

Vergaderjaar 2010–2011

32 710 XIII

**Jaarverslag en slotwet Ministerie van
Economische Zaken, Landbouw en Innovatie
2010**

Nr. 2

**RAPPORT BIJ HET JAARVERSLAG 2010 VAN HET MINISTERIE
VAN ECONOMISCHE ZAKEN, LANDBOUW EN INNOVATIE (XIII)**

Aan de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 18 mei 2011

Hierbij bieden wij u aan het op 6 mei 2011 door ons vastgestelde «Rapport bij het Jaarverslag 2010 van het Ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie (XIII)», uitsluitend betreffend het voormalige Ministerie van Economische Zaken.

Algemene Rekenkamer

drs. Saskia J. Stuiveling,
president

dr. Ellen M.A. van Schoten RA,
secretaris

INHOUD

| | blz. |
|---|-----------|
| Samenvatting | 5 |
| 1 Over dit onderzoek | 7 |
| 1.1 Wettelijke oordelen | 7 |
| 1.2 Onderzoek naar de beleidsinformatie | 7 |
| 1.3 Onderzoek naar de bedrijfsvoering | 8 |
| 1.4 Onderzoek naar de financiële informatie | 8 |
| 1.5 Het Ministerie van Economische Zaken | 9 |
| 2 Beleidsinformatie | 11 |
| 2.1 Beschikbaarheid van de beleidsinformatie | 11 |
| 2.2 Bruikbaarheid beleidsinformatie | 14 |
| 2.3 Oordeel over totstandkoming informatie over gevoerd beleid | 15 |
| 2.4 Praktijktoets: Veiligheid Kleine Bedrijven | 16 |
| 3 Bedrijfsvoering | 20 |
| 3.1 Ontwikkeling van de bedrijfsvoering | 20 |
| 3.1.1 Onvolkomenheid Europese aanbestedingen bij EVD/Agentschap NL | 20 |
| 3.1.2 Overige ontwikkelingen in de bedrijfsvoering | 21 |
| 3.2 Overzicht bedrijfsvoering 2010 | 23 |
| 3.3 Oordeel over het financieel beheer en materieelbeheer | 25 |
| 3.4 Personeelsbeheer | 26 |
| 3.5 Vereenvoudigde procedure voor inkopen | 27 |
| 3.6 Oordeel over totstandkoming informatie over de bedrijfsvoering | 28 |
| 4 Financiële informatie | 29 |
| 4.1 Oordeel over de financiële informatie in het jaarverslag | 29 |
| 4.2 Oordeel over de saldi-balans en toelichting | 29 |
| 4.3 Overzicht per begrotingsartikel | 30 |
| 5 Reactie minister van EL&I en nawoord Algemene Rekenkamer | 32 |
| 5.1 Reactie minister van EL&I | 32 |
| 5.2 Nawoord Algemene Rekenkamer | 35 |
| Audit Actielijst | 36 |
| Bijlage Overzicht fouten en onzekerheden in de financiële informatie in het Jaarverslag 2010 van het Ministerie van EL&I | 37 |
| Gebuurde afkortingen | 43 |
| Literatuur | 44 |

SAMENVATTING

In dit rapport presenteren wij de resultaten van ons onderzoek naar het Jaarverslag 2010 van het Ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie (EL&I, 2011) dat het voormalige Ministerie van Economische Zaken (EZ) betreft. We presenteren ook ons onderzoek naar de bedrijfsvoering van het voormalige Ministerie van EZ.

Het Ministerie van Economische Zaken is in oktober 2010 met het aantreden van het kabinet-Rutte/Verhagen overgegaan naar het Ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie (EL&I). Wij richten onze rapportage daarom tot de huidige bewindspersoon van het Ministerie van EL&I.

Wij hebben onderzocht of het gevoerde financieel beheer en materieelbeheer en de daartoe bijgehouden administraties van het Ministerie van EZ voldoen aan de eisen van rechtmatigheid, ordelijkheid en controleerbaarheid. Daarnaast hebben wij onderzoek gedaan naar het gevoerde beleid en naar overige onderdelen van de bedrijfsvoering.

