
Vergaderjaar 2006–2007

31 031 XIII

Jaarverslag en slotwet Ministerie van
Economische Zaken 2006

Nr. 2

RAPPORT BIJ HET JAARVERSLAG 2006 VAN HET MINISTERIE
VAN ECONOMISCHE ZAKEN (XIII)

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 16 mei 2007

Hierbij bieden wij u aan het op 7 mei 2007 door ons vastgestelde «Rapport
bij het Jaarverslag 2006 van het Ministerie van Economische Zaken (XIII)».

Algemene Rekenkamer

drs. Saskia J. Stuiveling,
president

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

INHOUD

Deel I: Oordelen, aanbevelingen en bestuurlijke reactie	5
Deel II: Onderzoeksbevindingen en oordelen	21

DEEL I: OORDELEN, AANBEVELINGEN EN BESTUURLIJKE
REACTIE

Inhoud

1	Over dit onderzoek	9
2	Oordelen over 2006 en aanbevelingen	12
2.1	Oordeel over Jaarverslag 2006 en bedrijfsvoering	12
2.2	Toelichting en aanbevelingen	13
2.2.1	Subsidieregeling «Milieukwaliteit Elektriciteitsproductie»	13
2.2.2	Regionale ontwikkelingsmaatschappijen	13
2.2.3	Beschikbaarheid en bruikbaarheid beleidsinformatie	13
3	Reactie minister en nawoord Algemene Rekenkamer	15
3.1	Reactie minister	15
3.2	Nawoord Algemene Rekenkamer	15
	Audit Actielijst 2007	17

1 OVER DIT ONDERZOEK

Het rapport bij het jaarverslag

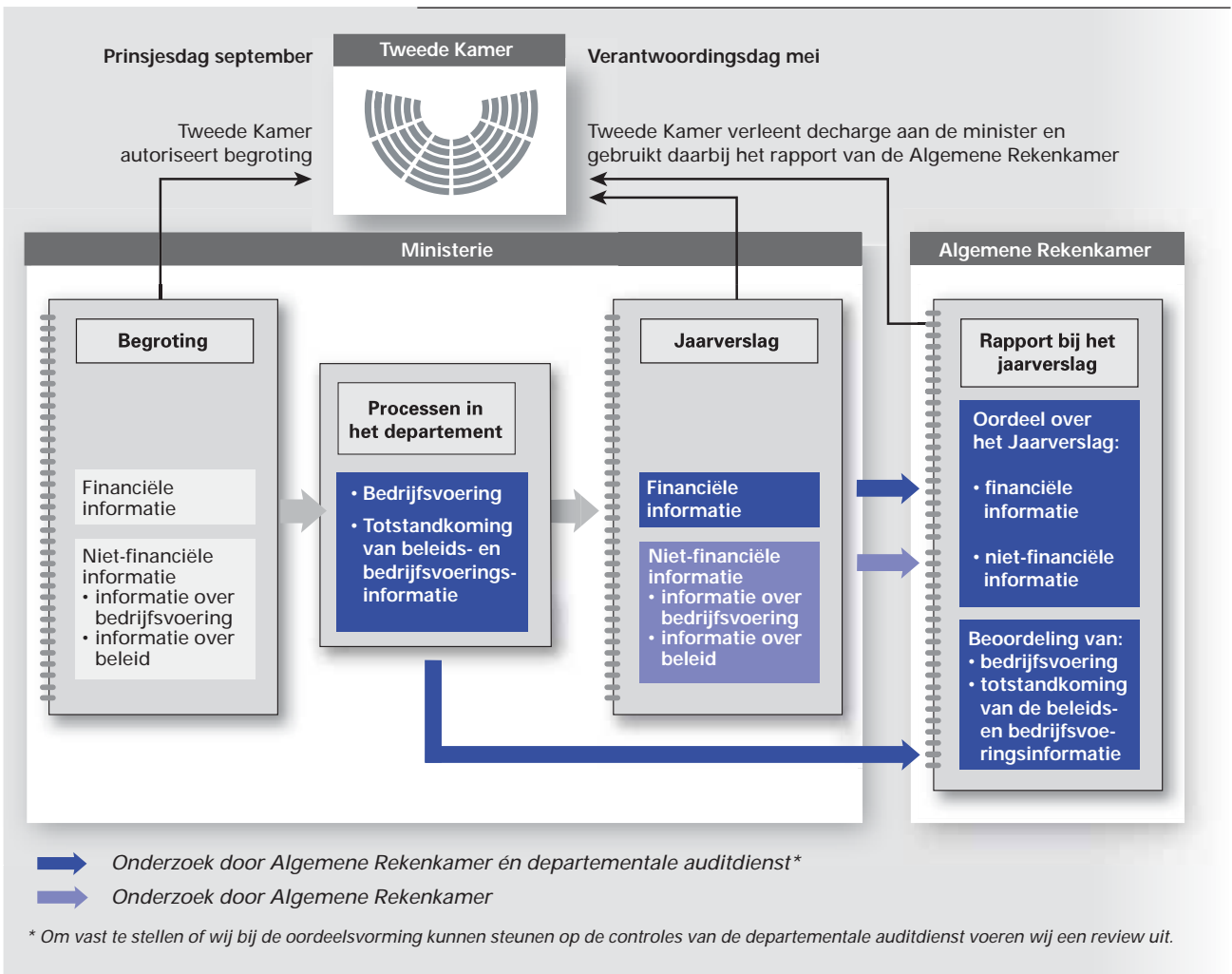
Ministers verantwoorden zich in hun jaarverslagen over de verplichtingen, uitgaven en ontvangsten van het ministerie (financiële informatie), over de manier waarop het ministerie heeft gefunctioneerd (informatie over de bedrijfsvoering) en over vraag of de doelen en prestaties die in de begroting van 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, informatie over bedrijfsvoering en informatie over beleid tot stand gekomen volgens de daarvoor geldende regels en goed weergegeven? Daarnaast onderzoeken we ook de bedrijfsvoering zelf. Dit houdt in dat we onder andere nagaan of het financieel beheer en het materieelbeheer voldoen aan de eisen die de CW 2001 stelt.

Figuur 1 laat zien wat wij wanneer onderzoeken en voor wie. In onze brochure *Rechtmatig verantwoord; Het jaarlijkse rechtmatigheidsonderzoek van de Algemene Rekenkamer* kunt u meer lezen over onze werkwijze.¹

¹ Zie www.rekenkamer.nl.

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



Het Ministerie van EZ

Het Ministerie van Economische Zaken (EZ) heeft een belangrijke regulerende en toezichhoudende taak op het gebied van marktwerking en energiebeleid. Daarnaast stimuleert het ministerie met de inzet van subsidies kennisontwikkeling en innovatie, exportbevordering en ondernemerschap. De uitvoering van deze taken berust voor een belangrijk deel bij de agentschappen SenterNovem, EVD en Octrooi-centrum Nederland (OCN), alsmede bij andere uitvoeringsinstellingen zoals de Nederlandse Mededingingsautoriteit (NMa) en de Directie Toezicht Energie (DTe). De staatssecretaris van EZ draagt eindverantwoordelijkheid voor de besteding van een belangrijk deel van de gelden die Nederland ontvangt uit het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling (EFRO).

Ten slotte is de minister van EZ (samen met de minister van Financiën) verantwoordelijk voor het Fonds Economische Structuurversterking (FES). Voor dit fonds hebben wij een apart rapport bij het jaarverslag opgesteld.

De uitgaven van het ministerie bedroegen in 2006 € 2 296,4 miljoen. De verplichtingen bedroegen € 2 981,1 miljoen en de ontvangsten € 5 242,1 miljoen.

In het volgende hoofdstuk staan onze oordelen over het jaarverslag en de bedrijfsvoering van het Ministerie van EZ. Wij lichten daar een selectie van onderwerpen die in deel II van dit rapport aan bod komen, nader toe. In deel II van dit rapport gaan wij dieper in op de achterliggende bevindingen.

Achter in deel I hebben wij een lijst opgenomen met punten waarvan wij vinden dat de minister van EZ ze met voorrang moet oppakken, de zogenoemde Audit Actielijst (AAL). De onderwerpen in deze AAL zijn gebaseerd op de bevindingen die zijn opgenomen in deel II.

2 OORDELEN OVER 2006 EN AANBEVELINGEN

2.1 Oordeel over Jaarverslag 2006 en bedrijfsvoering

Jaarverslag

De informatie in het jaarverslag van het Ministerie van EZ voldoet grotendeels aan de eisen die de CW 2001 stelt. Onze oordelen over de verschillende onderdelen van het jaarverslag zijn uitgesplitst in het overzicht hieronder.

Bedrijfsvoering

Over de bedrijfsvoering bij het Ministerie van EZ zijn wij positief. Het ministerie heeft de risico's als gevolg van de onvolkomenheden die wij vorig jaar signaleerden, tot een voldoende niveau beheersbaar gemaakt. Wel signaleren wij enkele aandachtspunten. Bij de subsidieregeling «Milieukwaliteit elektriciteitsproductie» (MEP) is het beleid ter voorkoming van misbruik en oneigenlijk gebruik niet geheel toereikend (zie § 2.2.1. hierna).

Bij de regionale ontwikkelingsmaatschappijen (ROM's) van het Ministerie van EZ, die een sleutelrol vervullen bij het ontwikkelen van regio's door middel van participaties, is sprake van overmatige reservevorming (zie § 2.2.2 hierna).

In onderstaand overzicht staan onze oordelen vermeld over het Jaarverslag 2006 en de bedrijfsvoering van het Ministerie van EZ. De Staten-Generaal baseren de decharge aan ministers op de oordelen die in overzicht 1 staan. In deel II van dit rapport lichten wij deze oordelen toe.

Overzicht 1 Oordelen van de Algemene Rekenkamer over het Jaarverslag 2006 en de bedrijfsvoering van het Ministerie van Economische Zaken

		Oordeel	Toelichting in
Jaarverslag	Financiële informatie	Voldoet aan de daarvoor geldende eisen.	Deel II § 2.1
	Saldibalans	Voldoet aan de daarvoor geldende eisen.	Deel II § 2.2
	Informatie over bedrijfsvoering	Voldoet aan de daarvoor geldende eisen.	Deel II § 2.3
	Informatie over beleid	Voldoet aan de daarvoor geldende eisen, met uitzondering van met name de deugdelijke totstandkoming op de artikelen 2 en 3 en de beschikbaarheid en bruikbaarheid van sommige informatie in het jaarverslag.	Deel II § 2.4 en § 2.5
Bedrijfsvoering	Financieel beheer en materieel-beheer	Voldoet aan de daarvoor geldende eisen.	Deel II § 3.1

In § 2.2 lichten wij de belangrijkste verbeterpunten bij het Ministerie van EZ in 2006 nader toe. Deze punten doen overigens geen afbreuk aan ons algemeen positieve beeld over het Ministerie van EZ. Ook gaan wij in § 2.2 in op de beschikbaarheid en de bruikbaarheid van de beleidsinformatie in het jaarverslag van het Ministerie van EZ.

2.2 Toelichting en aanbevelingen

2.2.1 *Subsidieregeling «Milieukwaliteit Elektriciteitsproductie»*

Met de subsidieregeling «Milieukwaliteit Elektriciteitsproductie» (MEP) stimuleert het Ministerie van EZ de opwekking van groene stroom, door energieproducenten subsidie te verstrekken wanneer de door hen geproduceerde elektriciteit duurzaam is opgewekt. Het ministerie voert de MEP-regeling niet zelf uit. De uitvoering van de regeling is krachtens de Elektriciteitswet 1998 opgedragen aan de netbeheerder van het landelijke hoogspanningsnet, TenneT.

Op verzoek van de Tweede Kamer hebben wij de afgelopen maanden onderzoek gedaan naar de uitvoering en resultaten van de MEP-regeling. Daarover rapporteren wij in een afzonderlijk rapport (Algemene Rekenkamer, 2007b). In dit rapport gaan wij in op het financieel beheer rond de MEP-regeling en de rechtmatigheid van de rijksbijdragen aan de MEP-subsidies.

Wij beoordelen het beleid ter voorkoming van misbruik en oneigenlijk gebruik van de MEP-regeling als niet geheel toereikend. Er wordt namelijk bij de rechtmatigheidscontrole bij TenneT niet nagegaan of de beheersmaatregel die moet waarborgen dat de gesubsidieerde stroom daadwerkelijk duurzaam is, wel goed werkt. Deze maatregel betreft een verplichte accountantsverklaring bij de biomassa-verklaring van de Elektriciteitsproducent. Wij signaleren overigens geen problemen met de maatregel zélf, maar vinden het voor de goede beheersing van de MEP-regeling van belang dat duidelijk is waaraan de accountantscontrole van de biomassa-verklaring moet voldoen en dat periodiek wordt nagegaan dat de maatregel werkt.

