weergave	Rechtmatigheid	Deugdelijke weergave	Rechtmatigheid	Deugdelijke weergave
Beleidsartikelen							
1	Goed functionerende economie en markten in Nederland en Europa	26 028	-	-	-	-	-
2	Een sterk innovatievermogen	141 249	-	-	-	-	-
3	Een concurrerend ondernemingsklimaat	36 393	-	15	120	105	nee
4	Doelmatige en duurzame energiehuishouding	5 748 739	-	-	-	-	-
5	Internationale economische betrekkingen	16 351	-	-	-	-	-
8	Economische analyses en prognoses	1 876	-	-	-	-	-
9	Voorzien in maatschappelijke behoeften aan statistieken	-	-	-	-	-	-
10	Elektronische communicatie en post	35 771	-	-	-	-	-
Niet-beleidsartikelen							
21	Algemeen	4 546	-	-	-	-	-
22	Nominaal en onvoorzien	-	-	-	-	-	-
23	Afwikkeling oude verplichtingen	22	-	-	-	-	-
Totaal		6 010 975	-	15	-	105	-

Individuele fouten in de deugdelijke weergave die de tolerantie overschrijden

Art. nr.	Post	Fout
	Totaal individuele fouten	0
	Totaal ontvangsten	6 010 975
	Procentuele fout	0,00%
	Procentuele onzekerheid	0,00%
		Tolerantiegrens niet overschreden
		Tolerantiegrens niet overschreden

D. Baten-lastendiensten (€ x 1000)

Art. omschrijving nr.	Verantwoord bedrag	Rechtmatigheid	Deugdelijke weergave	Fout	Rechtmatigheid	Deugdelijke weergave	Totaal F + O	Tolerantie overschreden?	Onzekerheid over volledigheid
SenterNovem (per 1-5-2004)									
Baten	121 568	304	32	282	-	618	-		
Economische Voorlichtingsdienst	52 113	-	-	302	-	302	-		
Telecom	29 472	34	117	-	18	169	-		
Octrooicentrum Nederland	14 026	24	47	133	-	204	-		
Totaal	217 179	362	195	717	18		-		
Totale baten baten-lastendiensten	217 179								
Procentuele fout	0,26%							Tolerantiegrens niet overschreden	
Procentuele onzekerheid	0,34%							Tolerantiegrens niet overschreden	

E. Saldbalans (€ x 1000)

Art. nr.	Omschrijving	Verantwoord bedrag	Fout	Onzekerheid	Totaal F+O	Onzekerheid over volledigheid
			Rechtmatigheid	Deugdelijke weergave	Rechtmatigheid	Deugdelijke weergave
3	Liquide middelen	6 800	-	-	-	-
5	Uitgaven buiten begrotingsverband	35 500	-	-	-	-
6	Ontvangsten buiten begrotingsverband	62 000	-	-	-	-
7	Openstaande rechten	-	-	-	-	-
8	Extra-comptabele vorderingen	1 293 400	-	3 070	-	3 070
9	Extra-comptabele schulden	200	-	-	-	-
10	Voorschotten	3 835 000	2 524	12 392	-	14 916
11	Garantieplichtingen	3 051 700	15 542	538	-	16 080
12	Openstaande verplichtingen	3 272 300	590	3 570	29 519	33 679
13	Deelnemingen	1 430 900	-	-	-	-
	Totaal beoordeeld	12 987 800	18 656	19 570	29 519	-

* De tolerantiegrens wordt afgeleid van totaal beoordeeld

Totaal saldbalans	12 987 800	Tolerantiegrens niet overschreden
Procentuele fout	0,29%	Tolerantiegrens niet overschreden
Procentuele onzekerheid	0,23%	Tolerantiegrens niet overschreden

F. Afgerekende voorschotten (€ x 1000)

Omschrijving	Verantwoord bedrag	Rechtmatigheid	Fout	Onzekerheid	Totaal F + O	Tolerantie overschreden?	Onzekerheid over volledigheid
		Rechtmatigheid	Deugdelijke weergave	Deugdelijke weergave			
Totaal afgerekende voorschotten 2007	1 342 800	60	-	-	208	nee	-
Totaal afgerekende voorschotten	1 342 800	60	-	-	148		-
Totaal afgerekende voorschotten	1 342 800						
Procentuele fout	0,00%						
Procentuele onzekerheid	0,01%						

