



**Toelichting op het Rapport bij
het Jaarverslag 2009 van het
Ministerie van Economische
Zaken (XIII)**

19 mei 2010



Inhoud

1	Inleiding	1
1.1	Over dit onderzoek	1
1.1.1	Oordelen bij het jaarverslag	1
1.1.2	Onderzoek naar beleid	2
1.1.3	Onderzoek naar de bedrijfsvoering	2
1.1.4	Onderzoek naar de financiële informatie	2
1.1.5	Goede publieke verantwoording	3
1.2	Onderzoeksopzet	5
1.3	Over het Ministerie van Economische Zaken	8
2	Beleid	12
2.1	Beschikbaarheid beleidsinformatie	12
2.1.1	Aandachtspunten	12
2.1.2	Ontwikkelingen in begrotingen en jaarverslagen van afgelopen jaren	13
2.2	Praktijktoets	15
2.2.1	Meer bedrijven die meer (technologische) kennis ontwikkelen en benutten	15
2.2.2	Stimuleren van meer en beter ondernemerschap	17
2.3	Oordeel over totstandkoming informatie in jaarverslag over gevoerd beleid	19
3	Bedrijfsvoering	21
3.1	Oordeel over het financieel beheer en materieelbeheer	21
3.1.1	Europese aanbestedingen bij de EVD	22
3.2	Ontwikkeling in de bedrijfsvoering	23
3.2.1	Verantwoordingstraject beleidsgelden SenterNovem	23
3.2.2	Transactie-uitgaven Facilitair Management	24
3.2.3	Autorisatiebeheer bij SenterNovem	25
3.2.4	Reviewbeleid	26
3.2.5	Overeenkomst met ondernemer	27
3.2.6	Regeling milieukwaliteit elektriciteitsproductie (MEP)	27
3.2.7	EFRO-programmaperiode 2000-2006	28
3.3	Managementcontrolsysteem	30
3.3.1	ICT	30
3.3.2	EU-aanbestedingen	31
3.3.3	Taakstelling	32
3.4	Single information, single audit	34



3.5	Oordeel over totstandkoming informatie in jaarverslag over bedrijfsvoering	36
4	Financiële informatie	38
4.1	Oordeel over de financiële informatie	38
4.2	Oordeel over saldibalans en toelichting	39
	Gebruikte afkortingen	41
	Overzicht fouten en onzekerheden bij Europese aanbestedingen	43
	Literatuur	45



1 Inleiding

1

1.1 Over dit onderzoek

Een minister verantwoordt zich in zijn jaarverslag over hoe zijn/haar ministerie in het afgelopen jaar heeft gepresteerd en gefunctioneerd. In het jaarverslag staat of de doelen en prestaties die in de begroting van het ministerie waren afgesproken, ook zijn gerealiseerd (informatie over het beleid), hoe het ministerie heeft gefunctioneerd (informatie over de bedrijfsvoering) en wat de verplichtingen, uitgaven en ontvangsten van het ministerie zijn geweest (financiële informatie).

Wij onderzoeken de informatie in het jaarverslag op elk van deze drie terreinen, en kijken ook naar de achterliggende processen binnen het ministerie. Op basis hiervan formuleren wij onze bevindingen en oordelen in ons *Rapport bij het Jaarverslag 2009 van het Ministerie van Economische Zaken (XIII)*, dat als afzonderlijk document is gepubliceerd.

Dit rapport is een toelichting op ons rapport bij het Jaarverslag 2009 van het Ministerie van Economische Zaken (EZ). Aan de orde komen achtereenvolgens: de informatie in het jaarverslag over het door de minister gevoerde beleid (hoofdstuk 2), over de bedrijfsvoering van het ministerie (hoofdstuk 3) en over de financiën van het ministerie (hoofdstuk 4). Wij besluiten dit rapport met een weergave van de reactie die wij op het conceptrapport hebben gekregen van de minister van EZ, aangevuld met ons nawoord (hoofdstuk 5).

1.1.1 Oordelen bij het jaarverslag

De Algemene Rekenkamer doet jaarlijks rechtmatigheidsonderzoek bij het Rijk. Wij doen dit onderzoek uit hoofde van onze wettelijke taak zoals beschreven in de Comptabiliteitswet 2001. Wij beoordelen het gevoerde financieel beheer en materieelbeheer (§ 3.1) en gaan na of de informatie in de jaarverslagen over het gevoerde beleid (§ 2.3), over de bedrijfsvoering (§ 3.5) en over de financiën (hoofdstuk 4) tot stand is gekomen volgens de daarvoor geldende regels en goed is weergegeven in de jaarverslagen. Met onze wettelijke oordelen hierover ondersteunen we de Tweede Kamer bij het verlenen van decharge aan de betrokken ministers.



1.1.2 Onderzoek naar beleid

2

Niet alleen het doen van onderzoek naar de jaarverslagen behoort tot de wettelijke taak van de Algemene Rekenkamer. De Comptabiliteitswet schrijft daarnaast voor dat wij jaarlijks onderzoek doen naar de doeltreffendheid en de doelmatigheid van het gevoerde beleid (CW 2001, artikel 85).

Dit jaar hebben wij het gevoerde beleid op een aantal terreinen onder de loep genomen. Hierover rapporteren wij in hoofdstuk 2. We schetsen een beeld van de beschikbaarheid in het jaarverslag van informatie over het door de minister gevoerde beleid. Daarnaast geven we voor de door ons onderzochte onderwerpen aan in hoeverre het gevoerde beleid heeft bijgedragen aan het oplossen van maatschappelijke problemen en of het voor dit beleid bestemde geld ook is besteed zoals met de Tweede Kamer was afgesproken. Tot slot geven we in dit hoofdstuk een oordeel over de wijze waarop de beleidsinformatie tot stand is gekomen.

1.1.3 Onderzoek naar de bedrijfsvoering

Conform de CW 2001 (artikel 82) doet de Algemene Rekenkamer ook onderzoek naar de bedrijfsvoering van departementen. Wij integreren dit onderzoek in het jaarlijks terugkerende rechtmatigheidsonderzoek. Wij geven in hoofdstuk 3 een oordeel over het gevoerde financieel beheer en materieelbeheer en de ten behoeve van dat beheer bijgehouden administraties. Ook beschrijven we in dit hoofdstuk de geconstateerde onvolkomenheden in de overige bedrijfsprocessen, die belangrijk zijn voor het functioneren van het Ministerie van EZ, en doen waar nodig aanbevelingen voor verbetering.

Verder gaan we in hoofdstuk 3 in op het managementcontrolesysteem (MCS) van het ministerie. Tot slot geven we in dit hoofdstuk een oordeel over de wijze waarop de informatie over de bedrijfsvoering in het jaarverslag tot stand is gekomen.

1.1.4 Onderzoek naar de financiële informatie

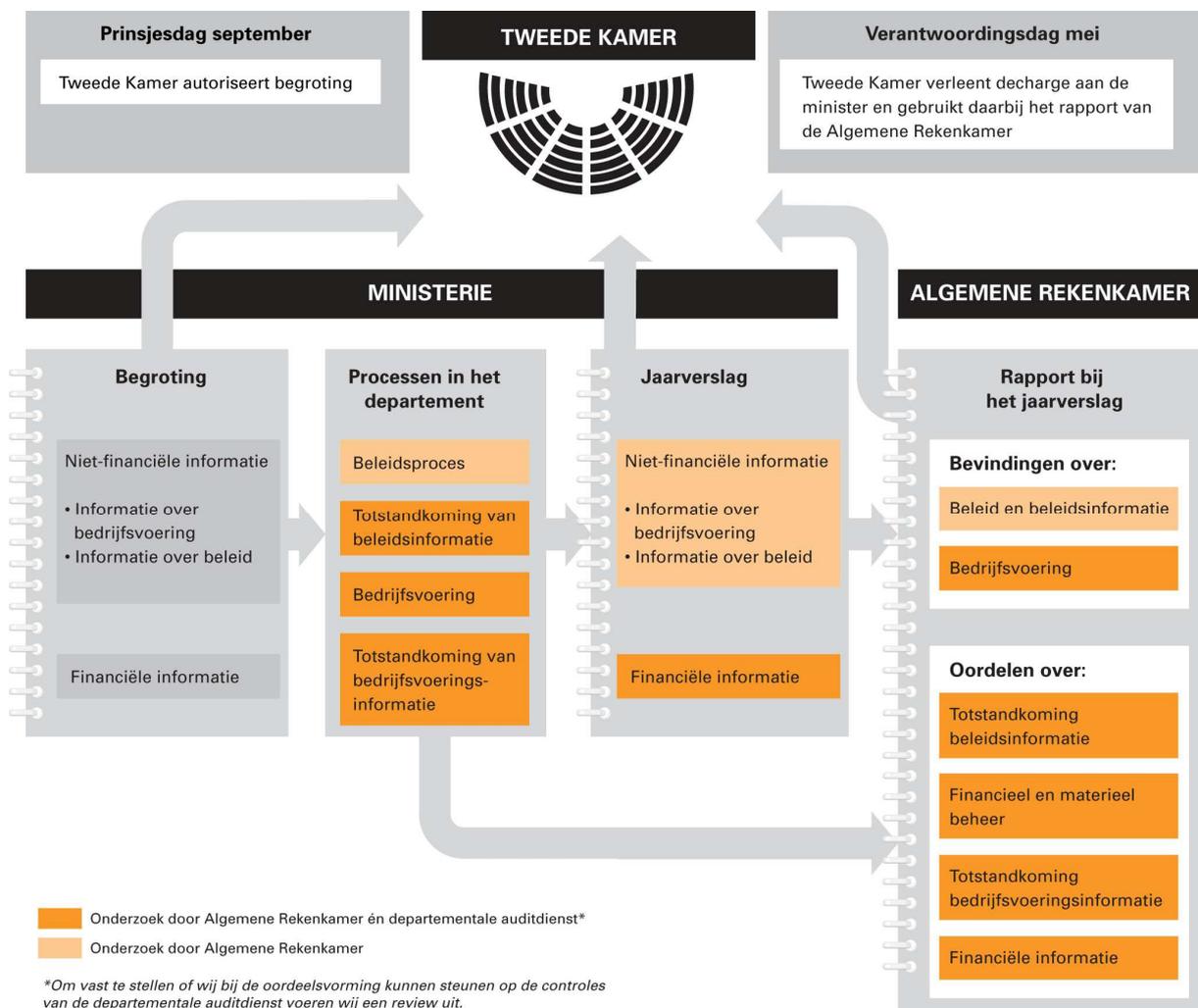
Ook het onderzoek naar de financiële informatie in het jaarverslag is onderdeel van ons jaarlijkse rechtmatigheidsonderzoek (CW 2001, artikel 82). In hoofdstuk 4 melden we zowel de fouten en onzekerheden in de financiële informatie die de *kwantitatieve* tolerantiegrenzen overschrijden, als de fouten en onzekerheden in de financiële informatie die naar hun aard onze *kwalitatieve* tolerantiegrenzen overschrijden. Onder 'fouten' verstaan we financiële informatie die niet rechtmatig tot stand is gekomen (dat wil zeggen: het begrotingsgeld is niet volgens de regels



ontvangen of uitgegeven) of niet deugdelijk is weergegeven (dat wil zeggen: er is geen goede verantwoording afgelegd in het jaarverslag). We spreken van 'onzekerheden' wanneer we door onvolkomenheden in het financieel beheer niet kunnen vaststellen of er al dan niet sprake is van fouten.

Figuur 1 laat zien wat wij in het kader van ons rechtmatigheidsonderzoek wanneer onderzoeken.