Wij doen de minister van EZ vijf aanbevelingen om het beleid rond de MEP-regeling beter op orde te krijgen. Zie voor een overzicht van onze aanbevelingen de Audit Actielijst (AAL) waarmee we dit deel I besluiten.

2.2.2 *Regionale ontwikkelingsmaatschappijen*

Het Ministerie van EZ is meerderheidsaandeelhouder in vier regionale ontwikkelingsmaatschappijen (ROM's). De vermogens- en liquiditeitsposities van deze ROM's zijn zeer hoog. Zij hadden ultimo 2005 een gezamenlijk nettowerkkapitaal van € 128 miljoen. Het nettowerkkapitaal geeft aan hoeveel middelen op korte termijn vrij besteedbaar zijn. Een deel van dit bedrag hebben de ROM's overigens wel nodig voor de uitvoering van hun taken. Uit ons onderzoek blijkt echter dat forse delen van het vermogen van de ROM's in de periode 2000 tot en met 2005 niet zijn ingezet. Bij één ROM hebben wij ook vastgesteld dat liquide middelen risicovol zijn belegd in effecten. Bij de Noordelijke Ontwikkelingsmaatschappij is inmiddels medio 2006 € 15 miljoen aan overtollig vermogen uitgekeerd aan de meerderheidsaandeelhouder, het Ministerie van EZ.

Wij bevelen de minister van EZ aan om na te gaan op welke wijze het niet-gebruikte vermogen op een doelmatiger manier kan worden ingezet.

2.2.3 *Beschikbaarheid en bruikbaarheid beleidsinformatie*

Algemeen

Los van ons oordeel over de vraag of de beleidsinformatie in het jaarverslag voldoet aan de wettelijke eisen, kijken wij elk jaar ook naar de

beschikbaarheid en de bruikbaarheid van de niet-financiële informatie over het gevoerde beleid.

Het Ministerie van EZ informeert de Tweede Kamer steeds beter over het al dan niet bereiken van de beleidsdoelstellingen, en over wat daarvoor is gedaan en tegen welke kosten. Onze nadere analyse van de gegevens in het Jaarverslag 2006 heeft nog wel enkele verbeterpunten naar boven gebracht. Wij illustreren dat aan de hand van het volgende voorbeeld.

Beleidsinformatie over herstructurering bedrijventerreinen

Over 2006 hebben wij een verdiepend eigen onderzoek gedaan naar de problematiek rond de herstructurering van bedrijventerreinen.

Het ministerie heeft zich ten doel gesteld om vóór 2012 3 500 hectare aan bedrijventerreinen te herstructureren en de aanleg van 7 000 hectare aan nieuwe bedrijventerreinen te bevorderen. Daartoe ondersteunt het Ministerie van EZ zogenoemde Topprojecten: bedrijventerreinen met een meerwaarde voor de nationale economie.

Voorts heeft het ministerie zich, in het kader van het programma «Kompas voor het Noorden», tot doel gesteld om in de drie noordelijke provincies 1100 hectare extra te herstructureren en 1000 hectare extra nieuwe bedrijventerreinen aan te leggen.

Tussentijdse informatie over de stand van zaken van de projecten is wel in het jaarverslag opgenomen als het gaat om het programma «Kompas voor het Noorden», maar niet als het gaat om de Topprojecten.

Bij de gegevens over de Topprojecten is geen informatie opgenomen over de hectaren in uitvoering.

Wij bevelen de minister van EZ aan om ook voor de Topprojecten de stand van zaken (de projecthectaren in uitvoering) als tussentijdse informatie jaarlijks in het jaarverslag op te nemen.

3 REACTIE MINISTER EN NAWOORD ALGEMENE REKENKAMER

3.1 Reactie minister

De minister van EZ heeft op 27 april 2007 op ons onderzoek naar het Jaarverslag 2006 van het Ministerie van EZ gereageerd. In dit hoofdstuk geven we een samenvatting van haar reactie. Een integrale weergave van de reactie is te vinden op de website van de Algemene Rekenkamer, www.rekenkamer.nl.

Het verheugt de minister dat de Algemene Rekenkamer positief oordeelt over de bedrijfsvoering van haar ministerie. Zij zal de door ons geconstateerde aandachtspunten ter harte nemen. Wij gaan hierna nader in op drie onderdelen uit de reactie van de minister. Voor de overige reactiepunten verwijzen wij naar de Audit Actielijst, die achter dit hoofdstuk is opgenomen.

Over de MEP-subsidieregeling geeft de minister aan te zullen bezien of een controleprotocol voor de accountantscontrole op biomassa-verklaringen wenselijk is en of een review op deze accountants-verklaringen nuttig en nodig is.

De minister schrijft verder dat zij actief heeft ingezet op het beperken van het kapitaal van de ROM's tot het voor de participatietaken benodigde niveau. Zij geeft aan dat het verschil tussen het beschikbare kapitaal en het voor de participatietaken benodigde kapitaal, oftewel de overtollige middelen, in principe beschikbaar moet zijn voor de aandeelhouders. De minister heeft afspraken gemaakt met de betrokken provincies en twee ROM's over de bepaling van het benodigde participatiekapitaal. Daardoor is behalve bij de Noordelijke Ontwikkelingsmaatschappij ook bij een andere ROM een dividenduitkering te verwachten.

Wat de niet-financiële informatie betreft meldt de minister dat zij inmiddels diverse maatregelen heeft genomen om de naleving van de administratieve organisatie te verbeteren. Op die manier verwacht zij de risico's voor een niet ordelijke en niet controleerbare totstandkoming van de prestatie-indicatoren te kunnen beperken.

Voorts geeft de minister aan dat zij ten behoeve van de begroting 2008 alle prestatie-indicatoren en kengetallen tegen het licht heeft gehouden. In aanvulling op deze analyse zal de minister bezien of er uniforme richtlijnen voor prestatie-indicatoren zijn op te stellen. In deze richtlijnen zal ook aandacht worden besteed aan de interne controle op de informatie die door derden wordt geleverd, aldus de minister.

Over het punt van de monitor bedrijventerreinen ten slotte, zegt de minister toe bij de uitvoering van de betrokken regelingen aandacht te zullen geven aan onze opmerkingen. Zij merkt overigens op dat uitvoering van de monitor bedrijventerreinen afhankelijk is van de invoering van het kabinetsbesluit tot single audit en single information.

3.2 Nawoord Algemene Rekenkamer

Wij zijn positief over de maatregelen die de minister aankondigt om de aandachtspunten in de bedrijfsvoering op te pakken. Wel dringen wij er bij de minister nogmaals op aan het controleprotocol voor de accountantscontrole op biomassaverklaringen verplicht te stellen. Wij vinden dat de huidige situatie noodzaakt tot het verplicht stellen van het controleprotocol en het reviewen van de accountantscontrole op de biomassa-

verklaringen. Alleen met een verplicht controleprotocol is gewaarborgd dat de accountantscontrole op de biomassaverklaringen uniform en met voldoende diepgang wordt uitgevoerd.

Audit Actielijst 2007 van het Ministerie van Economische Zaken

De Audit Actielijst (AAL) laat zien op welke punten de Algemene Rekenkamer vindt dat het ministerie actie moet ondernemen. De AAL 2007 bouwt voort op de AAL 2006. De lijst meldt de verbetermaatregelen die de minister heeft aangekondigd en de termijn waarbinnen ze moeten leiden tot verbetering. Ook biedt de AAL inzicht in de voortgang van verbeteracties die de minister eerder heeft ingezet. De onderwerpen in deze AAL zijn gebaseerd op de bevindingen uit deel II van dit rapport.

Art. nr. en bedrag, eerste jaar constatering	Stand van zaken en conclusies	Aanbevelingen	Toezeggingen minister
Aandachtspunten financieel en materieelbeheer			
<p>1. Regeling Milieu-kwaliteit elektriciteits-productie (MEP) 2006, artikel 4, € 310 miljoen</p>	<p>Beleid ter voorkoming misbruik en oneigenlijk gebruik bij MEP-regeling niet geheel toereikend. Bij rechtmatigheidscontrole TenneT geen controle op waarborging duurzaamheid gesubsidieerde stroom.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Met ingang van 2007 rijksbijdragen als voorschotten in administratie boeken en bijdragen vaststellen op basis van jaarverslag EnerQ. • Controleprotocol voor accountantscontrole biomassaverklaringen verplicht stellen. • In controleprotocol voor accountantscontrole bij EnerQ review opnemen op kwaliteit accountantscontrole biomassaverklaringen. • Voorschotten baseren op liquiditeitsprognoses EnerQ met betrekking tot verwachte betalingen aan elektriciteitsproducenten. • Auditdienst van EZ de opdracht geven tot periodieke reviews op accountantscontrole EnerQ, zowel voor uitvoeringskosten als voor uitvoering MEP-regeling. 	<ul style="list-style-type: none"> • Overgenomen. • Minister zal bezien of een dergelijk controleprotocol wenselijk is. • Minister zal ook bezien of de genoemde review wenselijk is. • Overgenomen. • (Periodieke) review EnerQ maakt deel uit van het vastgestelde reviewbeleid.
<p>2. Regionale ontwikkelingsmaatschappijen (ROM's) 2006, buiten de begroting</p>	<p>Vermogens- en liquiditeitsposities ROM's zeer hoog.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Nagaan hoe niet-gebruikt vermogen ROM's doelmatig kan worden ingezet. 	<ul style="list-style-type: none"> • Overgenomen.
<p>3. EFRO 2004, artikel 3 en buiten begroting</p>	<p>Financiële risico's verbonden met werkwijze Nederland bij opsporen en melden onregelmatigheden rond uitvoering van het Europees Fonds voor de Regionale Ontwikkeling (EFRO). Europese Commissie heeft ernstige tekortkomingen van systematische aard geconstateerd in de controle en verantwoordings-systemen.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Actieplan ter verbetering van uitvoering EFRO met voortvarendheid afwerken. 	<ul style="list-style-type: none"> • Eindrapportage over de uitvoering actieplan in het najaar 2007.
<p>4. Verantwoordingsproces beleids gelden SenterNovem 2006, diverse artikelen en begrotingen</p>	<p>Onvoldoende beheerst verloop verantwoordingsproces SenterNovem over 2006. Van belang voor diverse opdrachtgevende ministeries.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Op korte termijn: interne controle op verantwoordingsproces verbeteren door strakke regie en adequate documentatie. 	<ul style="list-style-type: none"> • Heeft de aandacht. • Inmiddels opdracht verleend voor een extern onderzoek naar het verantwoordingsproces