AAL	Audit Actielijst
AD	Auditdienst
AEP	Directie Algemene Economische Politiek
AFM	Autoriteit Financiële Markten
BIN	Directie Buitenlandse Investerings in Nederland
BTW	Belasting over de Toegevoegde Waarde
COVA	Centraal Orgaan Voorraadvorming Aardolieproducten
CSI	Coördinatie Strategie en Internationaal
CW	Comptabiliteitswet (2001)
DDU's	Direct declarabele uren
DGBEB	Directoraat-Generaal Buitenlandse Economische Betrekkingen
DGET	Directoraat-Generaal Energie en Telecom
DGEP	Directoraat-Generaal Economische Politiek
DGOI	Directoraat-Generaal Ondernemen en Innovatie
DTe	Directie Toezicht Energie
EC	Europese Commissie
ECN	Energieonderzoek Centrum Nederland
ED	Directie Energie en Duurzaamheid
EFRO	Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling
EM	Directie Energiemarkt
ES	Directie Europese Integratie en Strategie
EVD	Economische Voorlichtingsdienst
EZ	(Ministerie van) Economische Zaken
FES	Fonds economische structuurversterking
GTI's	Grote Technologische Instituten
HP	Directie Handelspolitiek
I&D	Directie Industrie en Diensten
ICT	Informatie- en communicatietechnologie
IO	Directie Internationaal Ondernemen
IPC	Innovatie Prestatie Contract
MARIN	Maritime Research Institute Netherlands
MEP	Milieukwaliteit Elektriciteitsproductie (een subsidie-regeling)
MKB	Midden- en kleinbedrijf
M&O	Misbruik en oneigenlijk gebruik
MW	Directie Marktwerking
NIVR	Nederlands Instituut voor Vliegtuigontwikkeling en Ruimtevaart
NLR	Nationaal Lucht- en Ruimtevaart Laboratorium
NMa	Nederlandse Mededingingsautoriteit
NMi	Nederlands Meetinstituut
NOI	Nederland Ondernemend Innovatieland
OCN	Octrooicentrum Nederland
OD	Operationele Doelstelling
OS	Directie Ondernemerschap
R&D	Research & Development
REB	Directie Ruimtelijk Economisch Beleid
RWT's	Rechtspersonen met een Wettelijke Taak
SBIR	Small Business Innovation Research Programme
SDE	Stimuleringsregeling duurzame energie
Sisa	Single information, single audit
SOI	Directie Strategie, Onderzoek en Internationale Zaken
TM	Directie Telecommarkt

TTI's	Technologische Topinstituten
TWA's	Technisch Wetenschappelijke Attachés
VBE	Verificatiebureau Benchmarking Energie-Efficiency
VBTB	Van beleidsbegroting tot beleidsverantwoording
WBSO	Wet Bevordering Speur- & Ontwikkelingswerk
ZBO's	Zelfstandige bestuursorganen

Hieronder vindt u in alfabetische volgorde een aantal veel voorkomende 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. *Cursief* weergegeven woorden worden elders in de lijst nader toegelicht.

Accountantsrapport/auditrapport

Schriftelijk verslag van een accountant/auditor over de uitkomsten van zijn onderzoek. Bij de rijksoverheid zijn dit 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 (van een departementale auditdienst) waarin een oordeel wordt gegeven over het getrouwe beeld van de in het jaarverslag opgenomen jaarrekening met de daarbij behorende financiële toelichtingen en (bij het Rijk) over de in de bedrijfsvoeringsparagraaf opgenomen rapportage over de rechtmatigheid van de begrotingsuitvoering. De accountantsverklaring geeft ook aan of het jaarverslag is opgesteld overeenkomstig de daarvoor geldende verslaggevingsvoorschriften en of de in het jaarverslag opgenomen niet-financiële informatie niet-strijdig is met de financiële informatie.

Wanneer een accountant in het jaarverslag fouten en onzekerheden constateert die het getrouwe beeld van de financiële informatie in het jaarverslag of het getrouwe beeld van de rechtmatigheidsinformatie in de bedrijfsvoeringsparagraaf aantasten, geeft hij geen goedkeurende accountantsverklaring.

Apparaatsuitgaven

Uitgaven voor personeel en materieel die nodig zijn om het departement te doen functioneren, zoals salarisuitgaven, (onderhouds)uitgaven voor de huisvesting, overheaduitgaven. Andere uitgaven die een ministerie doet zijn *programma-uitgaven*.

Artikelsgewijze oordeelsvorming

Wijze waarop het oordeel van de Algemene Rekenkamer over begrotingsartikelen tot stand komt. Ten behoeve van het *budgetrecht* van de Tweede Kamer voor de afzonderlijke *begrotingsartikelen*, hanteert de Algemene Rekenkamer kwantitatieve *tolerantiegrenzen* op het niveau van begrotingsartikelen. Dat wil zeggen: per begrotingsartikel wordt gekeken hoeveel fouten en/of onzekerheden er zijn, hoeveel geld daarmee in totaal gemoeid is en of dit totaal het bedrag te boven gaat dat de Algemene Rekenkamer voor het begrotingsartikel in kwestie nog toelaatbaar acht.

Autoriseren

Eén van de taken van de Staten-Generaal is het goedkeuren van de begroting van ieder departement. Dit betekent dat zij bepalen hoeveel een minister maximaal kan besteden en aan welke doelen. Zie ook *budgetrecht*.

Balanspost

Post in de balans van een *baten-lastendienst* met de activa (bezittingen) en passiva (eigen vermogen en schulden) van de dienst.

Baten

De (op een staat van baten en *lasten* op te nemen) bedragen die worden beschouwd als voordelen die verband houden met de activiteiten in de betreffende periode.