De belangrijkste uitkomsten van ons onderzoek naar het Jaarverslag 2010 van het Ministerie van EL&I zijn:

- Over 2010 was de situatie van het ministerie op het vlak van bedrijfsvoering en verantwoording relatief stabiel, afgezien van het door fusie (van SenterNovem met de Economische Voorlichtingsdienst en Octrooicentrum Nederland) ontstaan van het Agentschap NL. In 2011 zal de bedrijfsvoering in het teken staan van de overgang naar het nieuwe Ministerie van EL&I. Er bestaat een aantal verschillen tussen de beide voormalige Ministeries van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) en EZ die geharmoniseerd zullen moeten worden. Dit zal de nodige energie gaan kosten.
De bedrijfsvoering van het Ministerie van EZ voldeed over het algemeen aan de eisen, met uitzondering van de naleving van de regels rond Europese aanbestedingen en opdrachtverleningen bij de baten-lastendienst Agentschap NL. Hoewel Agentschap NL een organisatiebreed verbeterproces voor het inkoopbeheer heeft ingezet, waren over heel 2010 gezien de processen rond inkopen nog niet op orde. Bij verscheidene opdrachten heeft Agentschap NL de Europese aanbestedingsrichtlijnen niet nageleefd.
- Het Jaarverslag 2010 van het Ministerie van EL&I biedt meer inzicht in de realisatie van beleidseffecten en minder inzicht in de realisatie van beleidsprestaties dan het jaarverslag over 2009.
- Uit ons onderzoek naar de bruikbaarheid van de beschikbare informatie over het gevoerde beleid blijkt dat voor de door ons onderzochte doelstelling in het jaarverslag te weinig inzichtelijk is gemaakt of de effecten daadwerkelijk zijn gerealiseerd.
We hebben een praktijktoets gedaan naar de subsidieregeling Veiligheid Kleine Bedrijven (VKB) waarmee kleine ondernemingen worden gestimuleerd om preventieve maatregelen te treffen tegen criminaliteit. Het Ministerie van EZ heeft weinig zicht op de resultaten van de subsidie. De ontwikkeling van de criminaliteitscijfers toont wel aan dat de subsidie naar de branche gaat waar de problemen het grootst zijn. In de praktijk blijkt dat het leveren van maatwerk in de uitvoering en het onafhankelijk opstellen van veiligheidsadviezen niet altijd lukken. De regeling is in de begroting 2009 en 2010 opgenomen via een amendement van de Tweede Kamer. Een onderzoek waaruit

- bleek dat de ondernemers weinig behoefte hebben aan de subsidie had het Ministerie van EZ niet aan de Tweede Kamer verstrekt.
- De financiële informatie in het Jaarverslag 2010 van het Ministerie van EL&I voldoet aan de gestelde eisen. Dit betekent dat de minister het begrotingsgeld volgens de regels heeft ontvangen en uitgegeven en dat hij daarover in het jaarverslag op de juiste wijze verantwoording heeft afgelegd.

Over de onvolkomenheid bij de Europese aanbestedingen van Agent-schap NL geeft de minister van EL&I in zijn reactie op ons rapport aan dat er al verbeteracties in gang zijn gezet. Nadat in 2010 de opzet van beheersmaatregelen de aandacht heeft gekregen, kondigt de minister voor 2011 acties aan om het in 2010 opgerichte inkoopexpertisecentrum meer te laten adviseren en communiceren over inkoopregels. We zullen komend jaar onderzoeken in hoeverre de aangekondigde maatregelen inderdaad adequaat zijn.

De minister legt in zijn reactie op de praktijktoets Veiligheid Kleine Bedrijven vooral uit waarom hij op deze wijze heeft gehandeld. De minister kondigt verder aan dat de regeling in 2011 wordt geëvalueerd. Wij zullen met belangstelling kennis nemen van deze beleidsevaluatie.