Art. nr. en bedrag, eerste jaar constatering	Stand van zaken en conclusies	Aanbevelingen	Toezeggingen minister
		<ul style="list-style-type: none"> • Op langere termijn: 'single information'-beginsel voor financiële verantwoordingen aan alle opdrachtgevers hanteren. 	<p>zodat de juiste maatregelen kunnen worden genomen.</p>
5. Subsidiebeheer 2004, diverse artikelen	<p>Subsidiebeheer over geheel genomen op orde. Aandachtspunten:</p> <ul style="list-style-type: none"> • vastlegging beoordelingswerkzaamheden bij subsidie-aanvraag, voorschotaanvraag en de definitieve vaststelling subsidies. • onvoldoende inzicht in rechtmatigheid aanwending apparaatskostensubsidie bij ROM's. • bij CBS geen controleerbare relatie tussen productie statistieken en financiering daarvan uit EZ-bijdrage. • onverwachte financiële tegenvallers bij ECN waarvoor EZ opdraait. 	<ul style="list-style-type: none"> • Beoordeling subsidieaanvraag, voorschotaanvraag en aanvraag definitieve subsidievaststelling transparant vastleggen in dossiers. • Controleprotocol opstellen voor ROM's. Prestatieafspraken met ROM's specifiek en meetbaarder formuleren. • Controleerbare relatie leggen tussen producten CBS en EZ-bijdrage. • Afspraken maken met het ECN om risico van onverwachte tegenvallers te verminderen. 	<ul style="list-style-type: none"> • Minister erkent belang aanbeveling en geeft dit onderwerp de blijvende aandacht. • Minister neemt dit ter harte. • Is aandachtspunt in nieuwe aansturingrelatie met CBS. • Aan de hand van een onderzoek zullen afspraken worden gemaakt met ECN.
6. Digitale dossiervorming 2006, diverse artikelen	<p>Financieel beheersproces onvoldoende herleidbaar uit digitaal archiefsysteem. Gevolg: minder efficiëntie voor toezichthoudende directies en Algemene Rekenkamer.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Aandacht geven aan vastlegging (financiële) besluitvorming in digitaal archiefsysteem. 	<ul style="list-style-type: none"> • Heeft de aandacht van de minister.
7. WBSO 2005, wordt niet bij EZ verantwoord	<p>Tot 1 januari 2006 geen accountantscontrole op werking M&O-beleid bij Wet bevordering speur- en ontwikkelingswerk (WBSO) door ontbreken afspraken hierover tussen EZ en Financiën.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Inmiddels gemaakte conceptafspraken met Ministerie van Financiën definitief maken. • Beoordeling werking M&O-beleid voortvarend afronden. 	<ul style="list-style-type: none"> • Convenant EZ-Financiën is inmiddels definitief en ondertekend.
8. Gasunie 2004, artikel 7	<p>Afspraken auditdienst over uitvoeren reviews bij Gasunie nog niet vastgelegd in een controleprotocol.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Bestaande afspraken vastleggen in een controleprotocol. 	<ul style="list-style-type: none"> • Neemt initiatief om dit te realiseren.
9. Stafdirectie Personeel en organisatie (P&O) 2003, artikel 21	<p>Risico van ondoelmatige c.q. onrechtmatige betalingen (als gevolg van knelpunten in beheer personele uitgaven) door beheersmaatregelen inmiddels op aanvaardbaar niveau.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Door auditdienst geformuleerde aanbevelingen opvolgen om financieel beheer op niveau te houden. 	<ul style="list-style-type: none"> • Overgenomen.
10. Beheer van autorisaties in begrotingsadministratiesysteem 2006	<p>Risico van onjuistheden in financiële mutaties en van onrechtmatige beheershandelingen (als gevolg van tekortkomingen in begrotingsadministratiesysteem) door beheersmaatregelen inmiddels op aanvaardbaar</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Door auditdienst geformuleerde aanbevelingen opvolgen om financieel beheer op niveau te houden. 	<ul style="list-style-type: none"> • Door een projectgroep zijn al (structurele) maatregelen getroffen. In 2007 aandacht voor nog openstaande punten.

Art. nr. en bedrag, eerste jaar constatering	Stand van zaken en conclusies	Aanbevelingen	Toezeggingen minister
	maatregelen inmiddels op aanvaardbaar niveau.		
11. Fonds Economische Structuurversterking (FES) 2007	Wij verwijzen naar ons rapport (Algemene Rekenkamer, 2007e) voor aandachtspunten in de bedrijfsvoering van het FES.		
Aandachtspunten overige bedrijfsvoering			
12. Beheer van stadsverwarmingsovereenkomsten 2004, artikel 4	Wij verwijzen naar ons rapport Tariefstelling stadsverwarming (Algemene Rekenkamer, 2007c).		
13. Beheer rechtspersonen waarbij EZ betrokken is 2005	Nog geen invulling aanbevelingen auditdienst inzake beheer van rechtspersonen ter ondersteuning van EZ-beleid.	<ul style="list-style-type: none"> • Relaties met rechtspersonen inventariseren en nagaan of deze nog passen binnen het (te ontwikkelen) EZ-beleid. • Actualiteit aanstuuringsarrangementen beoordelen. 	<ul style="list-style-type: none"> • Overgenomen voor zelfstandige bestuursorganen. • Minister gaat niet in op overige relaties, niet zijnde zelfstandige bestuursorganen.
14. ICT en informatiebeveiliging	Nog geen volledige toepassing Besluit voorschrift informatiebeveiliging rijksdienst – bijzondere informatie (VIR-BI) en Beveiligingsvoorschrift Rijksdienst 2005.	<ul style="list-style-type: none"> • Beide voorschriften verder implementeren. 	<ul style="list-style-type: none"> • Recent is integrale beveiligingsbeleid vastgesteld en verdere implementatie van de voorschriften krijgt in 2007 zijn beslag.
15. Niet-financiële beleidsinformatie 2005, met name artikelen 2 en 3	Steeds betere informatievoorziening aan Tweede Kamer over al dan niet bereikte beleidsdoelstellingen, daartoe geleverde prestaties en gemaakte kosten. Aandachtspunten: artikelen 2 en 3 en beschikbaarheid en bruikbaarheid enkele prestatie-indicatoren.	<ul style="list-style-type: none"> • Totstandkoming beleidsartikelen 2 en 3 verbeteren. • Volledigheid monitor bedrijventerreinen verbeteren en gebruik monitor evalueren. 	<ul style="list-style-type: none"> • Maatregelen om naleving AO te verbeteren. Bezien of er uniforme richtlijnen voor (de controle) van prestatie-indicatoren zijn op te stellen. • Monitor bedrijventerreinen krijgt de aandacht.
Afgerond in 2006			
Tijdelijke Regeling Ordersteun Scheepsbouw (TROS) 2004, artikel 3	Geen bijzondere risico's meer bij Tijdelijke Regeling Ordersteun Scheepsbouw (TROS).		
Overgangswet Elektriciteitsproductiesector (OEPS) 2006, artikel 4	Geen bijzondere risico's meer bij Overgangswet Elektriciteitsproductiesector (OEPS).		
Inkoopbeleid 2004, artikel 21	Geen bijzondere risico's meer bij inkoopbeleid.		

DEEL II: ONDERZOEKSBEVINDINGEN EN OORDELEN

Inhoud

1	Inleiding	25
1.1	Over het Ministerie van Economische Zaken	25
1.2	Opzet onderzoek en wijze van rapporteren	26
2	Jaarverslag	28
2.1	Oordeel over de financiële informatie	28
2.2	Oordeel over de saldibalans en toelichting	29
2.3	Oordeel over de informatie over bedrijfsvoering	29
2.4	Oordeel over de informatie over beleid	30
2.5	Informatie over beleid nader beschouwd	31
2.5.1	Beschikbaarheid van de beleidsinformatie	31
2.5.2	Bruikbaarheid van de beleidsinformatie	33
3	Bedrijfsvoering	35
3.1	Oordeel over het financieel beheer en het materieel- beheer	35
3.1.1	Toezicht op de uitvoering van de regeling Milieu- kwaliteit elektriciteitsproductie	35
3.1.2	Overtollig vermogen bij de regionale ontwikkelings- maatschappijen	37
3.1.3	Beheer van Europees Fonds voor de Regionale Ontwikkeling	38
3.1.4	Verantwoordingsproces beleidsgelden SenterNovem	38
3.1.5	Subsidie- en bijdragebeheer	39
3.1.6	Digitale dossiervorming	41
3.1.7	Controle op de uitvoering van de WBSO-regeling	41
3.1.8	Opgeloste onvolkomenheden	42
3.2	Overige bedrijfsvoering	42
3.2.1	Beheer van stadsverwarmingsovereenkomsten	42
3.2.2	Beheer rechtspersonen waarbij EZ betrokken is	43
3.2.3	Informatiebeveiliging	43
3.3	Ontwikkeling in de bedrijfsvoering	43
Bijlage 1	Overzicht fouten en onzekerheden 2006	44
Bijlage 2	Gebruikte afkortingen	49
Bijlage 3	Verklarende woordenlijst	50
	Literatuur	58

1 INLEIDING

In dit deel van het rapport vindt u de oordelen en de belangrijkste bevindingen van ons rechtmatigheidsonderzoek over 2006 bij het Ministerie van Economische Zaken (EZ). Hieronder geven we eerst een beschrijving van het ministerie en gaan we in op onze onderzoeksaanpak en wijze van rapporteren. In hoofdstuk 2 presenteren wij vervolgens onze oordelen over het Jaarverslag 2006 van het Ministerie van EZ. In hoofdstuk 3 gaan wij in op de bedrijfsvoering van het ministerie.

1.1 Over het Ministerie van Economische Zaken

Wij rapporteren per begrotingshoofdstuk over de resultaten van ons onderzoek. In totaal zijn er 25 begrotingshoofdstukken, waarvan zeven begrotingsfondsen. Dit rapport gaat over begrotingshoofdstuk XIII: het Ministerie van EZ.

Het Ministerie van EZ heeft een belangrijke regulerende en toezichhoudende taak op het gebied van marktwerking en energiebeleid. Daarnaast stimuleert het ministerie met de inzet van subsidies kennisontwikkeling en innovatie, exportbevordering en ondernemerschap. De uitvoering van deze taken berust voor een belangrijk deel bij de agentschappen SenterNovem, EVD en het Octrooicentrum Nederland (OCN) en bij uitvoeringsinstellingen als de Nederlandse Mededingingsautoriteit (NMa) en de Directie Toezicht Energie (DTe).

Ook heeft het ministerie tot taak om de economische ontwikkeling van de verschillende regio's te stimuleren. Daarvoor maakt het gebruik van het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling (EFRO). De staatssecretaris van EZ is eindverantwoordelijk voor de besteding van een belangrijk deel van de gelden die Nederland uit dit fonds ontvangt. Daarnaast beheert de minister van EZ (samen met de minister van Financiën) het Fonds Economische Structuurversterking (FES). Voor dit fonds hebben wij een apart rapport bij het jaarverslag opgesteld.

De uitgaven van het ministerie bedroegen in 2006 € 2 296,4 miljoen. De verplichtingen bedroegen € 2 981,1 miljoen en de ontvangsten € 5 242,1 miljoen.

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

Het Ministerie van EZ in kengetallen 2006

Totaal verplichtingen	€ 3,0 miljard
Totaal uitgaven	€ 2,3 miljard
Totaal ontvangsten	€ 5,2 miljard
Betalingen buiten begrotingsverband	€ 100 miljoen
Apparaatsuitgaven – waarvan personeelsuitgaven	€ 333 miljoen € 126 miljoen
Overdrachtsuitgaven (subsidies, specifieke uitkeringen)	€ 2,0 miljard
Voorschotten	€ 3 miljard
Aantal begrotingsartikelen	11

- waarvan beleidsartikel (met operationele doelstellingen)	8 (24)
- waarvan niet-beleidsartikel	3
Aantal personen werkzaam (in FTE)	3 455
- kernministerie	1 388
- diensten	524
- agentschappen	1 544
Baten-lastendiensten	4 (agentschap)
- bijdrage van moederdepartement	SenterNovem € 54 miljoen; EVD € 31 miljoen; OCN € 13 miljoen; Telecom € 6 miljoen.
- apparaatsuitgaven	SenterNovem € 100 miljoen; EVD € 47 miljoen; OCN € 12 miljoen; Telecom € 24 miljoen.
- eigen vermogen	SenterNovem € 5 miljoen; EVD € 2 miljoen; OCN € 1 miljoen; Telecom € 5 miljoen.
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 € 2 309,0 miljoen, ontvangsten € 3 941,0 miljoen.
Rechtspersonen met wettelijke taak (bijdragen in 2006)	COVA (€ 81 miljoen), NIVR (€ 6 miljoen), NMi (€ 14 miljoen), Edelmetaal Waarborg Nederland (€ 0), TenneT (€ 310 miljoen).
Recent onderzoek (vanaf 2000) van de Algemene Rekenkamer op het terrein van het Ministerie van EZ	EU-technologiesubsidies (2000), EU-structuurfondsen (2000), Opsporing en vervolging van fraude (2000), Stimulering MKB en ondernemerschap (2001), Euregio's: grensoverschrijdend financieel beheer (2002), Belangen minister Jorritsma (2002), Effectiviteit energiebesparingsbeleid in de glastuinbouw (2002), Groene stroom (2004), Rapporten bij de Jaarverslagen, Stadsverwarming (2005).

1.2 Opzet onderzoek en wijze van rapporteren

In onze brochure *Rechtmatig verantwoord; Het jaarlijkse rechtmatigheidsonderzoek van de Algemene Rekenkamer*² kunt u lezen hoe onze rapporten bij de jaarverslagen tot stand komen. Hieronder gaan wij kort in op onze onderzoeksopzet en wijze van rapporteren.

Programma

Op basis van een risicoanalyse hebben we een programma opgesteld voor het rechtmatigheidsonderzoek 2006 bij het Ministerie van EZ. Op grond van dit programma hebben we dit jaar aandacht besteed aan de volgende rijksbrede en departementspecifieke onderwerpen.