Baten-lastendienst

Een dienstonderdeel van een ministerie met een grotere zelfstandigheid dan andere departementale diensten. Deze grotere zelfstandigheid laat onverlet dat er sprake is van ministeriële verantwoordelijkheid en dat het budgetrecht van de Tweede Kamer van toepassing is.

Een baten-lastendienst heeft een afzonderlijke plaats in de begroting en de financiële verantwoording van het moederministerie. Ook voert een baten-lastendienst een eigen administratie, los van de begrotingsadministratie van het moederministerie. De term «baten-lastendienst» verwijst naar de boekhoudmethode die deze diensten hanteren, het *baten-lastenstelsel*.

Baten-lastenstelsel

Bij een stelsel van *baten* en *lasten* worden de opbrengsten en uitgaven voor een geleverde of ontvangen dienst verantwoord in het jaar waarin die dienst geleverd of ontvangen is. Deze methode verschilt van het *kasstelsel*, waarbij het moment van uitgeven of ontvangen bepalend is voor het moment waarop een post wordt opgenomen in de verantwoording.

Bedrijfsvoering

Onder de bedrijfsvoering vallen alle processen die ervoor zorgen dat een ministerie kan functioneren: het financieel beheer en het materieelbeheer en de processen op het gebied van personeel, informatievoorziening, administratie, communicatie en huisvesting.

Bedrijfsvoeringsparagraaf/bedrijfsvoeringsinformatie

In de bedrijfsvoeringsparagraaf van het jaarverslag van een ministerie verantwoordt de minister zich over (a) de rechtmatigheid van de begrotingsuitvoering (of het begrotingsgeld volgens de regels is uitgegeven), (b) de totstandkoming van de beleidsinformatie, (c) het gevoerde financieel beheer en materieelbeheer en (d) de overige aspecten van de bedrijfsvoering.

De bedrijfsvoeringsparagraaf heeft het karakter van een uitzonderingsrapportage: de minister meldt alleen fouten en onzekerheden in de begrotingsuitvoering die de tolerantiegrenzen overschrijden.

Begrotingshoofdstuk

De Rijksbegroting bestaat uit de begrotingen van het Huis der Koningin, de Hoge Colleges van Staat, de Kabinetten, alle ministeries en alle begrotingsfondsen. In totaal omvat de rijksbegroting 26 afzonderlijke hoofdstukken: de zogenoemde begrotingshoofdstukken. Elk hoofdstuk heeft een eigen begroting, een eigen jaarverslag en een eigen rapport bij het jaarverslag.

Begrotingsartikel/Beleidsartikel

Ieder begrotingshoofdstuk kent twee soorten begrotingsartikelen: beleidsartikelen en niet-beleidsartikelen. In de beleidsartikelen geeft de minister een toelichting op de door hem te realiseren beleidsresultaten. Een beleidsartikel bestaat uit een overkoepelende (algemene) doelstelling, en indien van toepassing één of meer *operationele doelstellingen*, met bijbehorende *prestatiegegevens*. Aan niet-beleidsartikelen worden *verplichtingen*, uitgaven en ontvangsten toegerekend die geen verband houden met het realiseren van beleidsdoelstellingen.

Beleidsinformatie

Beleidsinformatie in het jaarverslag is de informatie die de minister geeft over de gerealiseerde effecten als gevolg van het gevoerde beleid, de daartoe geleverde prestaties en de daarmee gemoeide kosten. De beleidsinformatie in het jaarverslag wordt ook wel *niet-financiële informatie* genoemd.

Bestuurskosten

Tot «bestuurskosten» worden gerekend: (a) de uitgaven voor de voorzieningen die aan ministers en staatssecretarissen ter beschikking worden gesteld en die noodzakelijk zijn voor de vervulling van hun ambt, en (b) de vaste vergoedingen voor de kosten van voorzieningen die voor eigen rekening van de ministers en staatssecretarissen komen en die door hen mede worden aangewend ten behoeve van de vervulling van hun ambt.⁸

Bezwaar

De Algemene Rekenkamer kan bezwaar maken wanneer een minister in strijd met de regels geld heeft uitgegeven of (niet) heeft ontvangen. Zij kan ook bezwaar maken wanneer een minister onvolkomenheden in het financieel beheer en materieelbeheer van zijn departement heeft laten voortbestaan. De Algemene Rekenkamer doet dit niet snel. Zij brengt de minister eerst op de hoogte van het voornemen om bezwaar te maken en overlegt met hem. Pas als dat niet tot verbeteringen leidt, komt de bezwaarprocedure in beeld. De bezwaarprocedure is bedoeld als signaal dat maatregelen dringend nodig zijn. De bezwaarprocedure is wettelijk geregeld in de artikelen 88 en 89 van de *Comptabiliteitswet 2001*.

Bezwaaronderzoek

Voordat de Algemene Rekenkamer besluit om *bezwaar* te maken, doet zij nader onderzoek naar het betreffende probleem. Dergelijk onderzoek heet een bezwaaronderzoek. De bevindingen uit dit onderzoek dienen als mogelijke onderbouwing van het bezwaar. Op grond van de resultaten van dit onderzoek neemt de Algemene Rekenkamer een besluit over het al dan niet maken van bezwaar.