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



1.1.5 Goede publieke verantwoording

Het is de wettelijke taak van de Algemene Rekenkamer om het onderzoek naar de jaarverslagen jaarlijks uit te voeren. De wijze waarop wij het



onderzoek invullen (zie § 1.2 hierna) is niet alleen gebaseerd op de eisen die de wet stelt, maar ook op onze missie en strategie. 4

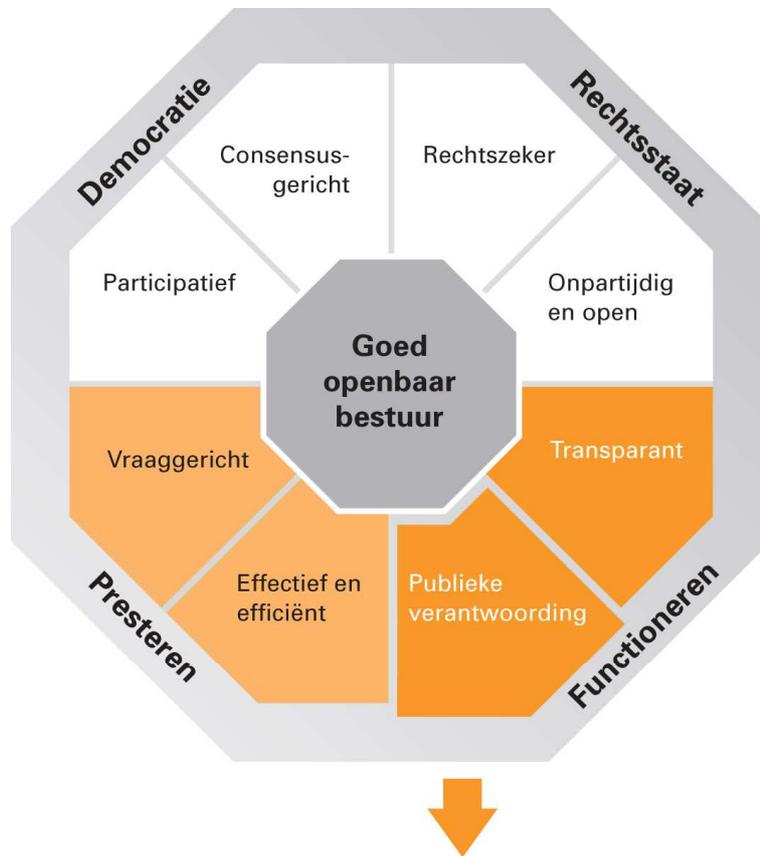
Goed openbaar bestuur staat centraal in het werk van de Algemene Rekenkamer. Wij baseren ons daarbij op de kenmerken van goed openbaar bestuur zoals de Verenigde Naties deze hebben geformuleerd. Deze kenmerken hebben betrekking op de rechtsstaat, de democratie, het presteren en het functioneren van het openbaar bestuur. Uitgaande van onze wettelijke taak en missie richten wij ons vooral op de laatste twee aspecten. En in ons jaarlijkse rechtmatigheidsonderzoek concentreren wij ons op het onderdeel 'publieke verantwoording'. Wij vinden dat elke overheid te allen tijde publieke verantwoording moet kunnen afleggen over haar presteren en functioneren. Met onze rapporten proberen we ministers te stimuleren om daarin zo nodig verbeteringen aan te brengen.

Figuur 2 geeft een overzicht van publieke verantwoording als onderdeel van goed openbaar bestuur. Zie voor een compleet overzicht van goed openbaar bestuur onze website: www.rekenkamer.nl.



Figuur 2. Publieke verantwoording als onderdeel van goed openbaar bestuur

5



Publieke verantwoording

De overheid en de daarmee verbonden organen leggen publieke verantwoording af over:

- a) de rechtmatigheid van de inning, het beheer en de besteding van publieke middelen (zie hoofdstuk 4)
- b) de effectiviteit en efficiency van beleid en de behartiging van publieke taken (zie hoofdstuk 2)
- c) de integriteit van de organisatie en haar medewerkers
(Op 25 maart 2010 hebben wij het onderzoek Stand van zaken integriteitszorg 2009 gepubliceerd.)
- d) het 'in control' zijn (zie hoofdstuk 3)

Ontleend aan de brochures Presteren en functioneren van het openbaar bestuur en Essentialia van goed openbaar bestuur van de Algemene Rekenkamer.

1.2 Onderzoekopzet

Op basis van een risicoanalyse hebben we een programma opgesteld voor het rechtmatigheidsonderzoek 2009 bij het Ministerie van EZ. In deze risicoanalyse zijn we uitgegaan van onze wettelijke taken en de essentiële elementen van publieke verantwoording. Op grond van het opgestelde programma hebben we enkele 'praktijktoetsen' verricht (zie hoofdstuk 2).



Bovendien hebben we extra aandacht besteed aan de volgende onderwerpen: 'single information, single audit' (sisa), departementaal reviewbeleid, verantwoordingstraject beleidsgelden SenterNovem, transactie-uitgaven bij Directie Bedrijfsvoering (voorheen Facilitair Management) en een verkennend onderzoek naar het Fonds economische structuurversterking (FES).

In het volgende overzicht geven wij aan op welke aspecten van de beheerdomeinen de onderzoeken gericht waren.

Onderzoek	Aspecten van het onderzoek
sisa bij directie FEZ en directie Ruimtelijk Economisch Beleid (REB)	rechtmatigheid en deugdelijke weergave van de financiële informatie en of het beheer van de specifieke uitkeringen voldoet aan de eisen van rechtmatigheid, ordelijkheid en controleerbaarheid
departementaal reviewbeleid bij directie FEZ	het aanvraagproces van reviews door de beleidsdirecties, waarbij een gedegen risicoanalyse van belang is
verantwoordingstraject beleidsgelden bij SenterNovem	de onvolkomenheid die wij in 2008 hebben vastgesteld
transactie-uitgaven bij Directie Bedrijfsvoering	de onvolkomenheid die wij in 2008 hebben vastgesteld
verkennend onderzoek naar het FES	rechtmatigheid en doelmatigheid van de FES-uitgaven

Aanvullend op het onderzoek naar bovenstaande onderwerpen hebben we dit jaar rijksbreed aandacht gegeven aan de sturing van grote ICT-projecten, de naleving van de Europese aanbestedingsregels en de realisatie van de taakstellingen. Daarnaast hebben we, zoals gebruikelijk, bij alle departementen onderzoek gedaan naar de bestuurskosten. Dit laatste onderzoek richtte zich op de uitgaven die zijn gemoeid met de voorzieningen en vergoedingen voor ministers en staatssecretarissen voor de vervulling van hun ambt.

Onze rapporten bij het jaarverslag zijn uitzonderingsrapportages. Dit betekent dat wanneer bovengenoemde onderwerpen niet tot noemenswaardige bevindingen leiden, wij hierover niet rapporteren.

Een belangrijk onderdeel van ons rechtmatigheidsonderzoek is de review op de controlewerkzaamheden van de departementale auditdiensten. Deze voeren wij uit om vast te stellen of we gebruik kunnen maken van de controlebevindingen van de auditdiensten. Behalve de (financiële) controle van het jaarverslag doen auditdiensten ook onderzoek naar de



bedrijfsvoering van het ministerie, waaronder het financieel beheer en materieelbeheer. De auditdienst van het Ministerie van EZ heeft dit jaar extra aandacht besteed aan de volgende onderwerpen: implementatie van het nieuwe subsidiebeleid, uitvoering Milieukwaliteit Elektriciteitsproductie/Stimulering duurzame energieproductie (MEP/SDE) door SenterNovem, monitoringsysteem MEP en SDE, implementatie van 'het nieuwe uitvoeren' bij SenterNovem en EVD, WBSO, Regeling pieken in de Delta, MEP-SenterNovemconversietraject, besluitvormingsproces FES, bedrijfsvoeringssysteem Staatstoezicht op de Mijnen (SodM), (informatie)beveiliging EZ, review Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) en Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling (EFRO).

7

In het volgende overzicht wordt aangegeven op welke aspecten van de beheerdomeinen de onderzoeken waren gericht.

Onderzoek	Aspecten van het onderzoek
implementatie van het nieuwe subsidiebeleid	het totstandkomingsproces van deze nieuwe regelgeving
MEP/SDE-uitvoering SenterNovem	de kwaliteit en rechtmatigheid van de uitvoering van de MEP- en de SDE-regelingen
monitoringsysteem MEP en SDE	de toereikendheid van het nieuwe monitoringsysteem voor het toezicht op het uitvoeren van de MEP- en SDE-regelingen
implementatie van 'het nieuwe uitvoeren' bij SenterNovem en EVD	de opzet van het vernieuwde toezicht in het kader van de toereikendheid van het EZ-beleid voor misbruik en oneigenlijk gebruik (M&O)
WBSO	de kwaliteit van de uitvoering van de WBSO door SenterNovem
pieken in de Delta	de doorlooptijd van de subsidieverlening van de Regeling pieken in de Delta
MEP-SenterNovemconversietraject	de beheersing van de conversie van de MEP-gegevens van EnerQ naar SenterNovem
besluitvormingsproces FES	het in kaart brengen van het huidige ambtelijke besluitvormingsproces
bedrijfsvoeringssysteem Staatstoezicht op de Mijnen (SodM)	het bestaan en werking van het bedrijfsvoeringssysteem van SodM
(informatie)beveiliging EZ	het algemene beveiligingsbeleid van EZ en specifieke aspecten die voortvloeien uit Voorschrift Informatiebeveiliging Rijksdienst (VIR), Wet bescherming persoonsgegevens (WBP) en VIR-Bijzondere Informatie (onderzoek heeft extra aandacht gekregen bij Agentschap Telecom (AT) en SenterNovem)
review CBS	review van de externe accountant van het



Onderzoek	Aspecten van het onderzoek
	CBS
EFRO	beheersaspecten zoals het treffen van maatregelen voor het verkrijgen van deugdelijke verantwoordings- en controle-informatie van de beheersautoriteiten

8

Op basis van de uitkomsten van onze review hebben wij geconcludeerd dat wij gebruik kunnen maken van de controlebevindingen van de Auditdienst van het Ministerie van EZ.

Op www.rekenkamer.nl kunt u meer lezen over hoe onze rapporten bij de jaarverslagen tot stand komen. Daar vindt u ook een verklarende woordenlijst en een toelichting op de kwaliteitskaart uit ons rapport bij het Jaarverslag 2009 van het Ministerie van EZ. Afkortingen die specifiek zijn voor dit rapport, zijn opgenomen in de bijlagen.

1.3 Over het Ministerie van Economische Zaken

Wij rapporteren over de resultaten van ons onderzoek per jaarverslag. In totaal zijn er 28 jaarverslagen. Dit rapport gaat over het jaarverslag XIII: het Ministerie van Economische Zaken.

Het Ministerie van EZ heeft een regulerende en toezichthoudende taak op het gebied van marktwerking en energiebeleid. Met de inzet van subsidies stimuleert het ministerie daarnaast kennisontwikkeling en innovatie, exportbevordering en ondernemerschap. Deze taken worden (in 2009) voor een belangrijk deel uitgevoerd door de agentschappen SenterNovem, Economische Voorlichtingsdienst (EVD), Octrooiencentrum Nederland (OCNL), Agentschap Telecom (AT) en andere uitvoeringsinstellingen en intermediaire organisaties zoals de Nederlandse Mededingingsautoriteit (NMa).

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

Ten slotte is de minister van EZ (samen met de minister van Financiën) verantwoordelijk voor het beheer van het Fonds economische structuurversterking (FES). Het Ministerie van EZ voert de administratie van het



FES. Voor dit fonds hebben wij een apart rapport bij het jaarverslag opgesteld.

9

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

Overzicht Het Ministerie van Economische Zaken in kengetallen*

Totaal verplichtingen	€ 4,7 miljard
Totaal uitgaven	€ 2,8 miljard
Totaal ontvangsten	€ 9,8 miljard
Betalingen buiten begrotingsverband	€ 249 miljoen
Apparaatsuitgaven - waarvan personeelsuitgaven DG's en stafdirecties	€ 421 miljoen € 107 miljoen
Overdrachtsuitgaven (subsidies, specifieke uitkeringen)	€ 2,4 miljard
Voorschotten (stand per 31 december 2009)	€ 6,5 miljard
Aantal begrotingsartikelen - waarvan beleidsartikel (met operationele doelstellingen) - waarvan niet-beleidsartikel	11 8 (20) 3
Aantal personen werkzaam (in fte) per ultimo 2009	3.775
Aantal directoraten-generaal (directies)	4 (11) DG OI: 6 (REB, O, I, 3 bijzondere directies); DG ET: 7 (TM, ED, ICT, EM, 1 bijzondere directie); DG EP: 2 (AEP, EMC); DG BEB: 2 (HP, IO).
Aantal baten-lastendiensten • bijdrage van moederdepartement • apparaatsuitgaven • eigen vermogen	4 • SenterNovem € 91,5 miljoen; EVD € 57,5 miljoen; OCNL € 16,5 miljoen; Telecom € 11,9 miljoen • SenterNovem € 159 miljoen; EVD € 75 miljoen; OCNL € 16 miljoen; Telecom € 29 miljoen • SenterNovem € 11 miljoen; EVD € 3 miljoen; OCNL € 1 miljoen; Telecom € 2 miljoen
Begrotingshoofdstuk	Economische Zaken: XIII
Begrotingsfonds	FES: D. uitgaven € 1.724 miljoen, ontvangsten € 1.724 miljoen.
Aantal Rechtspersonen met wettelijke taak (bijdragen in 2009)	6 CBS (€ 195,4 miljoen), COVA (€ 93,5 miljoen), NIVR (€ 1 miljoen), NMi/Verispect (€ 15 miljoen), OPTA (€ 6,1 miljoen), zbo NMa (€ 0,7 miljoen)
Recent onderzoek (vanaf 2007) van de Algemene Rekenkamer (mede) op het terrein van het Ministerie van EZ	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Toezicht op mededinging door de NMa (Algemene Rekenkamer, 2007a)</i> • <i>Staat van de Beleidsinformatie 2007 (Algemene Rekenkamer, 2007c)</i> • <i>Subsidieregeling milieukwaliteit elektriciteitsproductie (MEP) (Algemene Rekenkamer, 2007d)</i> • <i>Tariefstelling stadsverwarming (Algemene Rekenkamer, 2007e)</i> • <i>Europees handelssysteem voor CO₂-emmissierechten (Algemene Rekenkamer, 2007f)</i> • <i>Terugblik reductie administratieve lasten voor het bedrijfsleven (Algemene Rekenkamer, 2008a)</i> • <i>rapporten bij de jaarverslagen (Algemene Rekenkamer,</i>