² Zie www.rekenkamer.nl.

Rijksbrede onderwerpen:

- niet-financiële informatie in het jaarverslag (waaronder informatie in het kader van het ontwikkelingstraject Van beleidsbegroting tot beleidsverantwoording (VBTB));
- bestuurskosten;
- naleving van het Voorschrift Informatiebeveiliging Rijksdienst (VIR);
- uitgaven en ontvangsten buiten begrotingsverband;
- eindejaarsdrukke (het risico dat aan het einde van het jaar als gevolg van drukke het financieel beheer onder druk komt);
- totstandkoming bedrijfsvoeringsparagraaf.

Bij de onderwerpen bestuurskosten, uitgaven en ontvangsten buiten begrotingsverband en eindejaarsdrukke hebben wij geen bijzonderheden aangetroffen. Deze onderwerpen komen daarom niet terug in dit rapport.

Departementspecifieke onderwerpen:

- behandeling van de twee onvolkomenheden uit de Audit Actielijst 2006;
- financieel instrumentarium voor de herstructurering van bedrijventerreinen;
- beheer van subsidies voor regionale ontwikkelingsmaatschappijen;
- subsidieregeling MEP;
- beheer van stadsverwarmingsovereenkomsten.

Daarnaast hebben wij buiten het kader van het jaarlijkse rechtmatigheidsonderzoek onderzoeken uitgevoerd op de volgende terreinen:

- tariefstelling stadsverwarming (onderzoek op verzoek van de Tweede Kamer);
- subsidieregeling «Milieukwaliteit elektriciteitsproductie» (MEP) (onderzoek op verzoek van Tweede Kamer).

Uitzonderingsrapportage en tolerantiegrenzen

Het rapport bij het jaarverslag is een uitzonderingsrapportage: we melden alleen de fouten en onzekerheden in de financiële informatie die de tolerantiegrenzen overschrijden en de onvolkomenheden die wij constateren in de bedrijfsvoering.

Onder «fouten» verstaan we financiële informatie die niet *rechtmatig* 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.

2 JAARVERSLAG

De Algemene Rekenkamer heeft het Jaarverslag 2006 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. Waar dit niet het geval is spreken we respectievelijk van een *onrechtmatigheid of van een ondeugdelijke weergave*.

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 deelvondelen over:

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

In dit hoofdstuk geven we niet alleen onze oordelen over het jaarverslag. We gaan ook in op de 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 en kan de Tweede Kamer die informatie gebruiken (zie § 2.5)?

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 Comptabiliteitswet 2001 (CW 2001):

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

Oordeel

De financiële informatie in het Jaarverslag 2006 van het Ministerie van EZ voldoet aan de eisen die de CW 2001 stelt.

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

Het totaalbedrag van alle geconstateerde fouten en onzekerheden in de verplichtingen, uitgaven, ontvangsten, baten, lasten, kapitaaluitgaven, kapitaalontvangsten en balansposten valt binnen de tolerantiegrenzen voor de financiële informatie in het jaarverslag als geheel.

Het bedrag aan verplichtingen en uitgaven bevat in totaal € 38,9 miljoen, respectievelijk € 15,0 miljoen aan overschrijdingen op de begrotingsartikelen 5 en 9 (verplichtingen) en 4 en 23 (uitgaven). Gaan de Staten-Generaal niet akkoord met de slotwetmutaties over deze overschrijdingen,

dan moeten wij ons oordeel over de financiële informatie mogelijk herzien.

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 meegenomen. 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; en
- te voldoen aan de verslaggevingsvoorschriften.

Oordeel

De informatie in de saldibalans in het Jaarverslag 2006 van het Ministerie van EZ voldoet aan de eisen die de CW 2001 stelt.

In 2006 heeft het Ministerie van EZ voor een bedrag van € 1 142,3 miljoen 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.

Het totaalbedrag van alle geconstateerde fouten en onzekerheden in de saldibalansposten valt binnen de tolerantiegrenzen voor de saldibalans als geheel.

2.3 Oordeel over de informatie over 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 bedrijfsvoeringsparagraaf heeft het karakter van een uitzonderingsrapportage: de minister meldt alleen fouten en onzekerheden in de begrotingsuitvoering die de tolerantiegrenzen overschrijden. Daarnaast vermeldt de minister in de bedrijfsvoeringsparagraaf de aandachtspunten in het financieel beheer en het materieelbeheer van het afgelopen jaar, de overige aspecten van de bedrijfsvoering en eventuele tekortkomingen in de totstandkoming van de beleidsinformatie.

De bedrijfsvoeringsparagraaf in het Jaarverslag 2006
De minister van EZ heeft in de bedrijfsvoeringsparagraaf vermeld dat er in 2006 sprake was van een rechtmatige begrotingsuitvoering op alle artikelen.

In de bedrijfsvoeringsparagraaf rapporteert de minister van EZ verder over de volgende onderwerpen:

- de niet-financiële informatie in het jaarverslag;
- de bedrijfsvoering door de directie Personeel & Organisatie;
- het verantwoordingsproces bij SenterNovem;
- de knelpunten bij het aantrekken van gekwalificeerde medewerkers bij enkele onderdelen van het ministerie;

- het beheer van gelden uit het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling (EFRO);
- de regeling Milieukwaliteit Elektriciteitsproductie (MEP);
- het nieuwe (digitale) documentmanagementsysteem voor het kerndepartement.

Ons oordeel over de informatie over de bedrijfsvoering heeft betrekking op de totstandkoming van de bedrijfsvoeringsparagraaf en de vraag of deze paragraaf aan de verslaggevingseisen voldoet.

De informatie over de bedrijfsvoering dient op grond van de CW 2001 op een deugdelijke wijze tot stand te zijn gekomen. In dat kader hebben wij de volgende aspecten onderzocht:

- de wijze waarop het ministerie risico's inventariseert;
- de tussentijdse beschikbaarheid van informatie over de risico's en de getroffen beheersmaatregelen;
- het afwegingsproces over de onderwerpen die in de bedrijfsvoeringsparagraaf worden behandeld.

Oordeel

Op grond van de onderzochte aspecten zoals hiervoor vermeld zijn wij van oordeel dat de informatie over de bedrijfsvoering in het Jaarverslag 2006 van het Ministerie van EZ op deugdelijke wijze tot stand is gekomen en voldoet aan de verslaggevingseisen.

Wel signaleren wij daarbij als verbeterpunt om beter vast te leggen wat de overwegingen zijn om onderwerpen, die uit de managementrapportages van de verschillende dienstonderdelen komen, wel of niet in de bedrijfsvoeringsparagraaf op te nemen.

De resultaten van ons onderzoek naar de bedrijfsvoering zélf zijn opgenomen in hoofdstuk 3.

2.4 Oordeel over de informatie over 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. Voor ons oordeel sluiten we aan bij de eisen die aan het totstandkomingsproces van beleidsinformatie worden gesteld in de Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek en Beleidsinformatie 2006.

Oordeel

De informatie over het gevoerde beleid in het Jaarverslag 2006 van het Ministerie van EZ is op deugdelijke wijze tot stand gekomen en voldoet aan de verslaggevingseisen, met uitzondering van:

- De prestatie-indicatoren waarbij de auditdienst van het Ministerie van EZ een risico signaleert voor de deugdelijke totstandkoming. Dat geldt met name voor de beleidsartikelen 2 «een sterk innovatievermogen» en 3 «een concurrerend ondernemingsklimaat».
- De paragraaf over de beleidsprioriteiten. Deze bevat geen uiteenzetting op hoofdlijnen van de bereikte c.q. opmerkelijke resultaten conform model 3.25 I (A, B en C) uit de Rijksbegrotingsvoorschriften 2007. Hierdoor voldoet deze paragraaf niet geheel aan de verslaggevingseisen.

- De volledigheid. In het jaarverslag is, naast een samenvatting en inleiding, alleen een presentatie van de bereikte resultaten per beleidsprioriteit opgenomen (A). De modellen B (Budgettaire en financiële consequenties) en C (Beleidsmatige conclusies) uit de Rijksbegrotingsvoorschriften 2007 zijn niet in het jaarverslag opgenomen. Hierdoor voldoet het jaarverslag op dit punt niet aan de verslaggevingseisen.

2.5 Informatie over beleid nader beschouwd

Ons oordeel over de beleidsinformatie betreft de totstandkoming van die informatie en de vraag of deze informatie voldoet aan de verslaggevingseisen. In ons onderzoek naar de jaarverslagen onderzoeken wij verder ook de beschikbaarheid (zie § 2.5.1) en de bruikbaarheid (zie § 2.5.2) van de beleidsinformatie.

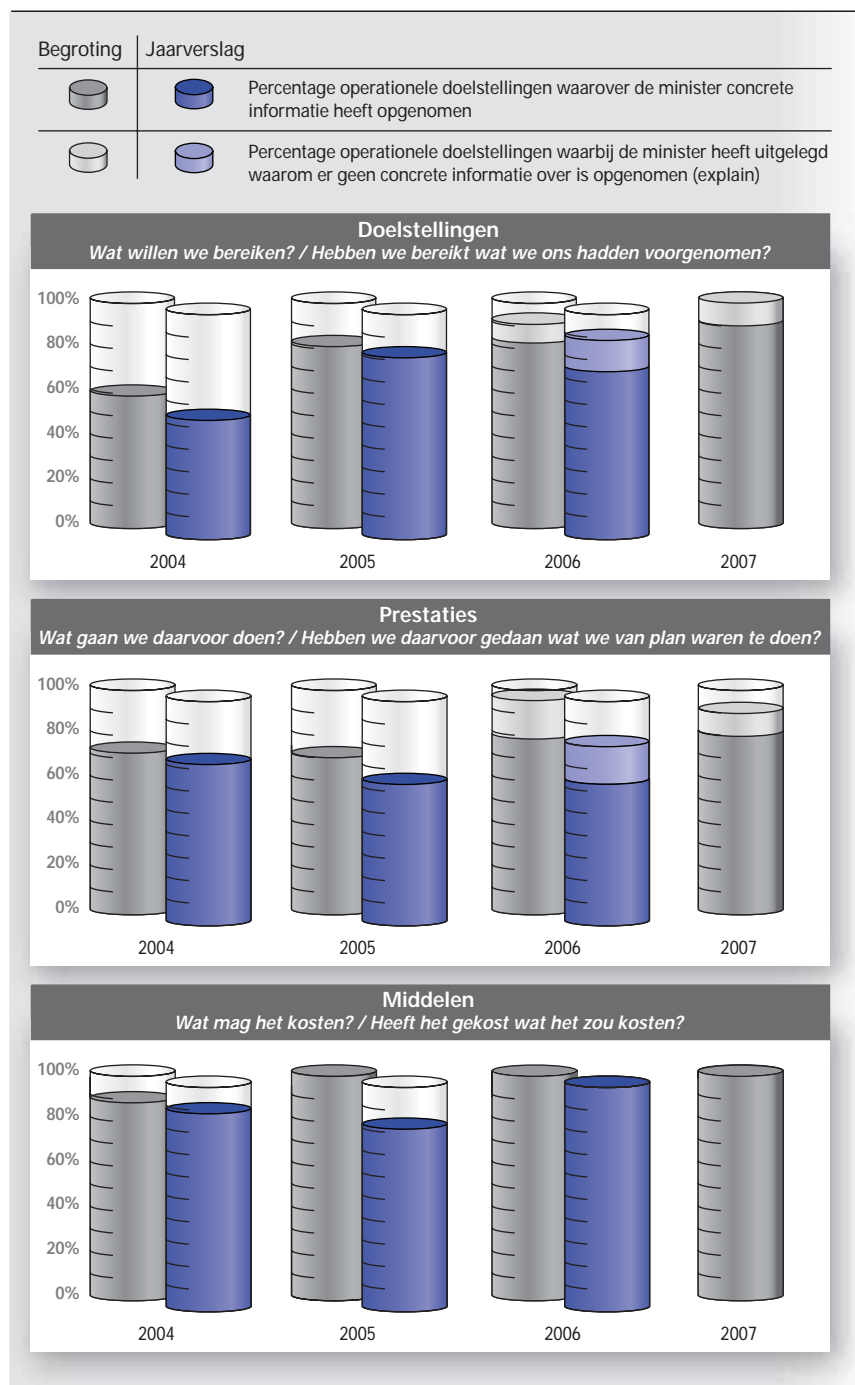
2.5.1 Beschikbaarheid van de beleidsinformatie

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 «comply or explain»-principe)?