1 OVER DIT ONDERZOEK

Een minister verantwoordt zich in zijn jaarverslag over hoe zijn 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, 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 in welke mate hierbij sprake is van rechtmatigheidsfouten of onzekerheden.

Wij onderzoeken de informatie in het jaarverslag en kijken ook naar de achterliggende processen binnen het ministerie. De resultaten van dit onderzoek leggen wij vast in de vorm van oordelen. Met deze wettelijke oordelen ondersteunen we de Tweede Kamer bij het verlenen van decharge aan de betrokken ministers. In dit rapport treft u de resultaten aan van:

- onderzoek naar beleidsinformatie (hoofdstuk 2);
- onderzoek naar bedrijfsvoering (hoofdstuk 3);
- onderzoek naar financiële informatie (hoofdstuk 4).

Met het aantreden van het kabinet-Rutte/Verhagen in oktober 2010 heeft een herverdeling van de departementen plaatsgevonden. De verantwoording over het jaar 2010 volgt echter nog de begrotingsindeling die door het vorige kabinet werd gehanteerd bij het indienen van de begroting 2010. Als onze bevindingen betrekking hebben op een beleidsterrein dat is overgedragen aan een ander ministerie, geven wij aan om welk ministerie het gaat.

Afkortingen die specifiek zijn voor dit onderzoek hebben we opgenomen in een aparte lijst achterin dit rapport.

1.1 Wettelijke oordelen

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 (CW 2001). Wij beoordelen het gevoerde financieel beheer en materieelbeheer en gaan na of de informatie in de jaarverslagen over het gevoerde beleid, over de bedrijfsvoering en over de financiën tot stand is gekomen volgens de daarvoor geldende regels. Wij beoordelen of deze informatie goed is weergegeven in de jaarverslagen en of en in welke mate sprake is van rechtmatigheidsfouten of onzekerheden. Met onze wettelijke oordelen ondersteunen we de Tweede Kamer bij het verlenen van decharge aan de betrokken ministers.

1.2 Onderzoek naar de beleidsinformatie

Niet alleen het onderzoek naar de jaarverslagen behoort tot de wettelijke taak van de Algemene Rekenkamer. De CW 2001 schrijft daarnaast voor dat wij onderzoeken of de in het jaarverslag opgenomen informatie op een deugdelijke wijze tot stand is gekomen en voldoet aan de daaraan te stellen kwaliteitsnormen. De kwaliteitsnormen hebben we vertaald in beschikbaarheid en bruikbaarheid. In hoofdstuk 2 schetsen we een beeld van de beschikbaarheid van informatie in het jaarverslag over het door de minister gevoerde beleid. Daarnaast hebben we de bruikbaarheid van beleidsinformatie onderzocht. Ook dit jaar hebben we een praktijktoets op

dit departement uitgevoerd. Met de praktijktoets brengen we in beeld wat het ministerie aan prestaties heeft geleverd en wat hiervan in de praktijk zichtbaar is voor de burger of het bedrijfsleven. Tot slot geven we in hoofdstuk 2 een oordeel over de wijze waarop de beleidsinformatie tot stand is gekomen en of deze voldoet aan de normen.

1.3 Onderzoek naar de bedrijfsvoering

Volgens de CW 2001 (artikel 82) doet de Algemene Rekenkamer ook onderzoek naar de bedrijfsvoering van departementen. In hoofdstuk 3 geven we 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 in de toekomst voor het Ministerie van EL&I; en we doen waar nodig aanbevelingen. Tot slot geven we in dit hoofdstuk een oordeel of de informatie over de bedrijfsvoering in het jaarverslag op deugdelijke wijze tot stand is gekomen en we geven aan of deze informatie voldoet aan de te stellen kwaliteitsnormen.