Budgetrecht

Recht van de Staten-Generaal om van tevoren toestemming te verlenen aan een minister voor het aangaan van *verplichtingen*, het doen van uitgaven en het innen van ontvangsten (belastingen). Zie ook *autoriseren*. De Tweede Kamer heeft budgetrecht op artikelniveau. Een *begrotingsartikel* is de kleinste eenheid van een begrotingswet waarin de bedragen voor de aan te gane verplichtingen, te verrichten uitgaven en te innen ontvangsten zijn opgenomen. De Tweede Kamer kan het door het recht van amendement een begrotingsartikel wijzigen.

De Eerste Kamer heeft budgetrecht op hoofdstukniveau. Nadat de Tweede Kamer op de begrotingswetten (en daarmee de begrotingen) op artikel-

⁸ Voorzieningenbesluit ministers en staatssecretarissen, 7 juni 2002.

niveau heeft goedgekeurd, kan de Eerste Kamer alleen de begrotingswet als geheel (het *begrotinghoofdstuk*) goedkeuren of verwerpen.

Comply or explain

«Pas toe of leg uit». In het departementale jaarverslag moet de minister per operationele doelstelling informatie opnemen over de realisatie van de doelen van zijn beleid, de daartoe geleverde prestaties en de daarvoor uitgegeven middelen (comply). Sinds 2005 mag de minister afzien van het opnemen van concrete beleidsinformatie in zijn jaarverslag (motie-Douma c.s., 2005). Hij moet dan wel uitleggen waarom hij het niet zinvol of relevant acht om die informatie op te nemen (explain).

Comptabiliteitswet 2001

De Comptabiliteitswet 2001 (CW 2001) regelt de financiële gang van zaken binnen ministeries en tussen de ministers en het parlement. De CW 2001 schrijft ook de taken van de Algemene Rekenkamer voor. Deze wet draagt de Algemene Rekenkamer onder meer op om jaarlijks te onderzoeken of de jaarverslagen van de ministeries voldoen aan een aantal nader omschreven eisen.

Controleerbaar

Het financieel beheer van een ministerie is controleerbaar als de beheershandelingen duidelijk zijn vastgelegd, opdat de organisatie goed kan functioneren en opdat audits efficiënt kunnen worden uitgevoerd.

Controletoren

Het stelsel van control (sturing en beheersing van beleids- en beheersprocessen), controle (verificatie) en (budgettair) toezicht binnen het Rijk.

Decharge

Goedkeuring door de Staten-Generaal van de begrotingsuitvoering van de minister. Na Verantwoordingsdag keuren de Staten-Generaal de *slotwetten* goed. Daarmee verlenen ze decharge aan de ministers: deze laatsten worden ontheven van hun verantwoordelijkheid voor het gevoerde beleid en de daaraan verbonden financiële consequenties, waarover ze zich in de jaarverslagen hebben verantwoord.

Departementale auditdienst (DAD)

De DAD is een onderdeel van het ministerie dat onder meer belast is met de controle van het departementale jaarverslag, het onderzoek naar het *financieel beheer*, het *materieelbeheer* en de ten behoeve daarvan bijgehouden administraties en het onderzoek naar de totstandkoming van de *niet-financiële informatie*. De DAD voert daarmee een wettelijke taak uit. De Algemene Rekenkamer beschouwt de DAD als een interne accountant, die relatief onafhankelijk functioneert. Een waarborg voor deze relatieve onafhankelijkheid vormt het feit dat de taak en de plaats van de DAD wettelijk geregeld zijn. Deze plaats, direct onder de secretaris-generaal van het betreffende ministerie, waarborgt de onafhankelijkheid ten opzichte van de te controleren afdelingen en diensten van het ministerie. Verder kan de DAD rechtstreeks aan de minister rapporteren.

Deugdelijke/ondeugdelijke weergave

De in het jaarverslag opgenomen financiële informatie dient *deugdelijk* te zijn weergegeven. Dit houdt in dat de informatie betrouwbaar, aanvaardbaar en toereikend moet zijn, zodat de Tweede Kamer zich als gebruiker van die informatie een oordeel kan vormen over de uitkomsten.

Europese aanbestedingsregels

Regels voor het openstellen van overheidsopdrachten voor leveranciers uit alle Europese lidstaten. De regels zijn gericht op een transparant aanbestedingsproces op basis van objectieve selectie- en gunningscriteria.

Financieel beheer

Het financieel beheer van een ministerie omvat 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 2001*.

Financiële informatie

Financiële informatie betreft de *verplichtingen*, uitgaven en ontvangsten van een ministerie in de verantwoordingsstaat en de toelichting daarbij (en voor zover van toepassing: de *baten*, *lasten*, *kapitaaluitgaven*, *kapitaalontvangsten* en *balansposten* in de samenvattende verantwoordingsstaat van de onder een ministerie vallende *baten-lastendiensten* en de toelichting daarbij).