	<ul style="list-style-type: none"> <i>jaarlijks</i>) • <i>Staat van de Beleidsinformatie 2008 (Algemene Rekenkamer, 2008b)</i> • <i>Herstructurering van bedrijventerreinen (Algemene Rekenkamer, 2008c)</i> • <i>Tariefregulering energienetbeheer (Algemene Rekenkamer, 2009a)</i> • <i>Buitenlandvergoedingen rijksambtenaren, deel A (Algemene Rekenkamer, 2009b)</i> • <i>Buitenlandvergoedingen rijksambtenaren, deel B (Algemene Rekenkamer, 2009c)</i> • <i>Rijk verantwoord 2008 (Algemene Rekenkamer, 2009d)</i> • <i>Staat van de Beleidsinformatie 2009 (Algemene Rekenkamer, 2009f)</i> • <i>Weloverwogen toezicht (Algemene Rekenkamer, 2009g)</i> • <i>Rapport bij de Nederlandse EU-lidstaatverklaring (Algemene Rekenkamer, 2009h)</i> • <i>Lissabonstrategie (Algemene Rekenkamer, 2009i)</i> • <i>Terugblik CO2-emisierchten, (Algemene Rekenkamer, 2009j)</i> • <i>Financiële verhoudingen tussen de bestuurslagen (Algemene Rekenkamer, 2009k)</i> • <i>Overzicht stimuleringsmaatregelen (Algemene Rekenkamer, 2010a)</i> • <i>Monitoring verwerving Joint Strike Fighter (jaarlijks, recentste: Algemene Rekenkamer, 2010b)</i> • <i>EU-tendrapporten (jaarlijks; recentste: Algemene Rekenkamer, 2010c)</i> • <i>Terugblik 2010 op Subsidieregeling MEP (Algemene Rekenkamer, 2010d)</i> • <i>Integriteitszorg Rijk 2009 (Algemene Rekenkamer, 2010d)</i>
Grootschalige ICT-projecten	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Geen</i>

* Gegevensbronnen: Jaarverslag Ministerie van EZ 2009 en Directie FEZ van het Ministerie van EZ

Het Ministerie van EZ verleent veel subsidies. Uit voorgaand overzicht blijkt dit uit het feit dat het ministerie vooral overdrachtsuitgaven heeft. Dit verklaart ook de relatief hoge stand aan openstaande voorschotten, waarbij we opmerken dat de stand extra is opgehoogd door de overdracht van de MEP-regeling aan SenterNovem ad € 2,1 miljard. De ontvangsten hebben voornamelijk betrekking op de aardgasbaten, waaronder de afdracht op grond van de Meeropbrengstenregeling Gronings Aardgas (MOR) en de opbrengsten deelname Energie Beheer Nederland (EBN) uit de kleine velden.

Naar aanleiding van de mondiale recessie heeft het kabinet geld uitgetrokken voor maatregelen om de economie te stimuleren. De bedoeling is om zo de gevolgen van de recessie voor Nederlandse huishoudens en bedrijven te dempen. De uitgaven die zijn verbonden aan deze stimuleringsmaatregelen zijn toegevoegd aan de begrotingen van de ministeries die deze maatregelen uitvoeren. Bij het Ministerie van EZ gaat het om een bedrag van € 299 miljoen. Dit bedrag is door het ministerie



onder meer besteed aan de regelingen Garantie Ondernemings-
financiering (GO) en de uitbreiding van de Wet bevordering speur- en
ontwikkelingswerk (WBSO). Aan deze regelingen besteden wij aandacht in
onze praktijktoetsen; zie § 2.2.



2 **Beleid**

12

In het kader van ons onderzoek naar de departementale jaarverslagen kijken wij onder andere naar het beleid en de beleidsinformatie. Hierbij staan de volgende vragen centraal: is er in de begroting en in het jaarverslag concrete informatie beschikbaar over beleid (§ 2.1) en hoe werkt beleid maatschappelijk uit (§ 2.2)? Ook geven we een oordeel over de totstandkoming van de beleidsinformatie (§ 2.3).

2.1 **Beschikbaarheid beleidsinformatie**

Wij controleren ieder jaar of de minister zich in het jaarverslag voldoende verantwoordt over de vraag of zijn/haar beleidsdoelen zijn gerealiseerd, de benodigde prestaties zijn geleverd en de daarvoor in de begroting afgesproken middelen zijn ingezet. Om hier zicht op te krijgen gaan wij na of de minister in het jaarverslag per operationele doelstelling informatie heeft opgenomen over doelen, prestaties en middelen en zo niet, of de minister het ontbreken van die informatie heeft uitgelegd (het zogenoemde 'comply or explain'-principe).

2.1.1 **Aandachtspunten**

In de kwaliteitskaart beleidsinformatie zoals deze is afgebeeld in ons rapport bij het Jaarverslag 2009 van het Ministerie van EZ, staat per artikel aangegeven hoeveel procent van de gerealiseerde verplichtingen wordt toegelicht met beleidsinformatie. Wanneer 90% of meer van de gerealiseerde verplichtingen op een artikel is toegelicht met beleidsinformatie, is het betreffende vakje wit gekleurd.

Bij één artikel heeft de minister voor minder dan de helft van de verplichtingen aangegeven of zij daarmee heeft gedaan wat zij van plan was te doen (donkeroranje vakjes in de kwaliteitskaart beleidsinformatie).

Daarnaast heeft de minister bij twee artikelen voor minder dan de helft van de verplichtingen aangegeven of de minister daarmee haar beoogde doel heeft bereikt (donkeroranje vakjes in de kwaliteitskaart beleidsinformatie).



In twee gevallen legt de minister niet voldoende uit waarom beleidsinformatie niet beschikbaar is (aangegeven met sterretjes in de kwaliteitskaart beleidsinformatie).

13

Wanneer deze informatie ontbreekt kan de Tweede Kamer niet beoordelen of de minister haar uitgaven heeft gedaan conform de begrotingswet.

Veilig en betrouwbaar elektronisch en postnetwerk

De minister werkt een aantal aspecten van de doelstelling 'Een veilig en betrouwbaar elektronisch en postnetwerk' uit in haar verantwoording. De formulering in het jaarverslag wijkt echter af van die in de begroting. Dit bemoeilijkt de vergelijking tussen beoogde en behaalde doelen. De minister verantwoordt zich door middel van het effectgegeven 'Overkomstduur brieven' over maar één aspect van de doelstelling, namelijk een betrouwbaar postnetwerk. Dit vinden wij een te beperkte onderbouwing van het beoogde maatschappelijk effect. De minister geeft niet aan hoe veilig het postnetwerk, en hoe veilig en betrouwbaar het elektronisch netwerk (zouden moeten) zijn. De Tweede Kamer heeft hierdoor maar beperkt inzicht in de effectiviteit van dit beleid.

Leesbaarheid/ informatiewaarde

De toelichting bij de realisatie is over het algemeen uitgebreider en informatiever dan voorgaande jaren. Het plaatsen van de prestatiegegevens bij het desbetreffende instrument vergroot de leesbaarheid. De gebruikte kaders illustreren en verlevendigen de toelichting per instrument. Al met al concluderen we dat de informatiewaarde van het jaarverslag is vergroot.

2.1.2 Ontwikkelingen in begrotingen en jaarverslagen van afgelopen jaren

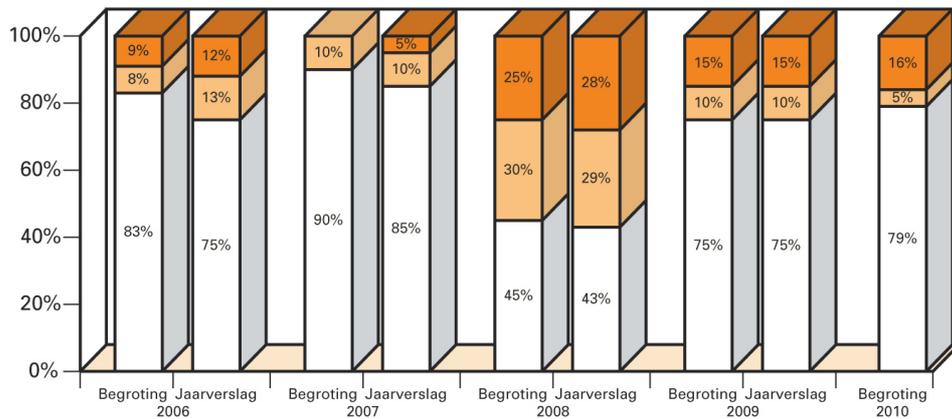
Om de ontwikkeling in de tijd te laten zien presenteren we in figuur 3 op departementaal niveau de beschikbaarheid van de beleidsinformatie in de jaarverslagen over 2006, 2007, 2008 en 2009 en in de begrotingen van 2006, 2007, 2008, 2009 en 2010.



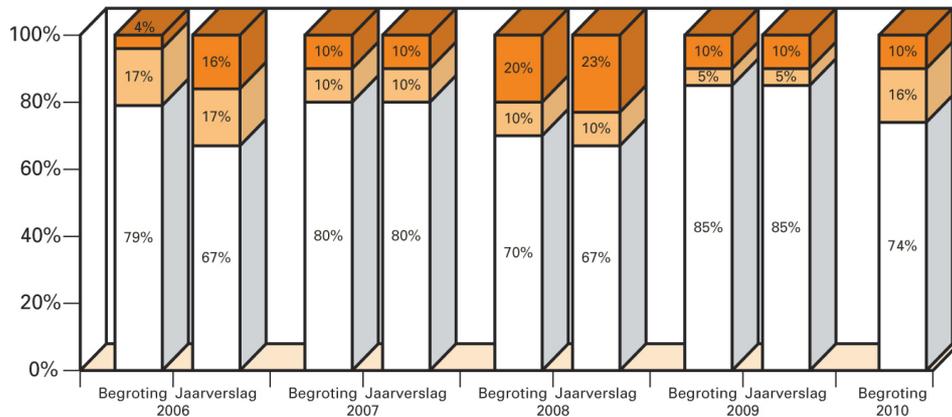
Figuur 3. Informatie over beleid in begroting en jaarverslag Ministerie van EZ

- Percentage doelstellingen waarbij de minister niet heeft uitgelegd waarom er geen concrete informatie over is opgenomen
- Percentage doelstellingen waarbij de minister heeft uitgelegd waarom er geen concrete informatie over is opgenomen
- Percentage operationele doelstellingen waarover de minister concrete informatie heeft opgenomen

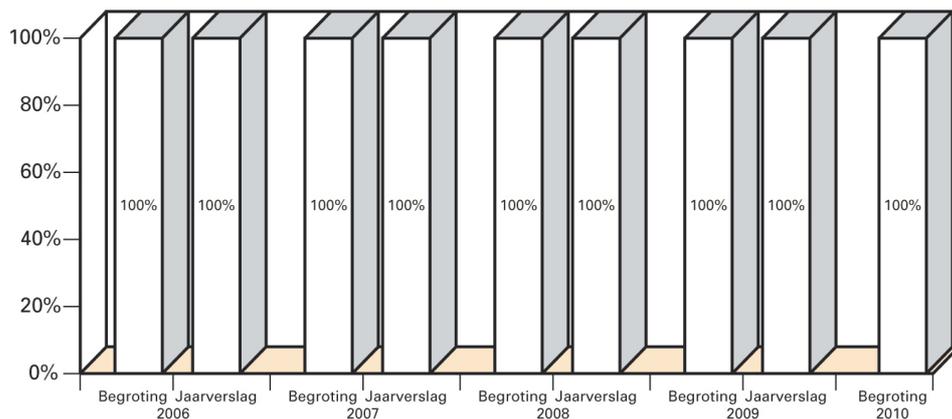
Wat willen we bereiken? / Hebben we bereikt wat we ons hadden voorgenomen?



Wat gaan we daarvoor doen? / Hebben we daarvoor gedaan wat we van plan waren te doen?



Wat mag het kosten? / Heeft het gekost wat het zou kosten?





In het Jaarverslag 2009 heeft het ministerie voor 75% van de operationele doelstellingen concrete informatie opgenomen over het behalen van deze doelstellingen. Concrete informatie over de prestaties is bij 90% van de operationele doelstellingen beschikbaar. Het Jaarverslag 2009 biedt daarmee een beter inzicht in de doelrealisatie en prestaties dan het Jaarverslag 2008.

15

2.2 Praktijktoets

Met onze zogenoemde praktijktoets willen we zicht krijgen op de bijdrage van beleid aan de oplossing van een bepaald maatschappelijk probleem. We beoordelen deze bijdrage door naar het beleid te kijken vanuit de praktijk van de 'beleidsadressant': de burger, het bedrijf of de instelling die met een bepaald probleem te maken heeft. Wat heeft het beleid concreet voor deze direct belanghebbenden opgeleverd? Tegelijkertijd kijken we voor de door ons onderzochte onderwerpen ook naar de relatie tussen de inhoud en de uitkomsten van het rijksbeleid en de (financiële) verantwoording daarover: wordt het geld besteed aan de afgesproken doelen?