Informatie over beleid is concreet wanneer de bij een beleidsartikel behorende doelen en prestaties specifiek, meetbaar en tijdgebonden geformuleerd zijn en wanneer de middelen zijn gekoppeld aan de operationele doelstellingen.

De resultaten van ons onderzoek naar de beschikbaarheid van beleidsinformatie zijn weergegeven in figuur 2. Om de ontwikkeling in de tijd te laten zien, hebben we de resultaten van 2006 vergeleken met de resultaten van 2004, 2005 en de begroting van 2007.

Figuur 2 Informatie over beleid in begroting en jaarverslag
Ministerie van Economische Zaken



Uit figuur 2 blijkt dat de jaarverslagen van het Ministerie van EZ over de jaren heen steeds meer concrete beleidsinformatie bevatten. Dat wil zeggen dat het Ministerie van EZ de Tweede Kamer steeds beter informeert over het al dan niet bereiken van de beleidsdoelstellingen, en over wat daarvoor is gedaan en tegen welke kosten. Wij beoordelen de

beleidsinformatie als concreet als deze informatie *overwegend* specifiek, meetbaar en tijdgebonden is.

Uit een nadere analyse van de gegevens in het jaarverslag 2006 komen nog wel enkele verbeterpunten voort. Ten eerste zou het jaarverslag nog duidelijker kunnen vermelden wat de relatie is tussen het budget, de bijbehorende prestaties en de realisatie van de doelstellingen. Zo legt het ministerie geen financiële verantwoording af (totaalbudget en realisatie) over de fiscale instrumenten die zijn ingezet voor artikel 2 en 3. Hierdoor is er geen duidelijke relatie te zien tussen het beleid en de uitgaven. Overigens is dit een rijksbreed probleem. Ten tweede maakt het ministerie in het jaarverslag niet altijd een duidelijk onderscheid tussen effect- en prestatie-indicatoren. Bovendien is het soms onduidelijk wat er met bepaalde indicatoren wordt bedoeld.

De totstandkoming, maar ook de bruikbaarheid en beschikbaarheid, van de beleidsinformatie heeft overigens de aandacht van de minister. Ten behoeve van de begroting 2008 heeft het ministerie de beleidsinformatie in het jaarverslag geëvalueerd en het ministerie beziet nu welke verbeteringen het kan aanbrengen.

2.5.2 Bruikbaarheid van de beleidsinformatie

Wij hebben niet alleen gekeken naar de beschikbaarheid van informatie over beleid in het jaarverslag. Voor zes prestatie-indicatoren bij beleidsartikel 3 hebben wij ook onderzocht of de informatie bruikbaar is voor de Tweede Kamer. Informatie is volgens ons bruikbaar als deze enerzijds van voldoende kwaliteit is, dat wil zeggen: betrouwbaar, valide, juist, volledig, consistent, tijdig en actueel. Anderzijds moet de Tweede Kamer 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.

Uit ons onderzoek blijkt dat de informatie van het Ministerie van EZ over de herstructurering van bedrijventerreinen niet geheel bruikbaar is voor de Tweede Kamer. Hieronder lichten we dat nader toe.

Doelstelling en instrumenten

In 2004 heeft het kabinet het Actieplan Bedrijventerreinen gepubliceerd. Daarin heeft het kabinet zich tot doel gesteld om voor 2012 3500 hectare aan bedrijventerreinen te herstructureren en de aanleg van 7000 hectare aan nieuwe bedrijventerreinen te bevorderen. Daartoe ondersteunt het Ministerie van EZ zogenoemde Topprojecten: bedrijventerreinen met een meerwaarde voor de nationale economie. Voorts worden bij het programma Stadseconomie, een onderdeel van het grotestedenbeleid, ook bedrijventerreinen geherstructureerd die van belang zijn voor de regio en stad.

Daarnaast heeft het ministerie zich, met het programma Kompas voor het Noorden, tot doel gesteld om in de drie noordelijke provincies 1 100 hectare extra te herstructureren en 1 000 hectare extra nieuwe bedrijventerreinen aan te leggen.

Bruikbaarheid beleidsinformatie over herstructurering bedrijventerreinen

In het jaarverslag geeft het Ministerie van EZ informatie over de effecten, aantallen hectaren geherstructureerd, van de Topprojecten. Deze informatievoorziening is voor verbetering vatbaar. Voor de Topprojecten is geen informatie opgenomen over de invullingswaarden, zijnde de beoogde hectaren nieuwe aanleg of herstructurering van de Topprojecten. Totdat projecten gereed komen, en de projecten duren enkele jaren, geeft

het jaarverslag geen inzicht in de stand van zaken. Het ministerie neemt immers de gerealiseerde hectaren geherstructureerde bedrijventerreinen op. Het ministerie heeft bovendien nog niet inzichtelijk gemaakt of de doelstelling gerealiseerd is om voor 90% van de Topprojecten vóór eind 2006 een plan van aanpak gereed te hebben. Deze informatie zal medio 2007 beschikbaar komen.

Voor het programma «Kompas voor het Noorden» zijn daarentegen wél invullingswaarden in het jaarverslag opgenomen.

Om de voortgang van de Topprojecten te meten, heeft het ministerie een monitor bedrijventerreinen ontwikkeld. Deze monitor brengt alle Topprojecten in kaart. Een kanttekening bij de monitor is dat niet duidelijk is of de effecten van deze projecten als direct of indirect te classificeren zijn. Onder directe effecten verstaan we het aantal hectaren dat direct door het project wordt verbeterd. Onder indirecte effecten verstaan we het aantal hectaren dat mede door het project aantrekkelijker wordt gemaakt. Verder hebben wij vastgesteld dat informatie over projecthectaren soms onvolledig en niet juist in de monitor is opgenomen.

Het is jammer dat het ministerie de monitor bedrijventerreinen niet gebruikt om, net als bij het programma «Kompas voor het Noorden», in het jaarverslag informatie op te nemen over de projecthectaren in uitvoering. Wij bevelen het ministerie aan om deze informatie op te nemen. Daarbij adviseren wij om de monitor te evalueren op het aspect directe en indirecte effecten, zodat duidelijk wordt om welke effecten het gaat.

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 een aantal aandachtspunten op deze terreinen (§ 3.1). Verder gaan we in dit hoofdstuk in op een aantal andere onderdelen van de bedrijfsvoering, die geen onderdeel zijn van ons oordeel over het financieel beheer en materieelbeheer (§ 3.2). Ten slotte schetsen we een beeld van de bedrijfsvoering in de afgelopen drie jaar (§ 3.3).

3.1 Oordeel over het financieel beheer en het 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 2006 aan de in de CW 2001 gestelde eisen.

Wel signaleren wij een aantal belangrijke aandachtspunten in het financieel beheer. Deze beschrijven wij in § 3.1.1 t/m 3.1.7. Positief is dat de minister de meeste aandachtspunten zelf onderkent. De bedrijfsvoeringsparagraaf (zie ook § 2.3) behandelt de meeste van de hieronder beschreven aandachtspunten. In § 3.1.8 ten slotte, geven we aan welke onvolkomenheden het Ministerie van EZ dit jaar heeft opgelost.

3.1.1 Toezicht op de uitvoering van de regeling Milieukwaliteit elektriciteitsproductie

De Algemene Rekenkamer heeft op verzoek van de Tweede Kamer onderzoek verricht naar de uitvoering en resultaten van de subsidie-regeling Milieukwaliteit elektriciteitsproductie (MEP). Deze regeling is bedoeld om de opwekking van groene stroom te stimuleren. Voor onze bevindingen, conclusies en aanbevelingen over de doelmatigheid van de MEP-regeling verwijzen wij naar ons rapport hierover (Algemene Rekenkamer, 2007b). In deze paragraaf gaan wij in op het financieel beheer en de rechtmatigheid van de rijksbijdragen aan de MEP-subsidies. In 2005 en 2006 bedroegen deze bijdragen respectievelijk € 176 miljoen en € 310 miljoen.

De uitvoering van de MEP-regeling is krachtens de Elektriciteitswet 1998 opgedragen aan de netbeheerder van het landelijke hoogspanningsnet, TenneT. Twee werkmaatschappijen van TenneT zijn belast met de uitvoering van de MEP: EnerQ en CertiQ. EnerQ vervult de kassiersfunctie. Om zeker te stellen dat de met MEP-gelden gesubsidieerde stroom daadwerkelijk duurzaam is, geeft CertiQ «garanties van oorsprong» af. Op basis van deze garanties keert EnerQ de maandelijkse voorschotten van de MEP-subsidie uit. Het ministerie heeft een toezichhoudende taak.

De rijksbijdragen dienen om de egaliseringsreserve (ex artikel 72h van de Elektriciteitswet 1998) op peil te houden. Uit de egaliseringsreserve, die tot 2007 ook werd gevoed door heffingen, betaalt EnerQ subsidies aan elektriciteitsproducenten.

Tot en met 2006 werd de MEP-regeling nog voor een deel gefinancierd uit heffingen op elektriciteitsaansluitingen. Vanaf 2007 komen deze heffingen te vervallen. Vanaf dat moment wordt de MEP-regeling volledig gefinancierd uit rijksbijdragen. Aan de besteding van de rijksbijdragen (en besteding van heffingen) zijn voorwaarden verbonden die in de Elektriciteitswet 1998 § 2 zijn opgenomen. Bij de rechtmatigheidscontrole van de storting van de rijksbijdragen aan EnerQ voor de aanvulling van de egaliseringsreserve hebben de Algemene Rekenkamer en het Ministerie van EZ deze voorwaarden niet betrokken. De rijksbijdragen zijn uitbetaald zonder daaraan de bij subsidiebeheer gebruikelijke bevoorschottings-, betalings- en eindafrekeningseisen te verbinden. De bijdragen dienen slechts ter verhoging van de egaliseringsreserve. Bij de bepaling van de rechtmatigheid van de definitieve vaststellingen van de rijksbijdragen hoeft in de gekozen constructie niet te worden nagegaan of de bijdragen conform de wettelijke eisen zijn betaald aan de elektriciteitsproducenten.

Van belang is ook om bij de betaling van de rijksbijdragen rekening te houden met de liquiditeitsbehoefte bij de betaling van MEP-subsidies door EnerQ. Bij de betaling van de rijksbijdrage 2006 verwachtte EnerQ € 150 miljoen nodig te hebben om kastekorten tot en met het einde van het jaar te voorkomen. De rijksbijdrage die wordt betaald, bedraagt € 310 miljoen. Een fors deel van de bijdrage had dus later betaald kunnen worden.

De nieuwe situatie, waarin de MEP-subsidies volledig uit de EZ-begroting worden gefinancierd, vraagt naar onze mening om een andere aansturing van de MEP-regeling. Voor een goede beheersing en doelmatig beheer van de rijksfinanciën verdient het, met ingang van 2007, de voorkeur om met voorschotten te werken en tussentijds af te rekenen op basis van de door EnerQ verstrekte subsidies. Op deze wijze ontstaat inzicht in de verhouding tussen de toegekende rijksbijdrage en het bedrag dat daadwerkelijk aan subsidies is besteed. Het Ministerie van EZ maakt daarbij gebruik van de afspraken die zij reeds heeft gemaakt met EnerQ. Wel merken wij het volgende nog op bij deze afspraken:

- CertiQ baseert de garanties van oorsprong op accountantsverklaringen die aangeven dat de stroom daadwerkelijk met biomassa is opgewekt. Deze accountantsverklaringen worden afgegeven door de externe accountants van de elektriciteitsproducenten. De certificaten die op basis hiervan worden verstrekt zijn een basis voor de rechtmatigheid van de MEP-subsidies. Er is nog geen voldoende waarborg, in de vorm van een verplicht controleprotocol, die de diepgang en reikwijdte van deze accountantscontrole voorschrijft.
- Voor de controle van het jaarverslag van EnerQ geldt een controleprotocol. Hierin staan duidelijke richtlijnen voor de controle op de uitvoering van de MEP-regeling. De accountantsverklaringen voor de bovengenoemde garanties van oorsprong vallen echter expliciet buiten de scope van het controleprotocol. Door deze expliciete uitsluiting gaat de accountant van EnerQ niet na of en hoe de accountantscontrole ten behoeve van het afgeven van de garanties van oorsprong is uitgevoerd.
- De minister beschikt over de mogelijkheid om aanwijzingen te geven voor de begroting, het jaarverslag en om reviews uit te voeren. Van de mogelijkheid om reviews te laten uitvoeren op de accountantscontrole

van EnerQ heeft het Ministerie van EZ nog geen gebruik gemaakt. Wel heeft de auditdienst in 2005 een onderzoek uitgevoerd bij EnerQ. Daarbij heeft de dienst geen aspecten gesignaleerd die zouden kunnen duiden op tekortkomingen in de accountantscontrole. Dit onderzoek betrof echter uitsluitend de uitvoeringskosten van circa € 5 miljoen en niet de uitvoering van de MEP-regeling zelf.