Financieel jaarverslag en saldibalans van het Rijk

Het Financieel jaarverslag van het Rijk en de saldibalans van het Rijk vormen tezamen de jaarlijkse financiële verantwoording van het Rijk. Het Financieel jaarverslag van het Rijk bevat de rekening van uitgaven en ontvangsten van het Rijk, die aansluit op de in de departementale en niet-departementale jaarverslagen opgenomen verantwoordingsstaten. De saldibalans van het Rijk sluit aan op de departementale saldibalansen. Beide documenten worden opgesteld door de minister van Financiën.

Fouten

Fouten zijn afwijkingen van de criteria *rechtmatigheid* en *deugdelijke weergave*. We spreken van een *fout* als bepaalde verplichtingen, uitgaven of ontvangsten onrechtmatig zijn (de minister heeft het geld niet uitgegeven of ontvangen volgens de daarvoor geldende wetten en regels) of ondeugdelijk zijn weergegeven (de minister heeft de financiële informatie niet juist of volledig verantwoord).

Getrouwbeeldverklaring

Een verklaring waarin de accountant aangeeft of hij tot het oordeel is gekomen dat de jaarrekening een getrouw beeld geeft van de werkelijkheid, in overeenstemming met de van toepassing zijnde grondslagen voor de verslaggeving.

Indemniteitswet

Wetsvoorstel bedoeld om een bezwaar van de Algemene Rekenkamer op te heffen. In een indemniteitswet vraagt de minister de Tweede Kamer om de verplichtingen, uitgaven of ontvangsten, ondanks het bezwaar van de Algemene Rekenkamer toch goed te keuren.

Jaarverslag

Bij de rijksoverheid bestaat het jaarverslag uit verantwoordingsinformatie over:

- (a) *beleidsinformatie*: het door het departement gevoerde beleid;
- (b) *financiële informatie*: de *verplichtingen*, uitgaven en ontvangsten van het departement en voor zover van toepassing de *baten*, *lasten*,

kapitaaluitgaven, kapitaalontvangsten en balansposten van de onder een ministerie vallende baten-lastendiensten;
(c) *bedrijfsvoeringsinformatie: het gevoerde financieel beheer en materieelbeheer (bedrijfsvoeringsinformatie).*

Kapitaaluitgaven/kapitaalontvangsten

Uitgaven respectievelijk ontvangsten in verband met investeringen en desinvesteringen in kapitaalgoederen, alsmede de financiering daarvan.

Kasstelsel

In een kasstelsel is het moment van uitgeven of ontvangen van het geld bepalend voor het moment waarop een post wordt opgenomen in de verantwoording.

Lasten

De (op een staat van *baten* en lasten op te nemen) bedragen die worden beschouwd als nadelen die verband houden met de activiteiten in de betreffende periode.

M&O-beleid

M&O staat voor misbruik en oneigenlijk gebruik. M&O-beleid is het geheel van maatregelen dat een minister neemt om misbruik en oneigenlijk gebruik van weten regelgeving zoveel mogelijk te voorkomen en de gevolgen ervan te beperken.

Materieelbeheer

Het materieelbeheer van een ministerie behelst de zorg voor alle niet-geldelijke zaken, vanaf het moment van ontvangst tot aan het moment van afstoting.

Niet-financiële informatie

Zie *beleidsinformatie*.

Onvolkomenheid/ernstige onvolkomenheid

De Algemene Rekenkamer spreekt van een «onvolkomenheid» wanneer sprake is van een overschrijding van de kwalitatieve *tolerantiegrenzen* die zij hanteert bij de beoordeling van de bedrijfsvoering van een departement. Of een onvolkomenheid als «ernstig» wordt gekwalificeerd hangt af van de frequentie van voorkomen en de zwaarte van de onvolkomenheid.

Onzeker (onzekerheden)

De Algemene Rekenkamer kwalificeert *financiële informatie* als «onzeker» wanneer zij door *onvolkomenheden* in het *financieel beheer* niet kan vaststellen of bepaalde verplichtingen, uitgaven of ontvangsten *rechtmatig* zijn of *deugdelijk* zijn *weergegeven*.

Ordelijk

Het financieel beheer is ordelijk als het is opgezet volgens adequate, in de administratieve organisatie vastgelegde, procedureregels en functioneert in overeenstemming met die procedureregels.

Operationele doelstelling

Operationele doelstellingen zijn een nadere uitwerking van de algemene beleidsdoelstelling die bij een *beleidsartikel* hoort.

Overdrachtsuitgaven

Overdrachtsuitgaven zijn uitgaven aan personen of instellingen in de vorm van – onder andere – subsidies en (specifieke) uitkeringen, waarvoor geen tegenprestaties in de vorm van levering van goederen of diensten worden gevraagd.

Planning- & controlcyclus

Het geheel van afspraken en maatregelen, inclusief het tijdschema, dat moet leiden tot een beheerste bedrijfsvoering, waaronder opstelling en uitvoering van de begroting.