Om dit in beeld te krijgen hebben we bij het Ministerie van EZ onderzoek gedaan naar de Wet Bevordering Speur- en Ontwikkelingswerk (WBSO) en de Garantie Ondernemingsfinanciering (GO). Deze regelingen vallen onder de artikelen 2 'Een sterk innovatievermogen' en 3 'Een concurrerend ondernemingsklimaat' uit het Jaarverslag 2009 van het Ministerie van EZ. Het financieel belang dat met deze onderwerpen is gemoeid bedraagt € 616 miljoen begroot respectievelijk € 242 miljoen toegezegd in 2009. In deze paragraaf geven we de bevindingen van ons onderzoek weer. In onze aparte publicatie met de overkoepelende bevindingen over de praktijktoetsen – Staat van de beleidsinformatie 2010 (Algemene Rekenkamer 2010f) – is meer informatie over de gebruikte onderzoeksmethode te vinden.

2.2.1 Meer bedrijven die meer (technologische) kennis ontwikkelen en benutten

Het innovatiebeleid van het Ministerie van EZ wordt uitgevoerd met een aantal instrumenten om bedrijven te stimuleren om te innoveren. Want ook al is Nederland een welvarend land met een goede concurrentiepositie, toch wordt gewaarschuwd dat hier te weinig groei wordt gegenereerd met innovaties.



Deze praktijktoets richt zich op een omvangrijk beleidsinstrument van het Ministerie van EZ, namelijk de Wet bevordering speur- en ontwikkelingswerk (WBSO). De WBSO bestaat sinds 1994 en geeft bedrijven die aan onderzoek en ontwikkeling doen een vermindering van de afdracht loonbelasting en premie volksverzekering. Hierdoor dalen de kosten voor de ondernemer om aan onderzoek en ontwikkeling te doen. De aanname achter het beleid is dat deze fiscale regeling ondernemers aanzet meer te investeren in speur- en ontwikkelingswerk en dat dit vervolgens leidt tot meer innovatie. De WBSO is tijdelijk uitgebreid met het crisispakket.

16

Opzet van de WBSO

De afdrachtvermindering van de WBSO is afhankelijk van de omvang van de loonsom van het speur- en ontwikkelingswerk en kent twee schijven. Voor 2009 en 2010 is het WBSO-budget tijdelijk verhoogd als gevolg van het aanvullende (crisis)beleidsakkoord. Dit betekent ook een tijdelijke verandering in voorwaarden.

- De eerste schijf omvat alle loonuitgaven voor speur- en ontwikkelingswerk tot en met € 150.000 (2008: € 110.000) en kent een standaardkortingspercentage van 50% (2008: 42%). In 2010 wordt deze grens in het kader van lastenverlichting aan het bedrijfsleven tijdelijk verhoogd tot € 220.000.
- De tweede schijf omvat alle loonuitgaven voor speur- en ontwikkelingswerk boven deze waarde en kent een kortingspercentage van 18% (2008: 14%).
- De in 2001 ingevoerde startersfaciliteit houdt in dat voor startende ondernemingen de afdrachtvermindering in de eerste schijf 64% (2008: 60%) bedraagt in plaats van 50%.
- De maximale afdrachtvermindering per aanvrager bedraagt jaarlijks € 14 miljoen (2008: € 8 miljoen).
- Voor zelfstandigen zonder personeel is er een vaste aftrek van € 11.806 (2008: € 11.608) op de inkomstenbelasting, als zij minimaal vijfhonderd uren besteden aan speur- en ontwikkelingswerk.
- De startersfaciliteit houdt voor startende zelfstandigen zonder personeel in dat de vaste aftrek verhoogd wordt tot € 17.710 (2008: € 17.413).

Voor dit onderzoek hebben we verschillende gesprekken gevoerd en stukken bestudeerd van het Ministerie van EZ en van andere partijen zoals het Centraal Bureau voor de Statistiek en onderzoeksbureaus.

De WBSO is in opzet bedoeld voor *alle* ondernemers in Nederland. Het merendeel besteedt echter geen tijd aan speur- en ontwikkelingswerk en komt dus niet in aanmerking voor WBSO-aftrek. Van de ondernemers die wel tijd besteden aan speur- en ontwikkelingswerk maakt ruim de helft gebruik van de WBSO.

De WBSO is een fiscale maatregel. De omvang ervan is vergelijkbaar met het hele innovatiebudget van het Ministerie van EZ. In 2009 was er € 616 miljoen begroot voor de WBSO. We kunnen beoordelen of het beoogde doel is gerealiseerd door te kijken naar de besteding van middelen:



onderzoek heeft aangetoond dat een gemiddelde ontvanger de kostenverlaging besteedt aan speur- en ontwikkelingswerk en daarbovenop eigen geld inlegt.

17

De extra middelen die in 2009 en 2010 beschikbaar zijn gesteld voor de WBSO, komen uit het crisispakket. Het doel daarvan is om speur- en ontwikkelingswerk te behouden en meer financiële ruimte te verschaffen.

Het Ministerie van EZ hanteert op de begroting als prestatiegegeven voor dit instrument het gebruik van de WBSO in arbeidsjaren. 'Gebruik' betreft hier de goedkeuringen; de daadwerkelijke verrekeningen voor de WBSO vormen daar ongeveer 75% à 80% van. Het budget van de Belastingdienst is afgestemd op deze ervaringscijfers.

Het ministerie laat voor inzicht in het effect van de WBSO onderzoek uitvoeren en rapporteert over de uitkomsten aan de Tweede Kamer. Hieruit blijkt dat WBSO-gebruikers als gevolg van de toename in hun speur- en ontwikkelingsuitgaven iets meer omzet uit nieuwe producten realiseren, een onderdeel van het innovatieproces. Aan de andere kant heeft het Ministerie van EZ weinig informatie over de mate waarin de WBSO ook bijdraagt aan de hogere doelen innovatiekracht en economische groei.

2.2.2 Stimuleren van meer en beter ondernemerschap

Als gevolg van de kredietcrisis is de bancaire kredietverlening onder druk komen te staan. Het Ministerie van EZ heeft daarom een aantal maatregelen getroffen om de bancaire kredietverlening aan bedrijven te verbeteren. Een van deze maatregelen is de Garantie Ondernemingsfinanciering (GO). Hiermee wil het ministerie grote en middelgrote bedrijven die in de kern gezond zijn aan een krediet helpen, zodat die bedrijven kunnen blijven voortbestaan, investeringen doen of overnames plegen. De regeling is tijdelijk en geldt voorlopig tot eind 2010.



Uitvoering van de GO

De regeling werkt als volgt. Een ondernemer gaat voor een krediet naar een van de deelnemende banken¹. De bank besluit of hij voor de financiering van dat krediet een aanvraag wil doen om gebruik te maken van de GO. In dat geval dient de bank een verzoek tot garantstelling in bij Agentschap NL². Dat is een agentschap van het Ministerie van EZ; dit agentschap voert voor het ministerie de GO uit. Banken kunnen bij de verstrekking van een krediet een garantstelling van de Staat krijgen van 50% van de verstrekte lening. De bank draagt het risico voor de overige 50%. Mocht een ondernemer niet aan zijn verplichtingen kunnen voldoen, dan ligt het risico dus niet alleen bij de bank, maar ook (voor de helft) bij de Staat. De regeling verlaagt daarmee het risico van een bank bij het verstrekken van een krediet. Verondersteld wordt dat banken dan sneller een krediet zullen verstrekken. Het krediet dat onder de regeling mag worden verstrekt ligt tussen de € 1,5 miljoen en € 150 miljoen per bedrijf. Dat betekent dat de garantie door de Staat maximaal € 75 miljoen per krediet bedraagt. De garantie (en daarmee de lening) kent een looptijd van maximaal acht jaar.

Voor dit onderzoek hebben we gesprekken gevoerd met het Ministerie van EZ, SenterNovem en enkele vertegenwoordigers van bedrijven en banken. Ook hebben we een beperkte schriftelijke vragenlijst uitgezet bij deelnemende banken. Daarnaast hebben we stukken van het Ministerie van EZ en het Centraal Planbureau gebruikt. Het is van belang om te vermelden dat dit onderzoek een momentopname betreft. Zo zijn de recente uitbreidingen van de GO uit maart 2010 hier niet in meegenomen.

Vanuit het bedrijfsleven kwamen signalen binnen bij het Ministerie van EZ dat behoefte was aan deze regeling, omdat het sinds de kredietcrisis lastig bleek om krediet te ontvangen. De GO richt zich op ondernemers: zij moeten makkelijker krediet kunnen krijgen. Bij een succesvolle aanvraag ontvangt een ondernemer een krediet dat hij zonder de GO wellicht niet had ontvangen. Van het aanvraagproces merkt een ondernemer weinig, omdat een bank de aanvraag doet.

Banken besluiten over het al dan niet aanvragen van een GO wanneer zij een kredietaanvraag krijgen. De banken vormen dus een essentiële schakel bij het uitvoeren van deze regeling. De banken kunnen door de GO kredieten verstrekken aan partijen aan wie ze anders wellicht geen krediet zouden hebben verstrekt. De banken die we hebben geïnterviewd geven aan dat de GO drempelverlagend werkt voor banken om een

¹ Dit zijn ABN-Amro, Fortis Bank Nederland, ING, Rabobank, NIBC Bank, Friesland Bank, Van Lanschot Bankiers, New HBU II, Bank of Tokyo-Mitsubishi UFJ (Holland), Triodos Bank en Royal Bank of Scotland (RBS).

² Agentschap NL is per 1 januari 2010 ontstaan uit een fusie van SenterNovem, EVD en OctrooiCentrum Nederland. De GO werd tot 1 januari 2010 uitgevoerd door SenterNovem.



krediet te verstrekken. Bovendien kunnen banken meer en/of grotere kredieten verstrekken, omdat het kapitaalbeslag op de bankbalans kleiner wordt door de staatsgarantie.

19

De GO is in 2009 aanzienlijk minder gebruikt dan begroot: er was eind 2009 € 242 miljoen toegezegd, terwijl er in totaal € 1 miljard begroot was. Het gebruik is vanaf december 2009 wel flink toegenomen.

Het Ministerie van EZ is voorzichtig met het bepalen van doelen voor de GO, omdat externe factoren een rol kunnen spelen bij het slagen van de regeling. Er is (nog) geen informatie beschikbaar over de effecten van de GO op de hoeveelheid verleende kredieten of de economie. Het ministerie geeft aan dat het gewenste eindresultaat van de GO moeilijk te bepalen is. Het ministerie wijt de lage benutting in 2009 aan de aanloopfase die nodig is geweest om de regeling bekendheid te geven.

2.3 Oordeel over totstandkoming informatie in jaarverslag over gevoerd beleid

De informatie over het gevoerde beleid dient op grond van de CW 2001:

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

De eerste twee aspecten betrekken wij in dit oordeel. Over het derde aspect rapporteren wij eerder in dit hoofdstuk onze bevindingen voor zover wij daar onderzoek naar hebben gedaan.

Om tot een oordeel te komen over de totstandkoming van de informatie over het gevoerde beleid selecteren wij jaarlijks één of enkele effect- of prestatiegegevens. Dit jaar hebben we de totstandkoming van prestatiegegevens *Gebruik WBSO in arbeidsjaren* (artikel 2, operationele doelstelling 2) uit het Jaarverslag 2009 van het Ministerie van EZ onderzocht.

Oordeel

Op grond van ons onderzoek hebben we vastgesteld dat de informatie over het prestatiegegeven *Gebruik WBSO in arbeidsjaren* op deugdelijke wijze tot stand is gekomen en voldoet aan de verslaggevingseisen.



In de bijlagen van ons rapport bij het Jaarverslag 2009 van het Ministerie van EZ staat een overzicht van *alle* fouten en onzekerheden. **20**



3 Bedrijfsvoering

21

Wij hebben de bedrijfsvoering van het Ministerie van EZ onderzocht. Onder de bedrijfsvoering vallen alle bedrijfsprocessen die ervoor zorgen dat een ministerie functioneert. Het gaat dan om de primaire processen, de faciliterende processen en de sturing en beheersing daarvan. In dit hoofdstuk geven we ons oordeel over het financieel beheer en materieelbeheer en gaan we in op eventuele onvolkomenheden die we daarin hebben aangetroffen (§ 3.1). Vervolgens schetsen we de ontwikkeling in de onvolkomenheden in de bedrijfsvoering (§ 3.2). We komen in dit hoofdstuk ook terug op enkele onderwerpen uit ons rapport *Rijk verantwoord 2008 (Algemene Rekenkamer, 2009d)*, te weten: het managementcontrolsysteem van het ministerie (§ 3.3) en het principe 'single information, single audit' (sisa) (§ 3.4). We beschrijven in § 3.2 ook ontwikkelingen in enkele specifieke EZ-onderwerpen; het autorisatiebeheer bij SenterNovem, het reviewbeleid, een deelneming in een vennootschap, de Regeling milieukwaliteit elektriciteitsproductie en EFRO. Ten slotte geven we nog een oordeel over de totstandkoming van de informatie over de bedrijfsvoering (§ 3.5).