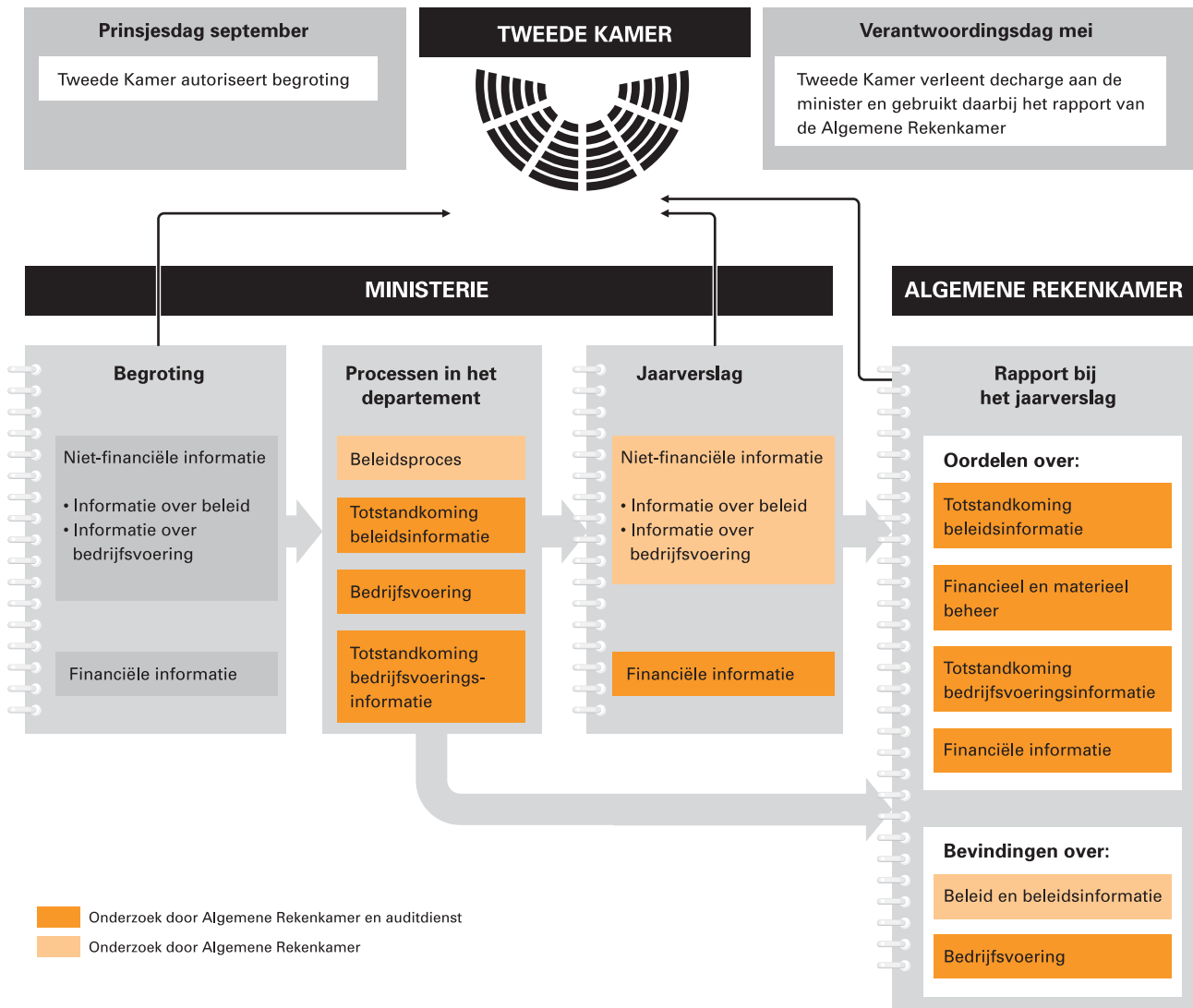
1.4 Onderzoek naar de financiële informatie

Volgens de CW 2001 (artikel 82) onderzoekt de Algemene Rekenkamer of het jaarverslag overeenkomstig de verslaggevingsvoorschriften voor financiële informatie is opgesteld en of de erin opgenomen financiële informatie deugdelijk is weergegeven en rechtmatig tot stand is gekomen. Voorts onderzoekt de Algemene Rekenkamer of de departementale saldibalans volgens de verslaggevingsvoorschriften is opgesteld. De Algemene Rekenkamer onderzoekt of de opgenomen informatie en de op het jaareinde openstaande posten deugdelijk zijn weergegeven en of de erin opgenomen balansposten rechtmatig tot stand zijn gekomen.