Potentieel bezwaargeval

Onvolkomenheden in het *financieel beheer* of *fouten* en *onzekerheden* in de *financiële informatie* in het *jaarverslag* die de kwalitatieve of kwantitatieve *tolerantiegrenzen* van de Algemene Rekenkamer overschrijden.

Prestatiegegevens

Prestatiegegevens zijn kwantitatieve of kwalitatieve indicatoren waarmee de minister inzicht biedt in de door hem gerealiseerde beleidsresultaten. Onder prestatiegegevens kunnen zowel effect(indicator)en als informatie over de prestaties van de overheid worden verstaan.

Programma-uitgaven

Programma-uitgaven zijn alle uitgaven die de minister doet in het kader van de uitvoering van zijn beleid, met uitzondering van de *apparatuur-uitgaven*.

Rechtmatigheid

Norm waaraan het *financieel beheer*, het *materieelbeheer* en de daartoe bijgehouden administraties, alsmede de *financiële informatie* in het jaarverslag moeten voldoen. Voor de financiële informatie houdt dit in dat zij tot stand is gekomen in overeenstemming met de begrotingswetten en met andere van toepassing zijnde wetten en wettelijke regelingen.

Review

Voor haar oordelen over het jaarverslag maakt de Algemene Rekenkamer zo veel mogelijk gebruik van de werkzaamheden van de *departementale auditdienst (DAD)*. Om te bepalen of ze de bevindingen van de DAD kan overnemen, beoordeelt zij de controlewerkzaamheden die door de DAD zijn uitgevoerd. Dit wordt «review» genoemd.

Risicoanalyses

De Algemene Rekenkamer onderzoekt niet alle processen en geldstromen tot in detail, maar maakt daarbij gebruik van risicoanalyses. Dat betekent dat zij haar onderzoeksinspanningen vooral richt op die onderdelen, processen of geldstromen waar essentiële knelpunten of risico's zijn geïdentificeerd.

Saldibalans

De saldibalans is een overzicht van de posten die aan het einde van het jaar nog openstaan en die naar het volgende jaar moeten worden meegenomen. Het gaat hierbij om posten als: vorderingen, voorschotten, schulden en openstaande verplichtingen.

Single information single audit (sisa)

«Single information» houdt in dat de reguliere jaarlijkse financiële verantwoording aan het lokale bestuur ook wordt gebruikt voor de verantwoording over specifieke uitkeringen. Hierdoor hoeven provincies en gemeenten zich niet over elke specifieke uitkering te verantwoorden met een afzonderlijke verantwoording. Zij kunnen volstaan met hun reguliere jaarverslagen, met daarin een bijlage met de meest noodzakelijke informatie per specifieke uitkering.

«Single audit» betekent dat de controle over de specifieke uitkeringen onderdeel uitmaakt van de controle van de jaarlijkse financiële verantwoording. Hierdoor hoeft de accountant geen afzonderlijke accountantsverklaring meer af te geven voor elke specifieke uitkering.

Specifieke uitkering

Uitkering van de rijksoverheid aan een andere overheid ten behoeve van het uitvoeren van bepaalde activiteiten of het realiseren van een specifiek doel.

Slotwet/slotwetmutaties

De slotwet is de laatste wet in de begrotingscyclus, waarmee de geraamde uitgaven, verplichtingen en ontvangsten formeel in overeenstemming worden gebracht met de uiteindelijke realisaties. De slotwet wordt gelijk met het jaarverslag aangeboden aan de Tweede Kamer.

Taakstelling

Onder «taakstelling» verstaan we in dit rapport de uitwerking van de bezuinigingsmaatregelen voor de rijksdienst uit het regeerakkoord van het vierde kabinet-Balkenende.

Tolerantiegrenzen

Tolerantiegrenzen worden zowel door de ministers als door de Algemene Rekenkamer gehanteerd om te bepalen welke fouten en onzekerheden worden gerapporteerd in respectievelijk de bedrijfsvoeringsparagraaf van de departementale jaarverslagen en in de rapporten bij de jaarverslagen van de Algemene Rekenkamer.

Op voorstel van de minister van Financiën en met instemming van de Algemene Rekenkamer en de Tweede Kamer wordt in 2007 en 2008 een experiment uitgevoerd met verruimde tolerantiegrenzen. In ons rapport *Rijk verantwoord 2007* en op www.rekenkamer.nl staat een overzicht van de (aangepaste) tolerantiegrenzen.

Verslaggevingseisen

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

Verantwoordingsdag

Ieder jaar worden op de derde woensdag van mei de departementale en niet-departementale *jaarverslagen* en het Financieel jaarverslag Rijk gepubliceerd. Met het jaarverslag leggen ministers verantwoording af over het door hen gevoerde (financiële) beleid en de bedrijfsvoering in het voorgaande jaar. Deze dag wordt dan ook wel «Verantwoordingsdag» genoemd.

De Algemene Rekenkamer publiceert op Verantwoordingsdag de resultaten van haar jaarlijkse rechtmatigheidsonderzoek in de rapporten bij de jaarverslagen en het rapport bij het Financieel jaarverslag van het Rijk: *Rijk verantwoord*.