3.1 Oordeel over het financieel beheer en materieelbeheer

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

Oordeel

De onderzochte onderdelen van het financieel beheer, het materieelbeheer en de daartoe bijgehouden administraties van het Ministerie van Economische Zaken voldeden in 2009 aan de in de CW 2001 gestelde eisen, met uitzondering van de Europese aanbestedingen bij de EVD.

In de bijlagen van ons rapport bij het Jaarverslag 2009 van het Ministerie van EZ staat een overzicht van *alle* fouten en onzekerheden.



3.1.1 Europese aanbestedingen bij de EVD

22

Bij de EVD zijn bij verscheidene opdrachten de Europese aanbestedingsrichtlijnen niet nageleefd. Er is sprake van vijf fouten voor een totaalbedrag van € 858.913. Daarnaast zijn er vier onzekerheden geconstateerd à € 1.340.436. Overkoepelende oorzaak van deze fouten en onzekerheden is het niet naleven van interne procedures. Daardoor wordt er bijvoorbeeld slechts één offerte opgevraagd of is er geen (juridische) onderbouwing voor het niet aanbesteden in het dossier aanwezig. Deze fouten en onzekerheden zijn geconstateerd door de auditdienst van EZ. Op één punt wijken wij af van de oordeelsvorming van de auditdienst. Dit betreft uitgaven die betrekking hebben op een oud contract dat indertijd niet als een Europese aanbestedingsfout is aangemerkt. Dit hebben wij als een kwantitatieve fout meegerekend.

Gezien het voorgaande beoordelen wij het inkoopproces van de EVD als onvoldoende, als het gaat om Europese aanbestedingen. Wij merken dit aan als een onvolkomenheid.

De EVD heeft de dossiers waarin de auditdienst van het Ministerie van Economische Zaken (ADEZ) fouten en onzekerheden constateerde, voorgelegd aan de directie Wetgeving en Juridische Zaken voor advies over en beoordeling van de argumentatie van de ADEZ. De EVD heeft bovendien een extern advocatenkantoor ingeschakeld om de aanbestedingsdossiers nogmaals te beoordelen. Dit hele proces heeft ertoe geleid dat twee dossiers die in eerste instantie door de ADEZ als fouten waren aangemerkt, door de ADEZ zijn omgezet in onzekerheden.

In 2010 is de EVD onderdeel geworden van Agentschap NL samen met SenterNovem en OCNL. Deze organisaties hebben hun eigen contracten en raamovereenkomsten met leveranciers. Het samenvoegen van deze contracten/dossiers zal een uitdaging zijn voor Agentschap NL, met risico's op fouten. Wij bevelen aan juist nu extra te sturen op naleving van de interne procedures en de inkoopfunctie te versterken. Wij geven de minister verder in overweging dit moment aan te grijpen voor een integrale controle van alle contractdossiers, vergelijkbaar met de actie Schoon Schip van Directie Bedrijfsvoering (zie § 3.2.2 'Transactie-uitgaven facilitair management').



3.2 Ontwikkeling in de bedrijfsvoering

23

Figuur 4 toont de ontwikkeling van de onvolkomenheden in de bedrijfsvoering van het Ministerie van EZ over de afgelopen drie jaar. Te zien is welke onvolkomenheden wij de laatste jaren hebben aangetroffen in het financieel beheer en het materieelbeheer en in de overige onderdelen van de bedrijfsvoering, en welke onvolkomenheden zijn opgelost.

Figuur 4
Ontwikkeling onvolkomenheden in de bedrijfsvoering
Ministerie van EZ



3.2.1 Verantwoordingstraject beleidsgelden SenterNovem

In het *Rapport bij het Jaarverslag 2008* (Algemene Rekenkamer, 2009e) hebben wij het verantwoordingstraject van beleidsgelden bij SenterNovem beoordeeld als een onvolkomenheid in het financieel beheer. Het verantwoordingsproces van SenterNovem over de beleidsgelden van het Ministerie van EZ en de verantwoordingsinformatie naar de EVD toe was niet op orde. Dit werd vooral veroorzaakt, doordat de financiële administraties van SenterNovem (het systeem BAS) en het Ministerie van EZ (het systeem SAP) niet op elkaar aansloten, waardoor SenterNovem extra acties heeft moeten uitvoeren. Wij hebben een aantal aanbevelingen gedaan, bedoeld om het verantwoordingsproces structureel te verbeteren. Deze zijn:

- de interface BAS-SAP verbeteren en onderhouden;
- elk kwartaal aansluiting maken tussen BAS en SAP en dit inbedden in de reguliere bedrijfsvoering;
- onderzoek doen naar mogelijke vervanging van het huidige BAS.

De aanbevelingen zijn opgevolgd, waardoor de basis voor onze onvolkomenheid weg is gevallen.



Interface BAS-SAP verbeteren en onderhouden

De financiële gegevens uit het BAS over de toegezegde en verstrekte subsidies verwerkt SenterNovem in de SAP-administratie van het Ministerie van EZ. Dit gaat via een 'interface BAS-SAP': een digitale verbinding tussen beide systemen. Hiermee worden de financiële gegevens uit BAS overgeseind en 'vertaald' naar SAP. Deze interface functioneerde in 2008 niet juist, waardoor er verschillen ontstonden tussen de twee systemen. In 2009 heeft het noodzakelijke onderhoud aan deze interface BAS-SAP plaatsgevonden. Het risico dat er verschillen ontstaan, is hiermee verminderd.

Elk kwartaal aansluiting maken tussen BAS en SAP en dit inbedden in de reguliere bedrijfsvoering

Het is nodig om de BAS-administratie periodiek af te sluiten en aan te sluiten met de SAP-administratie van het ministerie om zo goede informatie te geven aan de opdrachtgevers en om de saldibalansstanden intern te beheersen. Door de periodieke afsluiting kan SenterNovem tijdig de verschillen ontdekken en corrigeren. In 2009 heeft SenterNovem de standen uit het BAS periodiek met SAP afgestemd.

Onderzoek doen naar mogelijke vervanging huidig systeem BAS

De ontwikkelingen in 2009, zoals de interface die goed is gaan werken, de afstemmingen die worden gemaakt, maar met name de correctiemodules die zijn geïmplementeerd, maken het volgens SenterNovem niet langer nodig een ander systeem te overwegen ter vervanging van BAS. Wel merken wij op dat implementatie van de tweede correctiemodule van essentieel belang is. Hiermee samenhangend dient ook intrekking van de autorisaties van de 'superaccounts' plaats te vinden. Zie ook § 3.2.3 'Autorisatiebeheer bij SenterNovem'.

We blijven de ontwikkelingen bij het nieuw opgerichte Agentschap NL volgen.

3.2.2 Transactie-uitgaven Facilitair Management

In 2009 is directie Facilitair Management (FM) met Personeel & Organisatie en Informatie & Automatisering gefuseerd tot Directie Bedrijfsvoering (DBV). In het *Rapport bij het Jaarverslag 2008* (Algemene Rekenkamer, 2009e) hebben wij de transactie-uitgaven (en dan vooral contractbeheer en factuurcontrole) van de directie Facilitair Management beoordeeld als een onvolkomenheid in het financieel beheer. De voornaamste tekortkomingen die wij hebben geconstateerd, waren dat het onduidelijk was wie verantwoordelijk is voor de kwaliteit van het



inkoopdossier (de stafdirecties als budgethouder of de afdeling inkoop) en dat het centrale contractenregister niet actueel was. Daarnaast ontbraken in de inkoopdossiers soms belangrijke stukken als actuele prijslijsten, overeenkomsten of opdrachten met onder andere als gevolg dat enkele contracten (deels) in strijd zijn met de Europese aanbestedingsregels en facturen in 2008 mogelijk onterecht betaald waren. Verder werden soortgelijke kosten op verschillende grootboekrekeningen/kostensoorten geboekt. Dat leidde tot minder inzicht in de totale kosten per soortgelijke dienst of levering. Ook waren er diverse uitzonderingsprocedures en zijn werkinstructies onvoldoende geborgd in de Administratieve Organisatie (AO). Daardoor neemt het risico op fouten in de administratie toe. Onze aanbevelingen waren als volgt:

- Verschaf duidelijkheid over taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden van betrokken actoren in het inkoopproces.
- Actualiseer het contractregister.
- Geef inzicht in de totalen van soortgelijke kosten.
- Actualiseer procedures voor factuurcontroles en voer deze uit. Grijp in bij achterblijvende resultaten.

De Directie Bedrijfsvoering heeft in de loop van 2009 een aantal initiatieven ontplooid, zoals het actualiseren van het contractregister, de Administratieve Organisatie/Interne Controle (AO/IC) uitschrijven en het herinrichten van het proces voor inkoop- en contractdossiers. Verder heeft de DBV de actie Schoon Schip uitgevoerd. Die actie houdt in dat alle 122 inkoopovereenkomsten van de DBV zijn doorgelicht. Zie hiervoor verder § 3.3.2. Met deze actie is het eigen contractenregister van de DBV geactualiseerd. Hierbij merken wij wel op dat een centraal contractenregister (met alle contracten van de EZ-organisatie) nog ontbreekt.

We zien verbeteringen in de werkwijze van de DBV. Wij vinden de ontwikkelingen dusdanig positief dat de onvolkomenheid vervalst. Wel is het zaak dat de DBV deze verbeteringen vasthoudt, zodat in 2010 de resultaten van deze verbeteringen concreet zichtbaar worden. We zullen de ontwikkelingen blijven volgen.

3.2.3 Autorisatiebeheer bij SenterNovem

Bij SenterNovem, dat voor het Ministerie van EZ beleid uitvoert rond de onderwerpen innovatie, energie en klimaat, zijn door de auditdienst van het Ministerie van EZ enkele verbeterpunten met betrekking tot het autorisatiebeheer van het administratiesysteem (BAS) gesignaleerd. Ook wij hebben in ons *Rapport bij het Jaarverslag 2008* (Algemene Reken-



kamer, 2009e) opgemerkt dat risico's bestaan in het autorisatiebeheer bij SenterNovem. 26

Al in 2005 constateerde de auditdienst dat een aantal beheerders van het administratiesysteem bij SenterNovem de mogelijkheid had om rechtstreeks mutaties aan te brengen in de database zonder controle-sporen achter te laten. Na een aanbeveling van de auditdienst uit 2008 is SenterNovem in 2009 gestart met een verbetertraject. Onderdeel hiervan is de implementatie van een tweetal correctiemodules. In 2009 is de eerste correctiemodule in gebruik genomen die medewerkers in staat stelt om zelf correcties in de database door te voeren waarbij een controle-spoor zichtbaar blijft. De tweede correctiemodule wordt medio 2010 in gebruik genomen. Tot dan kunnen zeven beheerders rechtstreeks in de database mutaties aanbrengen zonder controlesporen achter te laten. Deze mutaties mogen alleen na goedkeuring van de afdeling Finance en Assurance plaatsvinden.

Sinds 1 januari 2010 heeft SenterNovem nieuwe procedures en een autorisatiematrix geïmplementeerd. De juistheid van de autorisatiematrix heeft de auditdienst van het Ministerie van EZ echter nog niet kunnen vaststellen en ook in het beheer ontbreken bepaalde periodieke controles. Het is van belang dat de vereiste functiescheidingen correct zijn doorvertaald naar autorisaties in BAS.

Er bestaat geen verhoogd risico op onrechtmatige verplichtingen of betalingen vanwege de beheersmaatregelen in het betaalproces. Wel zien wij nog een risico voor de betrouwbaarheid van de gegevens in het administratiesysteem zolang de tweede correctiemodule niet is geïmplementeerd. Wij bevelen aan na inwerkingtreding van de tweede correctiemodule de autorisaties van deze zeven beheerders in te trekken en een uitzonderingsprocedure in te stellen voor noodzakelijke correcties die rechtstreeks in de database plaatsvinden. Verder bevelen wij aan dat de auditdienst de juistheid van de autorisatiematrix zo snel mogelijk vaststelt.

3.2.4 Reviewbeleid

In 2008 hebben wij geconstateerd dat het aantal bij EZ uitgevoerde reviews, met de invoering van het aangepaste reviewbeleid in 2008, flink is teruggelopen, van veertig in de oude situatie naar drie in 2008. Wij vinden het belangrijk dat ministers beschikken over een toereikend beleid om misbruik en oneigenlijk gebruik van subsidiegelden te voorkomen en terug te dringen. Een goed controlebeleid is daar een onderdeel van, via



accountantscontrole door de accountants van de subsidieontvangers, aangevuld met een steekproefsgewijze review vanuit de ministeries op de kwaliteit van die accountantscontroles. Die reviews richten zich in de praktijk niet alleen op de algemene kwaliteitseisen van een accountantscontrole, maar in het bijzonder ook op de specifieke belangen van de minister, zoals de controle op de naleving van de subsidievoorwaarden. We vinden het van belang dat de dienstonderdelen een gedegen risicoanalyse uitvoeren om zo vast te stellen voor welke subsidies reviews nodig zijn.