Wij dringen er bij het Ministerie van EZ op aan om de volgende maatregelen te treffen:

1. Boek met ingang van 2007 de rijksbijdragen als voorschotten in de administratie en stel de bijdragen vast op basis van de definitieve vaststelling van de betalingen aan elektriciteitsproducenten. Deze vaststellingen dienen uit het jaarverslag van EnerQ te blijken.
2. Baseer de voorschotten op liquiditeitsprognoses voor de bedragen die EnerQ in het desbetreffende jaar aan elektriciteitsproducenten verwacht uit te betalen.
3. Stel het nu facultatieve controleprotocol voor de accountantscontrole van de biomassaverklaringen verplicht.
4. Neem in het controleprotocol voor de accountantscontrole bij EnerQ op dat de accountant een review uitvoert op de kwaliteit van de accountantscontrole van de biomassaverklaringen.
5. Geef de auditdienst van het Ministerie van EZ de opdracht om periodiek reviews uit te voeren op de accountantscontrole van EnerQ. Doe dat zowel voor de uitvoeringskosten als voor de uitvoering van de MEP-regeling.

3.1.2 Overtollig vermogen bij de regionale ontwikkelingsmaatschappijen

Het Ministerie van EZ beschikt voor zijn regionale beleid over vier regionale ontwikkelingsmaatschappijen (ROM's). Deze vier maatschappijen initiëren in samenwerking met het bedrijfsleven nieuwe economische investeringen in hun regio's. Het Ministerie van EZ is meerderheidsaandeelhouder in elk van deze ROM's en draagt bij in de apparaatskosten.

In 2003 heeft een onderzoeksbureau in opdracht van het Ministerie van EZ deze ROM's geëvalueerd. Uit deze evaluatie blijkt dat de vermogens- en liquiditeitsposities van de ROM's als zeer hoog zijn aan te merken. Ons onderzoek laat datzelfde beeld zien over de jaren 2004 en 2005. Uit de jaarverslagen leiden we af dat de ROM's eind 2005 gezamenlijk een nettowerkkapitaal van € 128 miljoen hadden. Het nettowerkkapitaal geeft aan hoeveel middelen op korte termijn vrij besteedbaar zijn. Een deel van dit bedrag hebben de ROM's overigens wel nodig voor de uitvoering van hun taken. Uit het onderzoek blijkt echter dat forse delen van het vermogen van de ROM's in de periode 2000 tot en met 2005 niet zijn ingezet. Bij één ROM hebben wij ook vastgesteld dat deze € 2,5 miljoen aan liquide middelen risicovol heeft belegd in effecten.

De Noordelijke Ontwikkelingsmaatschappij heeft medio 2006 € 15 miljoen aan niet-gebruikt vermogen uitgekeerd aan de aandeelhouder, het Ministerie van EZ. De uitkering van dividend ligt politiek gevoelig. De provincies, medeaandeelhouders, hebben het standpunt dat het geld dat in de regio verdiend is, ook in die regio besteed moet worden. De provincies zijn bang dat de gelden die bij een dividenuitkering aan de algemene middelen worden toegevoegd, verloren gaan voor de regio.

Wij bevelen het Ministerie van EZ daarom aan om na te gaan op welke wijze de ROM's het niet-gebruikte vermogen op een doelmatige wijze kunnen inzetten.

3.1.3 Beheer van Europees Fonds voor de Regionale Ontwikkeling

In 2007 heeft de Algemene Rekenkamer onderzoek gedaan naar de systemen die in Nederland worden gehanteerd voor de ontdekking, melding en afwikkeling van onregelmatigheden bij drie van de zes Nederlandse structuurfondsprogramma's. In het *EU-trendrapport 2007* (Algemene Rekenkamer, 2007a) hebben wij hierover gerapporteerd. Het onderzoek laat zien dat er financiële risico's verbonden zijn aan de werkwijze die Nederland hanteert bij het ontdekken en melden van onregelmatigheden. Zo worden bepaalde problemen die regelmatig voorkomen bij met name de EFRO-programma's, consequent niet gemeld aan Brussel. De Europese Commissie, die dit ook zelf heeft vastgesteld, heeft haar afkeuring hierover uitgesproken. Tevens heeft de Europese commissie een aantal ernstige tekortkomingen gesignaleerd in de EFRO-programma's (Noord-, Oost- en Zuid-Nederland, Stedelijke Gebieden Nederland). Dit betrof tekortkomingen van systematische aard in de systemen voor artikel 4-controles, de certificering van uitgaven en 5%-controles. Zij is het tevens oneens met de werkwijze van gemeenten en provincies in Nederland bij het BTW-compensatiefonds. De Europese Commissie heeft Nederland gemaand snel orde op zaken te stellen.

In overleg met de Europese Commissie is onder regie van het Ministerie van EZ een actieplan opgesteld. Het ministerie heeft de Commissie inmiddels volgens afspraak geïnformeerd over de voortgang van het actieplan. De Commissie heeft positief gereageerd op de in het actieplan voorgestelde maatregelen. Ook is de Tweede Kamer geïnformeerd over de voortgang van het actieplan. De eindrapportage vindt plaats in het najaar van 2007.

3.1.4 Verantwoordingsproces beleidsgelden SenterNovem

SenterNovem levert aan zijn opdrachtgevers verantwoordingsinformatie over de uitgevoerde werkzaamheden. Belangrijke opdrachtgevers zijn het Ministerie van EZ en het Ministerie van VROM. Wij vragen aandacht voor dit verantwoordingsproces. De auditdienst van het Ministerie van EZ merkt in haar accountantsrapport namelijk het volgende op:

«SenterNovem is voortgekomen uit een fusie in 2005 van de voormalige agentschappen Senter en Novem. Sindsdien is het opdrachtenpakket van SenterNovem aanzienlijk uitgebreid. De opdrachtgevers hebben een verschillende behoefte in samenstelling en detaillering aan verantwoordingsinformatie. SenterNovem heeft voor de verschillende opdrachten meerdere afzonderlijke productiesystemen. Een en ander heeft er in 2006 toe geleid dat het verantwoordingsproces onvoldoende beheerst is verlopen. Voor de korte termijn behoeft de interne controle op het verantwoordingsproces verbetering met name door een strakke regie en een adequate documentatie. Voor een meer structurele oplossing is het noodzakelijk het beginsel van «single information» te hanteren voor de financiële verantwoordingen aan alle opdrachtgevers. Daarbij wordt de diversiteit aan productiesystemen geïntegreerd en toegesneden op deze gestandaardiseerde verantwoordingsbehoefte.»

3.1.5 Subsidie- en bijdragebeheer

Het subsidiebeheer is een vast onderwerp van ons jaarlijkse onderzoek bij het Ministerie van EZ. Elk jaar leggen wij accenten op bepaalde onderdelen van het subsidiebeheer. Dit jaar hebben wij speciale aandacht besteed aan het proces van definitieve subsidieafwikkelingen, uitgaven en ontvangsten buiten begrotingsverband en de eindejaarsproblematiek. Ook hebben wij aandacht besteed aan de bijdragen aan diverse instellingen.

Het subsidie- en bijdragebeheer bij het Ministerie van EZ is over het geheel genomen op orde. Dit blijkt ook wel uit het feit dat het ministerie de tolerantiegrenzen die gelden voor de rechtmatigheid op begrotings-artikelniveau niet heeft overschreden. Wel zou het ministerie de uitgevoerde beoordelingswerkzaamheden bij de subsidieaanvraag, voorschot-aanvraag en de definitieve vaststelling van de subsidie nog beter kunnen vastleggen. Verder signaleren wij een aantal aandachtspunten, met name op het gebied van de aansturing en het toezicht van het Ministerie van EZ op diverse instellingen. Deze aandachtspunten behandelen wij in de volgende paragrafen.

Subsidiebeheer bij de Regionale Ontwikkelingsmaatschappijen

De staatssecretaris van EZ heeft in de *beleidslijn Regionale ontwikkelingsmaatschappijen 2006–2009* wijzigingen aangekondigd in de aansturing van en het toezicht op de ROM's. Het betreft onder meer:

- de gewenste afschaffing van de kruissubsidiëring;
- de bepaling van overtollig vermogen (zie § 3.1.2);
- het maken van meerjarige subsidieafspraken met de ROM's.

Deze wijzigingen worden momenteel uitgevoerd.

In deze paragraaf gaan wij eerst nader in op de genoemde kruissubsidiëring. Vervolgens bespreken we de tekortkomingen die we hebben geconstateerd in het beheer en de controle op de apparaatskosten-subsidie.

• Kruissubsidiëring

Er is sprake van kruissubsidiëring als de ROM's een gedeelte van de winst uit het participatiebedrijf (tot 4% van de totale waarde van de participaties) kunnen aanwenden om de apparaatskosten, de ontwikkeltaken of overige taken te financieren. Twee van de vier ROM's maken gebruik van kruissubsidiëring. Deze ROM's bepalen zelf hoe zij de gelden van de kruissubsidiëring inzetten. Hieraan zijn geen EZ-voorwaarden gesteld en hierover zijn ook geen nadere prestatieafspraken gemaakt.

Het Ministerie van EZ vindt de financieringswijze van de kruissubsidiëring ongewenst. De redenen daarvoor zijn als volgt:

- De financieringswijze is onvoldoende transparant.
- Er gaat een verkeerde prikkel van de kruissubsidiëring uit. Door deze subsidiëring zijn de ROM's namelijk geneigd minder risico's te nemen met hun participaties en vooral in ondernemingen te participeren waarvan verwacht wordt dat ze succesvol zijn. Deze werkwijze is in strijd met de doelstelling van de ROM's om een kans te geven aan meer risicovolle ondernemingen of projecten.
- De ROM's hebben mede door de kruissubsidiëring de neiging om de winst te sturen.

Om deze redenen heeft het Ministerie van EZ met het nieuwe beleidsplan geprobeerd de kruissubsidiëring af te schaffen. Het ministerie wilde dit doen door de ontwikkeltaken en participatietaken in de financiering te scheiden. In de nieuwe situatie zouden het Ministerie van EZ en de

provincies de apparaatskosten van de ROM's geheel moeten financieren. Inmiddels is bekend dat het niet gelukt is de kruissubsidiëring af te schaffen. De reden hiervoor is dat afschaffing van de kruissubsidiëring tot hogere subsidiekosten voor de provincies (en van het Ministerie van EZ) zou leiden.

• *Apparaatskostensubsidie*

Bij de afrekening van de apparaatskostensubsidie 2005 hebben wij enkele tekortkomingen geconstateerd in het financieel beheer en de interne controle. Zo is het onzeker in welke mate de externe accountants van de ROM's de voorwaarden hebben gecontroleerd die aan de apparaatskostensubsidie zijn gesteld. Er ontbreekt voor de ROM's een controleprotocol, waarin uniforme eisen zijn opgenomen voor de reikwijdte en diepgang van de accountantscontrole. Wij bevelen aan om een dergelijk controleprotocol op te stellen als er nieuwe afspraken worden gemaakt voor een meerjarige subsidieverlening. Ook bevelen wij aan om de prestatieafspraken die het ministerie met de ROM's maakt, in specifiekere en meetbaardere termen te formuleren. Vooral de prestatieafspraken bij de apparaatskostensubsidie zijn vaak nog te veel op de input gericht in plaats van op de output (de prestatie).

Financiering van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS)

Wij vragen naar aanleiding van opmerkingen van de auditdienst aandacht voor de financieringsrelatie tussen het ministerie en het CBS. De relatie tussen de productie van statistieken en de financiering daarvan uit de EZ-bijdrage is te weinig controleerbaar. Er is daardoor geen goede basis voor de wettelijk voorgeschreven budgetverrekening bij een eventuele onder- of overproductie.

Verder vragen wij aandacht voor een aantal verbeterpunten bij het CBS zelf. Het betreft onder meer de beheersing van risicovolle projecten en de verhoging van het bewustzijn van de EU-aanbestedingsregels.