Verantwoordingsstaat

In de verantwoordingsstaat in het jaarverslag worden per begrotingsartikel de gerealiseerde bedragen van de verplichtingen, uitgaven en ontvangsten opgenomen.

In de samenvattende verantwoordingsstaat van de baten-lastendiensten staan de baten, de lasten, het saldo van baten en lasten, de kapitaaluitgaven en de kapitaalontvangsten van de baten-lastendiensten die onder het ministerie vallen.

Verplichting

Een verplichting is een juridische verbintenis die (a) ontstaat op grond van een verdrag, een wet, een koninklijk besluit, een ministeriële regeling, een beschikking, een verbintenis of een op een controleerbare wijze vastgelegde afspraak tussen dienstonderdelen en die (b) tot uitgaven leidt of kan leiden.

Voorschot

Onder een voorschot wordt verstaan (a) een vooruitbetaling door het Rijk in verband met door een derde aan het Rijk te leveren producten, te verlenen diensten of te verrichten werken; of (b) een vooruitbetaling van het Rijk op een aan een derde verstrekte aanspraak op een subsidie, bijdrage of lening of op een aanspraak uit hoofde van een verstrekte garantie.

Prestatiegegevens	Begroting 2008	Begroting 2007	Begroting 2006	Begroting 2005	Begroting 2004
Positie van Nederland in European Innovation Scoreboard (EU-25 landen);	Artikel 2 kengetal	Artikel 2 kengetal met ambitie			
R&D-uitgaven private sector als percentage van het BBP	Artikel 2 (EU-25) kengetal	Artikel 2 (EU-25) kengetal met ambitie	Artikel 2 D (EU en EU-25) prestatie-indicator met streefwaarde	Artikel 2 D (NL en EU-25) effectindicator met streefwaarde	Artikel 2 (NL en EU) effectindicator met streefwaarde
R&D-uitgaven publieke sector als percentage van het BBP	Artikel 2 (EU-25) kengetal	Artikel 2 (EU-25) kengetal met ambitie			
Aandeel innoverende bedrijven in het MKB dat (de laatste drie jaar) technologisch heeft samengewerkt met publieke en/of private partijen	Artikel 2 OD 2 kengetal				
Aandeel innoverende bedrijven in het MKB	Artikel 2 OD 2 kengetal	Artikel 2 OD 2 gesplitst naar diensten en industrie kengetal	Artikel 2 C gesplitst naar diensten en industrie prestatie-indicator met streefwaarde	Artikel 2 C (EU-15) gesplitst naar diensten en industrie effectindicator met streefwaarde	
Aandeel technologische innovatieve bedrijven met samenwerkingsverbanden (totaal van industrie en diensten) (EU en EU-15)			Artikel 2 D prestatie-indicator met streefwaarde	Artikel 2 D (NL en EU-15) effectindicator met streefwaarde	
Aandeel innovatieve bedrijven dat innoveert in samenwerking met (gesplitst naar) universiteiten en research-instellingen als % van het totaal aantal innovatieve bedrijven (NL en EU 15)			Artikel 2 E prestatie-indicator met streefwaarde	Artikel 2 E effectindicator met streefwaarde	Artikel 2A prestatie-indicator met streefwaarde
Aandeel innovatieve bedrijven met samenwerkingsverbanden als percentage van het totaal aantal innovatieve bedrijven					Artikel 2 (NL en EU) effectindicator met streefwaarde
Aandeel innovatieve bedrijven als het percentage totaal aantal bedrijven (industrie en diensten)					Artikel 2 effectindicator met streefwaarde
Omzetaandeel van nieuwe of verbeterde producten als percentage van de totale omzet		Artikel 2 OD 2 gesplitst naar diensten en industrie kengetal	Artikel 2 totaal voor industrie en diensten prestatie-indicator met streefwaarde	Artikel 2 totaal voor industrie en diensten effectindicator met streefwaarde	