27

Gedurende het jaar kunnen de beleidsdirecties en baten-lastendiensten reviews bij de auditdienst aanvragen. Aanvullend hierop is er een vast inventarisatiemoment in het najaar, geïnitieerd door directie FEZ en de departementale auditdienst.

In 2009 hebben wij vastgesteld dat directie FEZ en de departementale auditdienst in het najaar, in samenspraak met de beleidsdirecties, besluiten welke reviews uitgevoerd moeten worden. De beleidsdirecties moeten hiervoor risicoanalyses aanleveren. Keuze van de reviews is niet in alle gevallen te herleiden naar de risicoanalyses van de beleidsdirecties. Wij bevelen aan dat alle beleidsdirecties expliciet in hun risicoanalyses aandacht besteden aan de keuze van de reviews.

3.2.5 Overeenkomst met ondernemer

De Staat der Nederlanden (in casu het Ministerie van EZ) heeft een overeenkomst met een ondernemer afgesloten met bepaalde rechten op opbrengsten. Omdat de ondernemer de benodigde informatie al enige jaren niet levert kon de externe accountant geen verklaring afgeven. De ondernemer krijgt onder de overeenkomst op een bepaald moment recht op een winstuitkering, waardoor afwikkeling van dit dossier op korte termijn van groot belang is.

3.2.6 Regeling milieukwaliteit elektriciteitsproductie (MEP)

De MEP-regeling komt al een aantal jaren terug in onze rapporten bij het jaarverslag. In 2007 publiceerden we een onderzoek naar de financiële beheersbaarheid, doelmatigheid en doeltreffendheid van de MEP-regeling. Op 25 maart 2010 verscheen onze terugblik naar dit onderzoek.



Overgang EnerQ naar SenterNovem

Per 1 januari 2009 is de uitvoering van de MEP overgegaan van EnerQ³ naar SenterNovem. EnerQ voerde geen verplichtingenadministratie. Daardoor moesten in één keer alle verplichtingen van toekomstige MEP-betalingen worden ingeboekt bij SenterNovem. De stand van deze openstaande MEP-verplichtingen was per 31 december 2009 € 6,6 miljard.

Het ging per 1 januari 2009 om een verplichtingenstand van € 7,6 miljard.⁴ In overleg met het Ministerie van Financiën heeft het Ministerie van EZ besloten om deze € 7,6 miljard weer te geven als correctie in de openingssaldibalans EZ 2009 op de stand van de openstaande verplichtingen. De conversie is toegelicht in het jaarverslag van het Ministerie van EZ, conform de verslaggevingsvoorschriften. Door de overdracht is de voorschottenstand van het Ministerie van EZ met ongeveer € 2,1 miljard verhoogd.

Biomassaverklaring

In ons *Rapport bij het Jaarverslag 2006 (Algemene Rekenkamer, 2007b)* gaven we aan dat het wenselijk was om een controleprotocol voor de accountantscontrole op de biomassaverklaringen verplicht te stellen. Het ministerie is er verscheidene keren, 1 januari 2009 en 1 januari 2010, niet in geslaagd om het controleprotocol te publiceren. Gezien het belang voor een rechtmatige uitvoering van deze regeling vragen wij aandacht voor een snelle publicatie van het controleprotocol. In onze Terugblik 2010 op de MEP-regeling heeft de minister aangegeven dat het controleprotocol in het voorjaar 2010 gepubliceerd zal worden.

3.2.7 EFRO-programmaperiode 2000-2006

In 2006 heeft Nederland een 'gele' kaart gekregen van de Europese Commissie vanwege systematische tekortkomingen in het beheer van de Nederlandse EFRO-programma's Flevoland, Noord, Oost, Stedelijke gebieden en Zuid.⁵ Naar aanleiding hiervan heeft de minister actie ondernomen en het Nationaal Actieplan (NAP) opgesteld.

³ De MEP werd beheerd door TenneT (de netbeheerder van het landelijk hoogspanningsnet), die voor deze taak als zelfstandig bestuursorgaan (zbo) was aangewezen en die deze taak had gemandateerd aan haar dochter EnerQ. Voor de leesbaarheid gebruiken wij hier de naam EnerQ. De wettelijke taak en de zbo-status zijn op 1 januari 2009 vervallen.

⁴ Deze € 7,6 miljard is het resultaat van de volgende berekening: de bruto maximale aangegane MEP-verplichtingen volgens SenterNovem (€ 10,5 miljard) minus de uitbetaalde MEP-subsidiegelden tot en met 2008 (€ 2,1 miljard) en aanpassingen voortvloeiend uit de controle van de auditdienst.

⁵ EFRO-programma's geven aan op welke wijze en voor welk soort projecten de Europese middelen zullen worden ingezet.



Onderdeel van het NAP was dat de auditdienst van het Ministerie van EZ de uitgaven tot en met ultimo 2006 opnieuw zou controleren. De auditdienst heeft de uitkomsten van de hercontrole op 4 april 2008 aan de Europese Commissie gerapporteerd. Vervolgens heeft de Commissie een audit op de hercontrole uitgevoerd, waarbij de commissie het niet op alle punten eens was met de bevindingen van de auditdienst.

Na verscheidene malen op hoog ambtelijk niveau te hebben overlegd, is uiteindelijk in 2009 overeenstemming bereikt met de Europese Commissie over het correctiebedrag. Op 8 december 2009 heeft de minister van EZ 'het afsluitend correctievoorstel inzake het Nederlandse Nationaal Actieplan EFRO' naar de Commissie gestuurd voor goedkeuring. Hierbij is de grondslag voor het correctiebedrag op ruim € 160 miljoen gesteld. Dit bedrag betreft de totale subsidiabele kosten. Het bedrag bestaat dus uit EFRO, nationale cofinanciering, regionale en private financiering. De Europese Commissie zal alleen de EFRO-gelden kunnen terugvorderen.

Op 8 maart 2010 heeft de Europese Commissie ingestemd met het correctievoorstel, maar met een aantal kanttekeningen. Het voorgestelde correctiebedrag moet transparant worden verwerkt conform de voorgestelde werkwijze, dus per project en programma. Bovendien moet het afsluitingsorgaan (dus de programma-accountants) de implementatie van de correcties onderzoeken en hierover aan de Europese Commissie rapporteren. Ten slotte moet het ministerie extra financiële tabellen voor elk van de vijf programma's verstrekken.

Zoals wij in ons *Rapport bij het Jaarverslag 2008* (Algemene Rekenkamer, 2009e) al hebben opgemerkt, moet het Ministerie van EZ zich beraden welke financiële gevolgen het correctievoorstel heeft voor de nationale cofinanciering van het ministerie. Het kan zijn dat de programma's, door overcommittingen, niets of minder terug hoeven te betalen aan de Europese Commissie dan het correctiebedrag van ruim € 160 miljoen voor de totale subsidiale kosten. Vervolgens is het de vraag hoe het Ministerie van EZ omgaat met de cofinanciering. Wordt de cofinanciering pro rato verlaagd met het eventueel terug te betalen bedrag? Wat is het effect voor de rechtmatigheid van de cofinanciering? Wordt de cofinanciering voor een deel teruggevorderd?

Om helderheid te verschaffen, adviseren wij het ministerie hierover een standpunt in te nemen, dit mede te delen aan de programma-autoriteiten, en er in het volgende jaarverslag over te rapporteren.



3.3 Managementcontrolsysteem

30

Een managementcontrolsysteem (MCS) is een organisatorische voorziening die tot doel heeft te waarborgen dat een organisatie op beheerste wijze en goed bestuurd haar taken uitvoert en doelen realiseert, en zich daarover ook kan verantwoorden. Een goed MCS vormt dus een waarborg voor een goede bedrijfsvoering. In *Rijk verantwoord 2008* (Algemene Rekenkamer, 2009d) hebben wij toegezegd om in 2009 het instrument MCS in samenspraak met de ministeries verder uit te werken. Dit hebben we gedaan in expertmeetings die we in maart 2010 hebben gehouden. Wij zijn voornemens om het verslag hiervan omstreeks Verantwoordingsdag op onze website (www.rekenkamer.nl) te plaatsen.

Van een drietal onderwerpen signaleren wij al enkele jaren dat zij bijzondere aandacht vragen. Dat zijn de sturing van grote ICT-projecten, de naleving van de Europese aanbestedingsregels en de realisatie van de taakstellingen. Dit jaar zijn wij rijksbreed voor deze onderwerpen nagegaan in hoeverre het departementale MCS een goede beheersing ervan ondersteunt.

3.3.1 ICT

'ICT in control' is een belangrijk onderdeel van het MCS van een ministerie. Onder ICT in control vallen de volgende twee onderwerpen:

- de inrichting van de functie van Chief Information Officer (CIO);
- de rapportage over grote ICT-projecten.

In 2008 heeft het kabinet besloten dat alle ministeries in het tweede kwartaal van 2009 de CIO-functie zouden invullen. In haar brief van 12 december 2008 heeft de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) de Tweede Kamer geïnformeerd over de taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden van deze rol. Inmiddels is bij alle ministeries de CIO-functie ook inderdaad ingevuld. De minister van BZK wil met de aanstelling van CIO's op alle departementen en de introductie van uniforme rapportages over grote ICT-projecten aan de Tweede Kamer, de uitvoering en de besturing van grote ICT-projecten verbeteren.

Bij (bijna) elk ministerie hebben wij een groot ICT-project geselecteerd en zijn we nagegaan hoe daarover in de uniforme rapportages over ICT-projecten aan de Tweede Kamer is gerapporteerd. Het Ministerie van EZ kent geen grote projecten volgens de door het Ministerie van BZK gehanteerde definitie. Het Ministerie van EZ levert voor een aantal



projecten echter wel rapportages aan de Tweede Kamer, conform de door het Ministerie van BZK opgestelde formats. De totstandkoming van de departementale rapportage over deze projecten wordt beoordeeld door de departementale auditdienst (DAD) van het Ministerie van EZ.

31

3.3.2 EU-aanbestedingen

Sinds begin jaren zeventig bestaan er binnen de Europese Unie (EU) regels om ervoor te zorgen dat alle bedrijven binnen de EU ongeacht hun nationaliteit kunnen meedingen naar overheidsopdrachten binnen de EU. Daarnaast bevorderen deze regels de transparantie en integriteit van het overheidshandelen.

Wij moeten echter al vele jaren constateren dat deze regels geregeld worden overtreden. Wij zien de naleving van de Europese aanbestedingsregelgeving als een belangrijk aandachtspunt voor een MCS van een ministerie. Wij vinden het van belang dat ministers inzicht hebben in de mogelijke oorzaken van het niet naleven van deze regels. Wij zijn daarom voor 2009 nagegaan of en hoe elk ministerie daar inzicht in verwerft. Daartoe hebben we bij het Ministerie van EZ onderzocht hoe de auditdienst de naleving van de Europese aanbestedingsregelgeving heeft gecontroleerd. Wij stellen vast dat de DAD systematisch onderzoek doet naar de naleving van deze regels. Verder hebben we gekeken of, als er fouten en onzekerheden in de naleving van de Europese aanbestedingsregelgeving werden geconstateerd, de auditdienst heeft gezocht naar verklaringen daarvoor. De auditdienst heeft niet specifiek naar verklaringen gezocht voor het niet naleven van de Europese aanbestedingsrichtlijnen.

Wij constateren dat er in 2009 bij het Ministerie van EZ negentien fouten zijn gemaakt bij de naleving van de Europese aanbestedingsregelgeving voor een totaalbedrag van € 2.608.942. In zes gevallen is er sprake van een onzekerheid bij de naleving van de regels, voor een totaalbedrag van € 1.633.110 (zie bijlagen).

Een gedeelte van deze fouten is aan het licht gekomen door een integrale doorlichting van alle 122 lopende inkoopovereenkomsten van de DBV (actie Schoon Schip). Daarbij is bij achttien inkoopovereenkomsten geconstateerd dat de gunning niet volgens de Europese aanbestedingsregels is gegaan. Bij een aantal dossiers waren de fouten niet op korte termijn te herstellen. Dit heeft voor 2009 geleid tot in totaal elf fouten, met verschillende oorzaken.



Bij de EVD is in 2009 sprake van vijf fouten en vier onzekerheden bij het naleven van de Europese aanbestedingsvoorschriften. De overkoepelende oorzaak hiervan is dat de EVD interne procedures niet heeft nageleefd (zie ook § 3.1).