In hoofdstuk 4 melden wij de rechtmatigheidsfouten en onzekerheden in de financiële informatie die de 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 niet kunnen vaststellen of er al dan niet sprake is van fouten; bijvoorbeeld als gevolg van onvolkomenheden in het financieel beheer.

Zoals uit de volgende figuur blijkt maken wij bij de uitvoering van ons onderzoek gebruik van de controle door de auditdienst. Dat geldt in ieder geval voor ons onderzoek naar de financiële informatie, naar het financieel beheer en materieelbeheer en voor het onderzoek naar de totstandkoming van de beleidsinformatie en van de bedrijfsvoeringsinformatie. Daarnaast voert de Algemene Rekenkamer zelf per ministerie en/of rijksbreed onderzoeken uit naar specifieke onderwerpen op gebied van beleidsinformatie en bedrijfsvoering.

Plaats onderzoek Algemene Rekenkamer in het proces van begroting tot verantwoording



1.5 Het Ministerie van Economische Zaken

Het Ministerie van EZ heeft een regulerende en toezichhoudende 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 werden in 2010 voor een belangrijk deel uitgevoerd door Agentschap NL, Agentschap Telecom (AT) en enkele 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 eindverantwoordelijk 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.

De uitgaven van het ministerie over 2010 bedroegen ongeveer € 2,8 miljard en de inkomsten ongeveer € 6,2 miljard (voornamelijk aardgasbaten).

Ten slotte is de minister van EL&I (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.

2 BELEIDSINFORMATIE

Beleid en de uitvoering daarvan worden voor een groot deel betaald met Rijksgeld. Hoe effectiever en doelmatiger het beleid en de uitvoering daarvan is, hoe meer bereikt kan worden voor hetzelfde geld, of hoe minder het Nederland kost.

De Tweede Kamer heeft bruikbare informatie over beleid(suitvoering) nodig om daarin de juiste keuzes te maken, het budgetrecht uit te oefenen en sturend op te treden.

2.1 Beschikbaarheid van de beleidsinformatie



Het Kabinet en de Tweede Kamer hebben verantwoordingsinformatie nodig over de mate waarin beleidsdoelstellingen zijn bereikt, prestaties zijn geleverd en begrote gelden zijn besteed. Op basis van die informatie kunnen zij desgewenst bijsturen. Hiertoe dienen de jaarlijkse begrotings- en verantwoordingsstukken.

Elk jaar onderzoeken we in hoeverre er informatie beschikbaar is in het jaarverslag van de minister over de uitvoering van beleid.

Het Jaarverslag 2010 van het Ministerie van EL&I biedt meer inzicht in de realisatie van beleidseffecten en minder inzicht in de realisatie van beleidsprestaties dan het jaarverslag over 2009. Wij constateren dat de afname van het inzicht in de realisatie van beleidsprestaties vooral wordt veroorzaakt doordat de minister vaker gebruik heeft gemaakt van de mogelijkheid om uit te leggen waarom hij geen concrete beleidsinformatie bij een doelstelling op kan nemen.

In het overzicht op bladzijde 12 geven we per begrotingsartikel aan hoeveel procent van de gerealiseerde uitgaven in het jaarverslag wordt toegelicht met beleidsinformatie.