Prestatiegegevens	Begroting 2008	Begroting 2007	Begroting 2006	Begroting 2005	Begroting 2004
Omzetaandeel van nieuwe of verbeterde producten in de industrie als percentage van de totale omzet industrie					Artikel 2 (NL en EU) effectindicator met streefwaarde
Totale door technostarters gerealiseerde omzet	Artikel 2 OD 2 kengetal	Artikel 2 OD 2 Kengetal met ambitie	Artikel 2 B prestatie-indicator met streefwaarde	Artikel 2 B totaal voor industrie en diensten effect-indicator met streefwaarde	
Aantal technostarters					Artikel 2 D prestatie-indicator met streefwaarde
Gebruik in arbeidsjaren van de WBSO	Artikel 2 OD 2 kengetal	Artikel 2 OD 2 kengetal met ambitie			
Aantal aanvragers en gebruik in arbeidsjaren van de WBSO			Artikel 2 D prestatie-indicator met streefwaarde		
Aantal aanvragers WBSO		in toelichting bij Artikel 2 OD 2		Artikel 2 D prestatie-indicator met streefwaarde	
Toegekende WBSO in arbeidsjaren (aantal arbeidsjaren van zelfstandigen maakt geen deel uit van dit aantal. Bij de berekening is uitgegaan van 1400 uur per arbeidsjaar)				Artikel 2 D prestatie-indicator met streefwaarde	
Klanttevredenheid over Syntens	Artikel 2 OD 2 indicator met streefwaarde		Artikel 2 C prestatie-indicator met streefwaarde	Artikel 2 C prestatie-indicator met streefwaarde	
Syntens: aantal DDU's * per € 1 miljoen basissubsidie		Artikel 2 OD 2 prestatie-indicator met streefwaarde			
Aantal DDU's (direct declareerbare uren) aan klanten van Syntens per € 1 miljoen EZ-subsidie				Artikel 2 C prestatie-indicator met streefwaarde	
Verzilveringspercentage van totaal beschikbare innovatievouchers		Artikel 2 OD 2 prestatie-indicator met streefwaarde			
Klanttevredenheid m.b.t. TNO voor het deel met doelfinanciering van EZ			Artikel 2 C prestatie-indicator met streefwaarde	Artikel 2 C prestatie-indicator met streefwaarde	

Prestatiegegevens	Begroting 2008	Begroting 2007	Begroting 2006	Begroting 2005	Begroting 2004
Aandeel MKB bedrijven dat een samenwerkingscontract heeft met TNO als gevolg van EZ-doelfinanciering ten opzichte van het totale aantal gecontracteerde bedrijven			Artikel 2 C prestatie-indicator met streefwaarde	Artikel 2 C prestatie-indicator met streefwaarde	
Aantal ingediende samenwerkingsverbanden (met een goede beoordeling) tussen innovatieve bedrijven onderling en/of met kennisinstellingen in het kader van de IS-regeling en het aantal gehonoreerde samenwerkingsverbanden				Artikel 2 D prestatie-indicator met streefwaarde	
Aandeel MKB bedrijven dat zakelijke transacties via internet verricht					Artikel 2 B prestatie-indicator met streefwaarde
R&D op het gebied van ICT (zowel de aanbod- als gebruikerskant) door bedrijven en researchinstellingen gemeten in arbeidsjaren en uitgaven					Artikel 2 C prestatie-indicator met streefwaarde

LITERATUUR

Algemene Rekenkamer (2007). *Lessen uit ICT-projecten bij de overheid*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2007–2008, 26 643, nr. 100.

Algemene Rekenkamer (2008a). *Kaders voor toezicht en verantwoording. Uitgangspunten, redeneerlijnen en handreikingen van de Algemene Rekenkamer*. Algemene Rekenkamer, Den Haag, februari 2008.

Algemene Rekenkamer (2008b). *EU-tendrapport 2008*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2007–2008, 31 335, nrs. 1–2.

BZK (2001). *De kaderstellende visie op toezicht (tevens kabinetsstandpunt op het rapport van de Ambtelijke Commissie Toezicht)*. Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Den Haag, juli 2001.

BZK (2006). *Minder last, meer effect. Zes principes van goed toezicht. Kaderstellende visie op toezicht 2005*. Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Den Haag, januari 2006.

Europese Commissie (2001). *Verordening (EG) Nr. 438/2001 van de Commissie*. De Commissie van de Europese Gemeenschappen, Brussel, maart 2001.

EZ (2005). *Aansturing intermediaire organisaties. EZ-kader voor een optimale aansturing van en toezicht op intermediaire organisaties*. Ministerie van EZ, januari 2005.

EZ (2007). *EZ-richtlijn prestatie-indicatoren en kengetallen (definitief)*. Ministerie van EZ, Den Haag, 2007.

EZ (2008a). *Jaarverslag van het Ministerie van Economische Zaken (XIII) over het jaar 2007*. Ministerie van EZ, maart 2008.

EZ (2008b). *Auditrapport betreffende Begroting XIII Ministerie van Economische Zaken over het jaar 2007*. Ministerie van EZ, maart 2008.

EZ (2008c). *Nationaal Actieplan Structuurfondsen. Eindrapport verbetermaatregelen*. Ministerie van EZ, Den Haag, januari 2008.

EZ (2008d). *Jaarlijks overzicht (annual summary) betreffende structurele maatregelen voor EFRO-doelstelling II programma's 2000–2006 en de operationele EFRO-doelstelling 2007–2013 in Nederland. Kalenderjaar 2007*. Den Haag, 14 februari 2008.

EZ (2008e). *Rapport van bevindingen inzake Onderzoek Hercontrole EFRO 2000–2006*. Auditdienst. Ministerie van Economische Zaken, Den Haag, 4 april 2008.

Financiën (2003). *Baseline financieel en materieel beheer*. Ministerie van Financiën, Den Haag, juli 2003.

ISA 600, *International Standard on auditing 600. Audits of group financial statements (including the work of component auditors)*.

IODAD (2007). *Handboek Auditing Rijksoverheid*. IODAD, Den Haag, 2007.