32

3.3.3 Taakstelling

In de nota *Vernieuwing Rijksdienst* van september 2007 (Kabinet, 2007) heeft het kabinet een taakstelling voor de rijksdienst vastgelegd. Die taakstelling is een bezuiniging van € 630 miljoen, verdeeld over de ministeries en over 35 zelfstandige bestuursorganen (zbo's), wat neerkomt op circa 11.000 fte's. Daarbij komt nog een taakstelling van ongeveer 1800 fte's bij de zogenoemde tariefgefinancierde diensten. Dat zijn diensten van agentschappen en zbo's die geheel of gedeeltelijk door derden worden betaald. In totaal is de afslanking voor het Rijk dus vastgesteld op ongeveer 12.800 fte's in de periode 2008-2011. Als peildatum voor de afslanking is de feitelijke bezetting in fte's op 31 december 2006 aangehouden: totaal 175.000 fte's waarvan 120.000 fte's bij het Rijk en 55.000 fte's bij zbo's. De taakstelling is verdeeld over 2008 (1/8e deel), 2009 (1/8e deel), 2010 (1/4e deel) en 2011 (1/2e deel). Bij de taakstelling is rekening gehouden met de verschillende onderdelen van de ministeries, namelijk beleid, ondersteuning, inspectie en uitvoering. Beleid moet met ongeveer 20% verminderen, ondersteuning met ongeveer 25%, inspectie met ongeveer 20% en uitvoering met ongeveer 5 à 10%.

De minister van BZK is verantwoordelijk voor de coördinatie van dit programma en voor de voortgangsrapportage aan de Tweede Kamer. De vakministers zijn verantwoordelijk voor het realiseren van de taakstelling op het eigen ministerie. Ieder ministerie heeft voor zichzelf en voor de zbo's die onder het ministerie ressorteren een plan van aanpak opgesteld waarin staat hoe de taakstelling zal worden ingevuld conform de aangegeven fasering en binnen de kaders die daarbij zijn gesteld in termen van geld en functies.

De inhuur van derden mag niet stijgen om de weggevallen fte's van de taakstelling Vernieuwing Rijksdienst te compenseren. Cijfers over de inhuur van externen zijn niet opgenomen in de voortgangsrapportages over de Vernieuwing Rijksdienst. Wel rapporteren de ministeries sinds 2007 in hun departementale jaarverslag over hun externe inhuur.

Uitvoering taakstelling

De vraag is hoe per ministerie de voorgenomen taakstelling wordt uitgevoerd. Is het management op dit terrein in control? Om antwoorden



op deze vragen te krijgen, hebben wij het plan van aanpak van het Ministerie van EZ nader bekeken. We hebben onderzocht hoe dit plan wordt uitgevoerd en hoe het ministerie de voortgang bewaakt.

33

Het uitgangspunt voor de uitvoering van de taakstelling door het Ministerie van EZ is het in 2007 opgestelde plan *Naar een kleiner en slagvaardiger EZ* (EZ, 2007). Echter sommige zaken met betrekking tot de organisatie van het ministerie zijn inmiddels veranderd ten opzichte van 2007. Zo zijn er diverse reorganisaties geweest. In de fte-doelen zijn ook verschillende wijzigingen aangebracht vanwege onder andere interne reorganisaties, overboekingen van en naar andere ministeries en het gehonoreerd krijgen van fte's voor het uitvoeren van extra opgelegde taken. De wijzigingen worden geadmistreerd door het ministerie. In deze administratie wordt ook vastgelegd hoe de voortgang van de taakstelling is verdeeld over de eerder genoemde categorieën.

Het Ministerie van EZ volgt het tijdschema dat destijds is vastgelegd door het Ministerie van BZK. De voortgang van het schema wordt bewaakt door de directie FEZ. De SG Vernieuwing Rijksdienst (VRD) toetst enkele malen per jaar aan de hand van de cijfers uit het personeelssysteem P-direkt of ministeries nog op koers liggen. De totale voortgang in fte's, categorieën en het tijdschema zijn elementen van de controle. Binnen het Ministerie van EZ wordt de uitvoering van het integrale plan voor de taakstelling bewaakt door het Bureau Bestuursraad, waarbij de directie FEZ en de DBV belangrijke adviseurs zijn. De centrale review op de uitvoering van het plan wordt uitgevoerd door de SG VRD. Dit leidt tot jaarlijkse voortgangsrapportages die besproken worden in het Secretaris-Generaal Overleg (SGO) en de Medezeggenschapsraad. Vervolgens worden ze aangeboden aan de Tweede Kamer. Het overzicht van de bezetting van het Ministerie van EZ is door het ministerie met de SG VRD afgestemd. In dit afstemmingsoverleg is geconcludeerd dat het Ministerie van EZ voor 2009 'op koers' ligt.

Inhuur externen

In 2009 is bepaald dat de uitgaven voor externe inhuur van de rijksoverheid per jaar niet meer mogen bedragen dan 13% van de totale personele kosten. Hogere uitgaven voor externe inhuur moeten worden uitgelegd. Iedere minister rapporteert aan de Tweede Kamer over de hoogte van de uitgaven voor externe inhuur in een bijlage bij het jaarverslag.

Wij zijn voor de verantwoording over 2009 nagegaan of de informatie die de minister van EZ heeft opgenomen in de bijlage grote verschillen bevat ten opzichte van de informatie uit de jaarverslagen 2007 en 2008 en hoe



de minister deze verschillen toelicht. Wij stelden vast dat het totale bedrag dat vanaf 2007 door het Ministerie van EZ aan de inhuur van externen wordt besteed een stijgende lijn vertoont. Ook zit het ministerie met 25% (ruim) boven de norm van 13%. Er wordt een toelichting gegeven op deze afwijking.

34

De auditdienst verricht geen werkzaamheden die specifiek gericht zijn op uitgaven aan externe inhuur maar voert wel controlewerkzaamheden uit ten aanzien van de bijlage bij het jaarverslag.

3.4 Single information, single audit

Het kabinetsbeleid is gericht op het verminderen van de administratieve lasten voor de overheid, zowel op rijksniveau als op provinciaal en gemeentelijk niveau. Eén van de middelen die het kabinet daarvoor inzet is het principe 'single information single audit' (sisa). Sisa houdt in dat provincies en gemeenten zich niet over elke specifieke uitkering die zij vanuit het Rijk ontvangen, afzonderlijk hoeven te verantwoorden en dat de accountantscontrole van de specifieke uitkeringen deel uitmaakt van de controle van de jaarlijkse financiële verantwoording.

Specifieke uitkeringen in de Financiële-verhoudingswet

In artikel 15a lid 1 van de Financiële-verhoudingswet wordt het instrument 'specifieke uitkering' als volgt omschreven: "Elke bijdrage uit 's Rijks kas die door of vanwege onze minister wie het aangaat onder voorwaarden ten behoeve van een bepaald openbaar belang aan provincies en gemeenten wordt verstrekt, is een specifieke uitkering."

Met andere woorden: specifieke uitkeringen zijn bestemd voor specifieke doelen die door gemeenten of provincies moeten worden gerealiseerd. Omdat er veel administratieve lasten zijn gemoeid met deze uitkeringen, wil het kabinet ze drastisch in aantal reduceren. Met de wijziging van de Financiële-verhoudingswet per 1 augustus 2008 is er een nieuwe optie binnen de categorie van specifieke uitkeringen bijgekomen: de verzameluitkering. Hierin worden afzonderlijke specifieke uitkeringen gebundeld tot één uitkering per beleidsthema. Daarnaast kunnen op grond van de wetswijziging specifieke uitkeringen worden omgezet in decentralisatie-uitkeringen. Voor zover de specifieke uitkeringen gehandhaafd blijven, wil het kabinet 'sisa' inzetten om de lastendruk te verminderen.

Het sisaprincipe wordt toegepast sinds het verantwoordingsjaar 2006. Gemeenten en provincies hebben dus voor het eerst in 2007 volgens dit principe hun verantwoording aangeleverd bij de departementen. Behalve sisa wordt ook 'single review' toegepast door de departementale auditdiensten. Dat wil zeggen dat de accountant van een provincie of een gemeente slechts één keer wordt gereviewd door een accountant van het Rijk.



Het Ministerie van BZK coördineert het beleid voor sisa en single review om ervoor te zorgen dat alle departementen op adequate wijze worden voorzien van informatie over specifieke uitkeringen.

35

Ontwikkeling specifieke uitkeringen

Volgens het Onderhoudsrapport Specifieke uitkeringen (OSU) 2009 dat op 27 april 2009 door de minister van BZK aan de Tweede Kamer is gestuurd, bedroeg het totaal aantal specifieke uitkeringen van het Rijk 109 (BZK, 2009).

Het Ministerie van EZ had in 2009 elf specifieke uitkeringen, twee meer dan in het OSU. In 2009 worden zes specifieke uitkeringen gefinancierd met geld uit het Fonds economische structuurversterking (FES).

De bedoeling is dat met de wijziging van de FES-wet deze specifieke uitkeringen weer verdwijnen en via het gemeente- en provinciefonds worden uitgekeerd. Als de specifieke uitkeringen die met FES-geld zijn gefinancierd, aflopen, loopt het aantal specifieke uitkeringen in 2012 terug naar vier. Het Ministerie van EZ past de verzameluitkering in 2009 niet toe. Er zijn in 2009 geen specifieke uitkeringen omgezet in decentralisatie-uitkeringen.

Volgens opgave van het Ministerie van EZ bedroegen de verplichtingen in 2009 € 366 miljoen, de uitgaven € 107 miljoen. De verplichtingen hebben met name betrekking op EFRO-gelden die niet via sisa worden verantwoord.

Toepassing sisa

Provincies en gemeenten moesten zich in 2009 via de Sisabijlage 2008 verantwoorden over vier specifieke uitkeringen.

Uit ons onderzoek naar de toepassing van sisa bij het Ministerie van EZ blijkt het volgende:

- Een aantal specifieke uitkeringen loopt niet via sisa; voor een deel is dat logisch omdat projecten aflopen. Voor de programma's van het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling (EFRO) kan de verantwoording niet via sisa worden afgelegd omdat hiervoor een eigen verantwoordingstraject richting de Europese Commissie geldt.
- De sisabijlage van het Ministerie van EZ wijkt op onderdelen af van die van andere departementen, omdat de gelden op projectbasis worden verstrekt en het ministerie zich hierover pas aan het eind van de projecten hoeft te verantwoorden. Met ingang van 2010 zal het Ministerie van EZ in de reguliere opzet van de sisabijlage worden opgenomen.
- In de sisabijlage van het Ministerie van EZ zijn wel indicatoren bepaald, maar is in geen enkel geval de 'aard van de controle' door



de accountant aangegeven. Volgens het Ministerie van EZ kijkt de gemeentelijke accountant naar het totale project over verscheidene jaren. Het ministerie verwacht een rechtmatigheidsverklaring van de gemeentelijke accountant bij de eindverantwoording. Met de aanpassing van de sisabijlage aan de reguliere opzet zal het ministerie wel op jaarbasis verantwoording afleggen.

36

3.5 Oordeel over totstandkoming informatie in jaarverslag 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 informatie over de bedrijfsvoering dient op grond van de CW 2001:

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

Deze twee aspecten, die geen betrekking hebben op de kwaliteit van de informatie zelf, betrekken wij in ons oordeel over de informatie over de bedrijfsvoering.

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

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

Oordeel

De informatie over de bedrijfsvoering in het Jaarverslag 2009 van het Ministerie van Economische Zaken is op deugdelijke wijze tot stand gekomen en voldoet aan de verslaggevingsvoorschriften.



In de bijlagen van ons rapport bij het Jaarverslag 2009 van het Ministerie van EZ staat een overzicht van *alle* fouten en onzekerheden. **37**



4 Financiële informatie

38

Wij hebben de financiële informatie in het Jaarverslag 2009 van het Ministerie van EZ beoordeeld. We hebben onderzocht of de minister het begrotingsgeld volgens de regels heeft ontvangen en uitgegeven en of zij daarover in het jaarverslag goede verantwoording heeft afgelegd.

4.1 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 baten-lastendiensten en de toelichting daarbij.

De financiële informatie dient op grond van de CW 2001:

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

Oordeel

De financiële informatie in het Jaarverslag 2009 van het Ministerie van Economische Zaken voldoet aan de eisen die de CW 2001 stelt. Dit betekent dat wij geen belangrijke fouten en onzekerheden in de rechtmatigheid en de deugdelijke weergave hebben geconstateerd die de tolerantiegrenzen overschrijden, en dat de informatie voldoet aan de verslaggevingsvoorschriften.

Het totaalbedrag van alle geconstateerde fouten en onzekerheden blijft onder de tolerantiegrens voor de financiële informatie in het jaarverslag als geheel.

In de bijlagen van ons rapport bij het Jaarverslag 2009 van het Ministerie van EZ staat een overzicht van *alle* fouten en onzekerheden.



Het bedrag aan verplichtingen en uitgaven omvat in totaal € 0,3 miljoen, respectievelijk € 15 miljoen aan overschrijdingen op de begrotingsartikelen 4, 9 en 10. Gaan de Staten-Generaal niet akkoord met de hiermee samenhangende slotwetmutaties, dan moeten wij ons oordeel over de financiële informatie mogelijk herzien.

Naleving Europese aanbestedingsregels

Wij zijn nagegaan in hoeverre het ministerie de Europese aanbestedingsregels naleeft. Wij hebben vastgesteld dat bij het Ministerie van EZ in negentien gevallen met een totaalbedrag van € 2.608.942 deze regels niet zijn nageleefd en dat voor zes gevallen met een totaalbedrag van € 1.633.110 er geen zekerheid bestaat over de naleving van de Europese aanbestedingsregels. Zie ook § 3.3.2 'EU-aanbestedingen'.