Financiële tegenvallers bij het Energieonderzoek Centrum Nederland (ECN)

Uit onderzoek van de auditdienst blijkt dat het Ministerie van EZ in het verleden al diverse malen is geconfronteerd met omvangrijke financiële tegenvallers in de exploitatie van ECN. In 2006 was er opnieuw een financiële tegenvaller van € 8,1 miljoen. Deze tegenvaller kwam voort uit een rechterlijke uitspraak over na te komen pensioenverplichtingen. Het Ministerie van EZ heeft zich in principe bereid verklaard deze kosten te vergoeden. Wel moet het ministerie deze principetoezegging nog nader uitwerken.

Om de financiële problematiek op te lossen heeft de Energie Advies Commissie een aantal verbeterpunten aangedragen. Een daarvan is de mogelijkheid om het aandeel van derden (niet overheid) in de opbrengsten te verhogen. Als ECN deze opbrengstenverhoging niet realiseert, ontstaat een financieel risico. Het Ministerie van EZ heeft op dit punt echter geen voorwaarden gesteld aan de doelen en prestaties die ECN moet leveren. Ook heeft het ministerie niet aangegeven wat de consequenties zijn als ECN de adviezen van de commissie niet of onvoldoende opvolgt. Wij adviseren het Ministerie van EZ om die consequenties wel aan te geven en de financiële tegenvaller alleen te vergoeden als ECN aan bepaalde voorwaarden voldoet. Ook raden we het ministerie aan om afspraken te maken over een strategie om de risico's van financiële tegenvallers in de toekomst zo veel mogelijk te voorkomen.

Invoering «Single information, single audit» bij het Besluit subsidies Stadseconomie GSBIII

Met ingang van het jaar 2006 hanteren het Rijk, gemeenten en provincies een nieuw systeem om specifieke uitkeringen te verantwoorden: «single information, single audit» (sisa). De basis van de sisa-systematiek is dat de verantwoordingsinformatie die het Rijk opvraagt, zo veel mogelijk aansluit bij de informatiebehoefte en verantwoordingsmomenten van de gemeenten en provincies zelf. Dat betekent dat het Rijk in principe volstaat met het opvragen van het jaarverslag inclusief de jaarrekening van een gemeente of provincie.

Ook voor het Ministerie van EZ heeft de sisa-systematiek gevolgen. Dat geldt voor het programma «Stadseconomie», dat het ministerie uitvoert als onderdeel van het grotestedenbeleid (GSB) III. In het kader van dit programma heeft het Ministerie van EZ prestatieafspraken gemaakt met de 31 grote steden. Deze afspraken zijn erop gericht om diverse doelstellingen te realiseren, die de economische kracht van de steden moeten vergroten. Binnen dit programma is het van belang dat het ministerie betrouwbare informatie ontvangt over de rechtmatige besteding van rijksmiddelen en over de realisatie van de gemaakte afspraken. In ons rapport *Rijk verantwoord* (Algemene Rekenkamer, 2007f) besteden wij aandacht aan de invoering van de sisa-systematiek bij verschillende departementen. Wij verwijzen naar dit rapport.

3.1.6 Digitale dossiervorming

Op dit moment legt het Ministerie van EZ de (financiële) besluitvorming nog niet goed vast in het digitaal archiefsysteem. Zo is er nog geen goede dossierindeling die aansluit op de indeling van de financiële administratie. Hierdoor kunnen onder meer toezichthoudende directies, maar ook de Algemene Rekenkamer, hun taken minder efficiënt uitvoeren. Wij dringen er daarom op aan dat het ministerie meer aandacht besteedt aan de digitale dossiervorming. Daarbij raden wij ook aan om gegevens van relaties waarmee het Ministerie van EZ meerjarige betrekkingen heeft, in één dossier vast te leggen.

3.1.7 Controle op de uitvoering van de WBSO-regeling

De regeling speur- en ontwikkelingswerk en energie- en milieu-investeringen (afgekort als WBSO, naar de vroegere Wet bevordering speur- en ontwikkelingswerk) is een fiscale stimuleringsregeling die een deel van de loonkosten voor speur- en ontwikkelingswerk (S&O) compenseert. De WBSO-regeling wordt uitgevoerd door SenterNovem en de Belastingdienst. SenterNovem verleent aan bedrijven en instellingen de beschikking (S&O-verklaring) voor aftrek en afdrachtvermindering van loonbelasting en premies volksverzekeringen. De Belastingdienst past de aftrek en afdrachtvermindering toe op de loonbelasting. Per 1 januari 2006 is het Ministerie van EZ geheel verantwoordelijk voor de uitvoering van de regeling, met uitzondering van de juiste verwerking van de aftrek en afdrachtvermindering speur- en ontwikkelingswerk. Het Ministerie van Financiën is daarentegen begrotingsverantwoordelijk voor de WBSO-regeling.

Vorig jaar vroegen wij aandacht voor het controlevacuüm waarin de WBSO-regeling zich leek te bevinden. Noch de auditdienst van het Ministerie van EZ noch die van het Ministerie van Financiën betrokken de uitvoering van de WBSO-regeling in hun controleprogramma. Naar

aanleiding van deze constatering hebben de Ministeries van EZ en Financiën afspraken gemaakt over de controle van de WBSO-regeling per 1 januari 2006. Deze afspraken zijn vastgelegd in een conceptconvenant. Uit de eerste beoordeling van de auditdienst van het Ministerie van EZ blijkt dat SenterNovem de WBSO-regeling in opzet voldoende beheerst. Zo zijn er voldoende maatregelen genomen om de rechtmatigheid van de afgegeven S&O-verklaringen te waarborgen. Tevens voldoen de maatregelen aan de vereisten voor het beleid tegen misbruik en oneigenlijk gebruik (M&O-beleid). Of de maatregelen ook goed werken, is nog niet getoetst.

Wij dringen erop aan het convenant definitief vast te stellen en de beoordeling van de werking van het M&O-beleid af te ronden.

Voor onze beoordeling van de WBSO-regeling bij het Ministerie van Financiën verwijzen wij naar het rapport bij het jaarverslag van dat ministerie (Algemene Rekenkamer, 2007d).

3.1.8 Opgeloste onvolkomenheden

Vorig jaar hebben wij in de bedrijfsvoering van het Ministerie van EZ twee onderwerpen als onvolkomenheid aangemerkt.

De eerste onvolkomenheid betrof het beheer van de personele uitgaven. Als gevolg van knelpunten in dit beheer liep het ministerie het risico dat er betalingen zouden plaatsvinden die in strijd waren met de regels of waarvan de doelmatigheid twijfelachtig was. Daarnaast signaleerden wij een risico voor de juistheid van de ingevoerde financiële mutaties en de rechtmatigheid van beheershandelingen. Dit risico werd veroorzaakt door tekortkomingen rond de autorisaties en controletechnische functiescheidingen binnen het begrotingsadministratiesysteem.

Inmiddels heeft het ministerie beheersmaatregelen getroffen om deze risico's tot een aanvaardbaar niveau terug te brengen. Wel zijn er nog enkele aandachtspunten. Wij adviseren het Ministerie van EZ dan ook om de aanbevelingen die de auditdienst heeft gedaan, op te volgen. Op die manier kan het ministerie het financieel beheer blijvend op niveau houden.

3.2 Overige bedrijfsvoering

We hebben het financieel beheer en het materieelbeheer onderzocht en daar ons oordeel over gegeven. Daarnaast hebben we onderzoek gedaan naar een aantal andere onderdelen van de bedrijfsvoering van het Ministerie van EZ. Bij deze onderdelen signaleren wij de navolgende aandachtspunten.

3.2.1 Beheer van stadsverwarmingsovereenkomsten

In het Rapport bij het Jaarverslag 2005 van het Ministerie van EZ (Algemene Rekenkamer, 2005) hebben wij gerapporteerd over de tarieven van stadsverwarming. Wij gaven toen aan dat er op dat moment geen waarborgen bestonden dat de energiebedrijven het juiste tarief hanteerden bij de facturering aan huishoudens met stadsverwarming. Mede naar aanleiding van dit rapport heeft de Algemene Rekenkamer in 2006 een onderzoek verricht naar de juiste tariefstelling door de betrokken energiebedrijven. In een afzonderlijk rapport (Algemene Rekenkamer, 2007c) rapporteren wij over onze conclusies en bevindingen.

3.2.2 Beheer rechtspersonen waarbij EZ betrokken is

Vorig jaar hebben wij aandacht gevraagd voor het beheer van rechtspersonen die zijn opgericht om het EZ-beleid te ondersteunen (Algemene Rekenkamer, 2006a). In lijn met de opmerkingen van de auditdienst hebben wij het Ministerie van EZ het volgende aanbevolen:

- Inventariseer de relaties met rechtspersonen en ga na of deze nog passen binnen het (te ontwikkelen) EZ-beleid.
- Beoordeel de actualiteit van de aansturingsarrangementen.

Het ministerie heeft nog geen invulling gegeven aan deze aanbevelingen. Wij dringen er nogmaals op aan om dat wel te doen.

3.2.3 Informatiebeveiliging

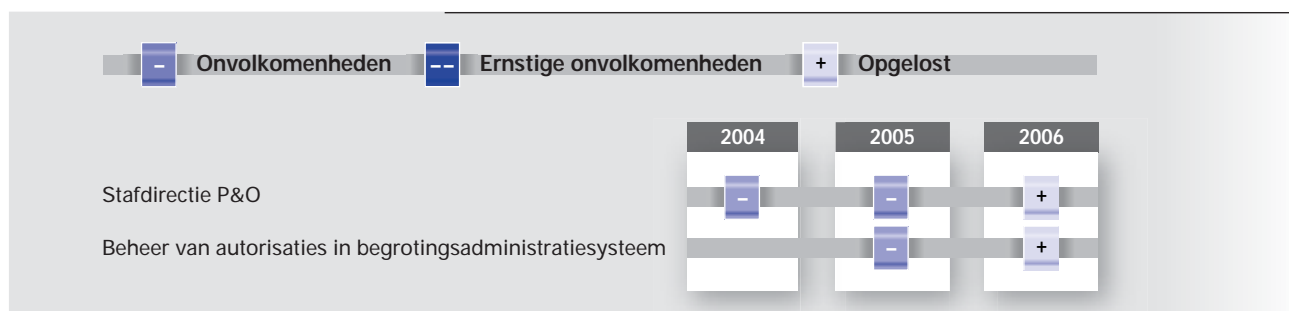
Het doel van informatiebeveiliging is dat informatie niet in verkeerde handen komt en dat er geen belangrijke informatie verloren gaat. Voor informatiebeveiliging kent het Rijk drie belangrijke voorschriften: het Voorschrift Informatiebeveiliging Rijksdienst 1994, het Voorschrift Informatiebeveiliging Rijksdienst – Bijzondere Informatie (VIR-BI) en het Beveiligingsvoorschrift Rijksdienst 2005. Wij hebben de wetgever aangeraden het Voorschrift Informatiebeveiliging Rijksdienst 1994 door te lichten op uitvoerbaarheid en eventueel aan te passen (Algemene Rekenkamer 2006b). Het voorschrift is inmiddels herzien, maar was over 2006 nog niet van toepassing.

Het Ministerie van EZ heeft de voorschriften in 2006 nog niet volledig toegepast. Om beveiligingsrisico's adequaat te beheersen dringen wij aan op de verdere implementatie hiervan.

3.3 Ontwikkeling in de bedrijfsvoering

In figuur 3 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 3 Ontwikkeling in onvolkomenheden 2006
Ministerie van Economische Zaken



BIJLAGE 1

OVERZICHT FOUTEN EN ONZEKERHEDEN IN DE FINANCIËLE INFORMATIE IN HET
JAARVERSLAG 2006 VAN HET MINISTERIE VAN ECONOMISCHE ZAKEN

A. Verplichtingen (€ x 1000)

Art. nr.	Omschrijving	Verantwoord bedrag	Fout	Rechtmatigheid	Deugdelijke weergave	Rechtmatigheid	Deugdelijke weergave	Totaal F + O	Totaal F+O (%)	Tolerantie overschreden?	Onzekerheid over volledigheid
	Beleidsartikelen	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
1.	Goed functionerende economie en markten in Nederland en Europa	74 781	34	-	-	205	-	239	0,3	Nee	-
2.	Een sterk innovatievermogen	636 937	-	-	-	-	-	-	-	-	-
3.	Een concurrerend ondernemingsklimaat	783 675	-	-	-	-	-	-	-	-	-
4.	Doelmatige en duurzame energiehuishouding	943 703	-	-	-	-	-	-	-	-	-
5.	Internationale economische betrekkingen	154 249	556	-	-	-	-	556	0,4	Nee	-
8.	Economische analyses en prognoses	12 974	-	-	-	-	-	-	-	-	-
9.	Voorzien in maatschappelijke behoeftes aan statistieken	202 548	-	-	-	-	-	-	-	-	-
10.	Elektronische communicatie en post	75 293	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	Niet-beleidsartikelen	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
21.	Algemeen	94 710	229	-	-	-	-	229	0,2	Nee	-
22.	Nominaal en onvoorzien	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
23.	Afwikkeling oude verplichtingen	2 244	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	Totaal	2 981 114	818	-	-	205	-	1 023	-	-	-

B. Uitgaven (€ x 1000)

Art. nr.	Omschrijving	Verantwoord bedrag	Fout	Rechtmatigheid	Deugdelijke weergave	Onzekerheid	Totaal F + O	Totaal F+O (%)	Tolerantie overschreden?	Onzekerheid over volledigheid
				Rechtmatigheid	Deugdelijke weergave	Onzekerheid	Deugdelijke weergave			
1.	Beleidsartikelen	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	Goed functionerende economie en markten in Nederland en Europa	66 933	6	6	-	-	6	0,0	Nee	-
2.	Een sterk innovatievermogen	502 416	151	151	-	-	151	0,0	Nee	-
3.	Een concurrerend ondernemingsklimaat	247 107	-	-	-	-	-	-	-	-
4.	Doelmatige en duurzame energiehuishouding	967 978	64	64	-	2 478	2 542	0,3	Nee	-
5.	Internationale economische betrekkingen	139 628	564	564	18	32	614	0,4	Nee	-
8.	Economische analyses en prognoses	13 004	69	69	-	-	69	0,5	Nee	-
9.	Voorzien in maatschappelijke behoeftes aan statistieken	172 548	-	-	-	-	-	-	-	-
10.	Elektronische communicatie en post	77 197	-	-	-	-	-	-	-	-
	Niet-beleidsartikelen	-	-	-	-	-	-	-	-	-
21.	Algemeen	107 313	262	262	-	1	263	0,2	Nee	-
22.	Nominaal en onvoorzien	-	-	-	-	-	-	-	-	-
23.	Afwikkeling oude verplichtingen	2 244	-	-	-	-	-	-	-	-
	Totaal	2 296 368	1 116	1 116	18	2 511	3 645			

C. Ontvangsten (€ x 1000)

Art. nr.	Omschrijving	Verantwoord bedrag	Fout	Rechtmatigheid	Deugdelijke weergave	Onzekerheid	Totaal F + O	Totaal F+O (%)	Tolerantie overschreden?	Onzekerheid over volledigheid
				Rechtmatigheid	Deugdelijke weergave	Onzekerheid	Deugdelijke weergave			
1.	Beleidsartikelen	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	Goed functionerende economie en markten in Nederland en Europa	147 204	6	6	-	-	6	0,0	Nee	-
2.	Een sterk innovatievermogen	149 174	-	-	-	-	-	-	-	-
3.	Een concurrerend ondernemingsklimaat	44 546	-	-	-	-	-	-	-	-
4.	Doelmatige en duurzame energiehuishouding	4 852 633	-	-	-	-	-	-	-	-

Art. nr.	Omschrijving	Verantwoord bedrag	Fout	Onzekerheid	Totaal F + O	Totaal F+O (%)	Tolerantie overschreden?	Onzekerheid over volledigheid
Octrooiencentrum Nederland								
	Baten	13 710	-	-	96	0,7	Nee	-
	Lasten	13 050	19	-	19	0,1	Nee	-
	Kapitaalontvangsten	-	-	-	-	-	-	-
	Kapitaaluitgaven	1 113	-	-	-	-	-	-
	Balansposten	7 566	-	-	-	-	-	-
	Bijdrage moederdepartement	13 224	-	-	-	-	-	-
	Totaal bijdrage moederdepartement	104 785	61	1	233	1 147	-	-
	Totaal lasten	193 700						

E. Saldbalans (€ x 1000)

Art. nr.	Omschrijving	Verantwoord bedrag	Fout	Onzekerheid	Totaal F + O	Totaal F+O (%)	Tolerantie overschreden?	Onzekerheid over volledigheid
		Rechtmatigheid		Deugdelijke weergave				
		Rechtmatigheid	Deugdelijke weergave	Rechtmatigheid	Deugdelijke weergave			
D	3. Liquide middelen	6 000	-	-	-	0	Nee	-
D	4. Rekening Courant RijksHoofd-Boekhouding	3 347 900	-	-	-	0	Nee	-
D	5. Uitgaven buiten begrotingsverband	17 300	64	-	-	64	Nee	-
C	6. Ontvangsten buiten begrotingsverband	37 600	-	-	-	0	-	-
D	8. Extra-comptabele vorderingen	1 325 600	11	-	115	126	Nee	-
C	9. Extra-comptabele schulden	200	-	-	-	0	-	-
D	10. Voorschotten	3 447 400	-	-	-	0	-	-
C	11. Garantieverplichtingen	2 870 500	-	-	-	0	-	-
C	12. Openstaande verplichtingen	2 880 700	-	-	-	0	-	-
D	13. Deelnemingen	1 430 900	-	-	-	0	-	-
	Totaal beoordeeld	15 364 100	75	0	115	190		0

F. Afgerekende voorschotten (€ x 1000)

Omschrijving	Verantwoord bedrag	Fout	Onzekerheid	Totaal F + O	Totaal F+O (%)	Tolerantie overschreden?	Onzekerheid over volledigheid
		Rechtmatigheid	Deugdelijke weergave	Rechtmatigheid	Deugdelijke weergave		
Totaal afgerekende voorschotten 2006	1 142 300	-	-	-	-	0	Nee
							-

AAL	Audit Actielijst
BTW	Belasting over de Toegevoegde Waarde
CW	Comptabiliteitswet (2001)
DTe	Dienst Toezicht Energie
ECN	Energieonderzoek Centrum Nederland
EFRO	Europees Fonds voor de Regionale Ontwikkeling
EU	Europese Unie
EVD	Economische Voorlichtingsdienst
EZ	(Ministerie van) Economische Zaken
FES	Fonds Economische Structuurversterking
GSB	Grotestedenbeleid
ICT	Informatie- en communicatietechnologie
M&O	misbruik en oneigenlijk gebruik
MEP	Milieukwaliteit Elektriciteitsproductie
NMa	Nederlandse Mededingingsautoriteit
OCN	Octrooicentrum Nederland
ROM's	Regionale Ontwikkelingsmaatschappijen
SNN	Samenwerkingsverband Noord Nederland
VBTB	Van beleidsbegroting tot beleidsverantwoording
VIR-BI	Voorschrift Informatiebeveiliging Rijksdienst – Bijzondere Informatie
VROM	(Ministerie van) Volkshuisvesting Ruimtelijke Ordening en Milieu
WBSO	Regelingen speur- en ontwikkelingswerk en energie- en milieu-investeringen (vroeger: Wet Bevordering Speur- en Ontwikkelwerk)

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 in de betekenisomschrijvingen worden elders in de lijst nader toegelicht.

Accountantsrapport/auditrapport

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

Accountantsverklaring

Schriftelijke mededeling van een accountant 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 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. Wanneer een accountant niet vast kan stellen of de financiële informatie in het jaarverslag een getrouw beeld geeft, kan hij een verklaring van oordeelonthouding geven.

Apparaatskosten

Kosten voor personeel en materieel die nodig zijn om het departement te doen functioneren, zoals salariskosten, (onderhouds)kosten voor de huisvesting, overheadkosten. Andere kosten die een ministerie heeft zijn *programmakosten*.

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 Tweede Kamer is het goedkeuren van de begroting van ieder departement. Dit betekent dat de Tweede Kamer bepaalt hoeveel de regering maximaal kan besteden en aan welke doelen.

Balanspost

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

Baten

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 25 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 gemoede kosten. De beleidsinformatie in het jaarverslag wordt ook wel *niet-financiële informatie* genoemd.

Bezwaar

De Algemene Rekenkamer kan bezwaar maken wanneer een minister in strijd met de regels geld heeft uitgegeven of (niet) heeft ontvangen. We kunnen ook bezwaar maken wanneer een minister onvolkomenheden in het financieel beheer en materieelbeheer van zijn departement heeft laten voortbestaan. We doen dit niet snel. We brengen de minister eerst op de hoogte van ons voornemen om bezwaar te maken en we overleggen 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 Tweede Kamer

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

Comply or explain

«Pas toe of leg uit». In het jaarverslag moet de minister per operationele doelstelling informatie opnemen over de realisatie van de doelen, de geleverde prestaties en de 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 ons onder meer op om jaarlijks te onderzoeken of de jaarverslagen van de ministeries voldoen aan een aantal nader omschreven eisen.

Controleerbaar

Het financieel beheer 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: ze 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. De plaats, direct onder de secretaris-generaal, waarborgt de onafhankelijkheid ten opzichte van de te controleren afdelingen en diensten van het ministerie. Daarbij 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 over de uitkomsten kan vormen.

Europese aanbestedingsrichtlijnen

Richtlijnen voor het openstellen van overheidsopdrachten voor leveranciers uit alle Europese lidstaten. De richtlijnen 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).

Indemniteitwet

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

Jaarverslag

Het jaarverslag bestaat 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 *apparaatsuitgaven*.

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. 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.

Tolerantiegrenzen

Op het niveau van de begrotingsartikelen onderscheidt de Algemene Rekenkamer drie kwantitatieve tolerantiegrenzen, te weten:
Bij begrotingsartikelen met een realisatiebedrag kleiner dan € 50 miljoen mag de som van de *fouten* en *onzekerheden* niet groter zijn dan 10% van het artikelbedrag.
Bij begrotingsartikelen met een realisatiebedrag van € 50 miljoen tot

€ 500 miljoen mag de som van de fouten en onzekerheden niet groter zijn dan € 5 miljoen.

Bij begrotingsartikelen met een realisatiebedrag van € 500 miljoen of meer mag de som van fouten en onzekerheden niet groter zijn dan 1% van het artikelbedrag.

Ook voor de afzonderlijke saldibalansposten gelden deze kwantitatieve tolerantiegrenzen.

Voor de totalen van de in het jaarverslag opgenomen verplichtingen, uitgaven en ontvangsten mag het percentage aan fouten niet groter zijn dan 1% en het percentage aan onzekerheden niet groter dan 3%.

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.

Verplichtingen

Een juridische verbintenis die 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 tot uitgaven leidt of kan leiden.

Voorschotten

Vooruitbetalingen door het Rijk in verband met door een derde aan het Rijk te leveren producten, te verlenen diensten of te verrichten werken of vooruitbetalingen 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.

Literatuur

Algemene Rekenkamer (2006a). *Rapport bij het Jaarverslag 2005 Ministerie van Economische Zaken (XIII)*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2005–2006, 30 550 XIII, nrs. 1–2. Den Haag: Sdu.

Algemene Rekenkamer (2006b). *Rapport bij het Financieel Jaarverslag van het Rijk 2005 en uitkomsten rechtmatigheidsonderzoek, Rijk verantwoord 2005*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2005–2006, 30 550, nr. 2. Den Haag: Sdu.

Algemene Rekenkamer (2007a). *EU trendrapport 2007*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2006–2007, 30 955, nrs. 1–2. Den Haag: Sdu.

Algemene Rekenkamer (2007b). *Subsidieregeling «Milieukwaliteit Elektriciteitsproductie» (MEP)*, 15 mei 2007.

Algemene Rekenkamer (2007c). *Tariefstelling stadsverwarming*. Den Haag: eigen beheer.

Algemene Rekenkamer (2007d). *Rapport bij het Jaarverslag 2006 Ministerie van Financiën (IXB)*, 16 mei 2007.

Algemene Rekenkamer (2007e). *Rapport bij het Jaarverslag 2006 Fonds Economische Structuurversterking (D)*, 16 mei 2007.

Algemene Rekenkamer (2007f). *Rapport bij het Financieel Jaarverslag van het Rijk 2006 en uitkomsten rechtmatigheidsonderzoek, Rijk verantwoord 2006*, 16 mei 2007.

Ministerie van Economische Zaken (2005). *Ruimtelijk Economisch Beleid; Brief staatssecretaris over rol ROM's bij de uitvoering gebiedsgerichte programma's die voortvloeien uit de nota Pieken in de Delta*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2005–2006, 26 570, nr. 21. Den Haag: Sdu.