4.2 Oordeel over 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;
- te voldoen aan de verslaggevingvoorschriften.

Oordeel

De informatie in de saldibalans in het Jaarverslag 2009 van het Ministerie van Economische Zaken voldoet aan de eisen die de CW 2001 stelt. Dit betekent dat wij geen belangrijke fouten en onzekerheden in de rechtmatigheid en de deugdelijke weergave hebben geconstateerd die de tolerantiegrenzen overschrijden, en dat de informatie voldoet aan de verslaggevingsvoorschriften.

In 2009 heeft het Ministerie van Economische Zaken voor een bedrag van € 2.130,3 miljoen aan openstaande voorschotten afgerekend. Wij zijn van oordeel dat de afgerekende voorschotten voldoen aan de gestelde eisen.

Het totaalbedrag van alle geconstateerde fouten en onzekerheden in de saldibalansposten blijft onder de tolerantiegrens voor de saldibalans als geheel.



In de bijlagen van ons rapport bij het Jaarverslag 2009 van het Ministerie van EZ staat een overzicht van *alle* fouten en onzekerheden.



Gebruikte afkortingen

41

AAL	Audit Actielijst
AEP	(directie) Algemene Economische Politiek
AO	Administratieve Organisatie
AT	Agentschap Telecom
BAS	Basis Administratie Systeem
BZK	(Ministerie van) Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
CBS	Centraal Bureau voor de Statistiek
CIO	Chief Information Officer
COVA	Centraal Orgaan Voorraadvorming Aardolieproducten
CW	Comptabiliteitswet (2001)
DAD	departementale Auditdienst
DBV	Directie Bedrijfsvoering
DG ET	(directoraat-generaal) Energie en Telecom
DG EP	(directoraat-generaal) Economische Politiek
DG OI	(directoraat-generaal) Ondernemen en Innovatie
EBR	Energie Beheer Nederland
ED	(directie) Energie en Duurzaamheid
EFRO	Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling
EM	(directie) Energiemarkt
EMC	(directie) Europa, Mededinging en Consumenten
EU	Europese Unie
EVD	Economische Voorlichtingsdienst
EZ	(Ministerie van) Economische Zaken
FES	Fonds economische structuurversterking
FEZ	(directie) Financieel-Economische Zaken
FM	(directie) Facilitair Management
GO	Garantie Ondernemingsfinanciering
HP	(directie) Handelspolitiek en Globalisering
I	(directie) Innovatie
ICT	(directie) ICT en Toepassing
IO	(directie) Internationaal Ondernemen
MEP	Milieukwaliteit Elektriciteitsproductie (een subsidieregeling)
MOR	Meeropbrengstenregeling Gronings Aardgas
NAP	Nationaal Actieplan
NIVR	Nederlands Instituut voor Vliegtuigontwikkeling en Ruimtevaart
NMa	Nederlandse Mededingingsautoriteit
NMi	Nederlands Meetinstituut
O	(directie) Ondernemen
OCNL	Octrooicentrum Nederland
OPTA	Onafhankelijke Post en Telecommunicatie Autoriteit
OSU	Onderhoudsrapport Specifieke Uitkeringen



REB	(directie) Ruimtelijk Economisch Beleid	42
RWT	Rechtspersonen met een Wettelijke Taak	
SDE	Stimulering duurzame energieproductie	
SG	Secretaris-Generaal	
S&O	Speur- en ontwikkeling	
sisa	Single information, single audit	
SodM	Staatstoezicht op de Mijnen	
TM	(directie) Telecommarkt	
WBSO	Wet Bevordering Speur & Ontwikkelingswerk	
WJZ	(directie) Wetgeving en Juridische Zaken	
Zbo	Zelfstandig bestuursorgaan	

Op www.rekenkamer.nl staat een verklarende woordenlijst met begrippen die veel voorkomen in onze rapporten bij de jaarverslagen.



Overzicht fouten en onzekerheden bij Europese aanbestedingen

43

	Categorieën	Artikel	Reden	Bedrag fout	Bedrag onzeker
1	Diensten ICT	artikel 21* algemeen	Onterecht niet Europees aanbesteed	€ 52.546	
2	Diensten ICT	artikel 21* algemeen	Onterecht niet Europees aanbesteed (in 2001, uitgaven 2009 fout)	€ 590.562	
3	Diensten ICT	EVD	Contract onrecht niet Europees aanbesteed	€ 449.402	
4	Diensten/Personeel	artikel 21* algemeen	Aanbesteed onder verkeerde raamovereenkomst	€ 137.225	
5	Diensten/Personeel	artikel 21* algemeen	Onterecht niet Europees aanbesteed	€ 63.856	
6	Diensten/Personeel	EVD	Niet gebruikmaken van raamovereenkomst	€ 55.506	
7	Diensten/Personeel	EVD	Valt niet onder raamovereenkomst	€ 113.163	
8	Diensten/Transport/vervoer	artikel 21 algemeen	Valt niet onder raamovereenkomst	€ 141.949	
9	Diensten/Transport/vervoer	artikel 21 algemeen	Valt niet onder raamovereenkomst	€ 5.475	
10	Diensten/Transport/vervoer	EVD	Valt niet onder raamovereenkomst	€ 87.488	
11	Diensten/Overig	artikel 21* algemeen	Onterechte verlenging overeenkomst na bezwaar op gunning	€ 109.015	
12	Diensten/Overig	artikel 21* algemeen	Onterecht niet Europees aanbesteed	€ 34.718	
13	Diensten/Overig	artikel 21* algemeen	Onterecht niet Europees aanbesteed	€ 100.000	
14	Diensten/Overig	artikel 21* algemeen	Onterecht niet Europees aanbesteed	€ 95.176	
15	Diensten/Overig	artikel 21* algemeen	Overeenkomst ontbreekt, onrecht niet Europees aanbesteed	€ 57.820	
16	Diensten/Overig	artikel 21* algemeen	Verlenging is niet Europees aanbesteed	€ 150.000	
17	Diensten/Overig	artikel 21* algemeen	Onterecht niet Europees aanbesteed	€ 108.000	
18	Diensten/Overig	OCNL	Onterecht niet Europees aanbesteed	€ 103.687	
19	Diensten/Overig	EVD	Niet nakomen voorwaarden raamovereenkomst	€ 153.354	
	Totaal fouten			€ 2.608.942	

- = actie Schoon Schip van DBV, in totaal 11 fouten.



	Categorieën	Artikel	Reden	Bedrag fout	Bedrag onzeke
1	Diensten ICT	PIAN0o	Onduidelijk of terecht niet is aanbesteed		€ 120.666
2	Diensten/Transport/ vervoer	artikel 21	Onduidelijk of aparte aanbesteding nodig is of kan op bestaand contract.		€ 172.008
3	Diensten/Personeel	EVD	Onduidelijk of gunning rechtmatig		€ 78.342
4	Diensten/Personeel	EVD	Onduidelijk of verlenging contract onterecht niet is aanbesteed		€ 300.000
5	Diensten/Personeel	EVD	Onduidelijk of contract onterecht niet is aanbesteed		€ 177.031
6	Diensten/Overig	EVD	Onduidelijk of aparte aanbesteding nodig is of kan op bestaand contract		€ 785.063
	Totaal onzeke				€ 1.633.110



Literatuur

45

Algemene Rekenkamer (2007a). *Toezicht op de mededinging door de NMa*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2006-2007, 31 055, nrs. 1-2. Den Haag: Sdu.

Algemene Rekenkamer (2007b). *Rapport bij het Jaarverslag 2006 van het Ministerie van Economische Zaken (XIII)*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2006-2007, 31 031 XIII, nr. 2. Den Haag: Sdu.

Algemene Rekenkamer (2007c). *Staat van de beleidsinformatie 2007*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2006-2007, 31 029, nr. 1. Den Haag: Sdu.

Algemene Rekenkamer (2007d). *Subsidieregeling "Milieukwaliteit Elektriciteitsproductie" (MEP)*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2006-2007, 31 028, nr. 1. Den Haag: Sdu.

Algemene Rekenkamer (2007e). *Tariefstelling Stadsverwarming*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2006-2007, 30 150, nr. 3. Den Haag: Sdu.

Algemene Rekenkamer (2007f). *Europees Handelssysteem voor CO₂-emissierechten, Implementatie in Nederland*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2007-2008, 31 252, nrs. 1-2. Den Haag: Sdu.

Algemene Rekenkamer (2008a). *Reductie administratieve lasten voor het bedrijfsleven. Terugblik 2008*. Tweede kamer, vergaderjaar 2007-2008, 30 605, nrs. 1-2. Den Haag: Sdu.

Algemene Rekenkamer (2008b). *Staat van de beleidsinformatie 2008*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2007-2008, 31 456, nrs. 1-2. Den Haag: Sdu

Algemene Rekenkamer (2008c). *Herstructurering van bedrijventerreinen*, Tweede Kamer, vergaderjaar 2008-2009, 31 760, nrs. 1-2. Den Haag: Sdu.

Algemene Rekenkamer (2009a). *Tariefregulering energienetbeheer*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2008-2009, 31 901, nrs. 1-2. Den Haag: Sdu.

Algemene Rekenkamer (2009b). *Buitenlandvergoedingen rijksambtenaren 2002-2008; Deel A: detacheringen zonder bezoldiging*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2008-2009, 31 910, nrs. 1-2. Den Haag: Sdu.



Algemene Rekenkamer (2009c). *Buitenlandvergoedingen rijksambtenaren 2002-2008; Deel B: detacheringen met bezoldiging*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2008-2009, 31 910, nrs. 6-7. Den Haag: Sdu.

Algemene Rekenkamer (2009d). *Rijk verantwoord 2008; Rapport bij het Financieel jaarverslag van het Rijk 2008 en uitkomsten rechtmatigheids-onderzoek*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2008-2009, 31 924, nr. 2. Den Haag: Sdu.

Algemene Rekenkamer (2009e). *Rapport bij het Jaarverslag 2008 van het Ministerie van Economische Zaken (XIII)*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2008-2009, 31 924 XIII, nr. 2. Den Haag: Sdu.

Algemene Rekenkamer (2009f). *Staat van de Beleidsinformatie 2009*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2008-2009, 31 939, nrs. 1-2. Den Haag: Sdu.

Algemene Rekenkamer (2009g). *Weloverwogen toezicht. Een analyse van departementale toezichtvisies. RWT verkenningen deel 2*. Den Haag, 25 juni 2009.

Algemene Rekenkamer (2009h). *Rapport bij de Nederlandse EU-lidstaatverklaring 2008*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2008-2009, 31 940, nrs. 1-2. Den Haag: Sdu.

Algemene Rekenkamer (2009i). *Lissabonstrategie voor duurzame economische groei en werkgelegenheid in Europa*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2009-2010, 32 136, nrs. 1-2. Den Haag: Sdu.

Algemene Rekenkamer (2009j). *Europees handelssysteem voor CO₂-emissierechten Implementatie in Nederland; Terugblik 2009*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2009-2010, 31 252, nrs. 7-8. Den Haag: Sdu.

Algemene Rekenkamer (2009k). *Financiële verhoudingen tussen de bestuurslagen; Geldstromen en verantwoordelijkheden bij decentraal uitgevoerd beleid*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2009-2010, 32 249, nrs. 1-2. Den Haag: Sdu.

Algemene Rekenkamer (2010a). *Overzicht stimuleringsmaatregelen kabinet in het kader van kredietcrisis*. Tweede Kamer, Den Haag, 14 januari 2010.



Algemene Rekenkamer (2010b). *Monitoring verwerving Joint Strike Fighter*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2009-2010, 31 300, nrs. 3-14. Den Haag: Sdu.

47

Algemene Rekenkamer (2010c). *EU trendrapport 2010*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2009-2010, 32 306, nrs. 1-2. Den Haag: Sdu.

Algemene Rekenkamer (2010d). *Terugblik 2010 op Subsidieregeling «Milieukwaliteit Elektriciteitsproductie» (MEP)*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2009-2010, 32 340, nrs. 1-2. Den Haag: Sdu.

Algemene Rekenkamer (2010e). *Stand van zaken integriteitszorg Rijk 2009*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2009-2010, 32 341, nrs. 1-2. Den Haag: Sdu.

BZK (2009). *Vaststelling van de begrotingsstaat van het gemeentefonds voor het jaar 2009. Brief aan de Tweede Kamer over Onderhoudsrapport specifieke uitkeringen 2009*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2008-2009 31 700 B, nr. 15. Den Haag: Sdu.

Algemene Rekenkamer (2010f). *Staat van de beleidsinformatie 2010*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2009-2010, 32 380, nrs. 1-2. Den Haag: Sdu.

EZ (2007). *Naar een kleiner en slagvaardiger EZ*. Den Haag, 15 juni 2007.

EZ (2008). *Reviewbeleid Ministerie van Economische Zaken*. Ministerie van Economische Zaken, notanummer FEZ/BB/8143909. Den Haag 2008.

Kabinet (2007). *Nota Vernieuwing Rijksdienst*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2007-2008, 31 201, nr. 3h. Den Haag: Sdu.