Beleidsinformatie per begrotingsartikel, Ministerie van EZ

| Artikel waarvan tussen de | | | Jaarverslag 2010 | |
|---|--|-------------------------|--|--|
|  | 0% en 50% | | Hebben we bereikt wat we ons hadden voorgenomen? | Hebben we daarvoor gedaan wat we van plan waren te doen? |
|  | 50% en 90% | | | |
|  | 90% en 100% | | | |
| <p>...van de gerealiseerde verplichtingen is toegelicht met beleidsinformatie. Met beleidsinformatie bedoelen we informatie die specifiek, meetbaar en tijdsgebonden is.</p> <p>* Artikel waarbij onvoldoende is uitgelegd waarom een deel van de gerealiseerde uitgaven niet is toegelicht met specifieke, meetbare en tijdsgebonden beleidsinformatie.</p> <p><i>Onvoldoende wil zeggen dat voor minder dan 75% van de niet toegelichte gerealiseerde uitgaven wordt uitgelegd waarom de toelichting ontbreekt, of dat de uitleg die wordt gegeven geen goede verklaring biedt.</i></p> | | | | |
| Beleidsartikelen | | | Beleidsinformatie | |
| Art. nr. | Omschrijving | Verplichtingen (x1.000) | | |
| 01 | Goed functionerende economie en markten in Nederland en Europa | € 84,659 | | * |
| 02 | Een sterk innovatievermogen | € 784,321 | | |
| 03 | Een concurrerend ondernemersklimaat ¹ ¹ | € 1.867,290 | | |
| 04 | Doelmatige en duurzame energiehuishouding | € 8.194,748 | | |
| 05 | Internationale economische betrekkingen | € 148,875 | | |
| 08 | Economische analyses en prognoses | € 14,931 | * | |
| 09 | Voorzien in maatschappelijke behoefte aan statistieken | € 192,269 | * | |
| 10 | Elektronische communicatie en post | € 89,414 | | |

¹ Praktijktoets: Veiligheid kleine bedrijven
¹ Bruikbaarheidstoets: Verminderen regeldruk

De minister van EL&I heeft in zijn jaarverslag bij twee van de acht artikelen onvoldoende concrete beleidsinformatie over zijn *prestaties* opgenomen. De uitgaven op deze beleidsartikelen bedroegen in totaal ruim € 233,5 miljoen. Voor dit bedrag wordt dus niet voldoende toegelicht of de minister met het geld heeft gedaan wat hij van plan was ermee te doen.

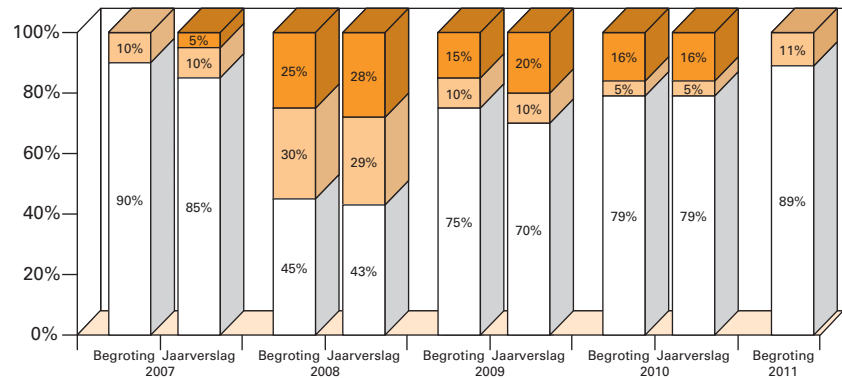
Daarnaast heeft de minister in zijn jaarverslag bij twee van de acht artikelen onvoldoende concrete beleidsinformatie over de *effecten* van het gevoerde beleid opgenomen. De uitgaven op deze beleidsartikelen bedroegen in totaal ruim € 207,2 miljoen. Voor dit bedrag wordt dus niet voldoende toegelicht of de minister het desbetreffende beleidsdoel daarmee heeft bereikt.

We presenteren in onderstaande figuur de beschikbaarheid van beleidsinformatie in de jaarverslagen 2007–2010 en de begrotingen 2007–2011.

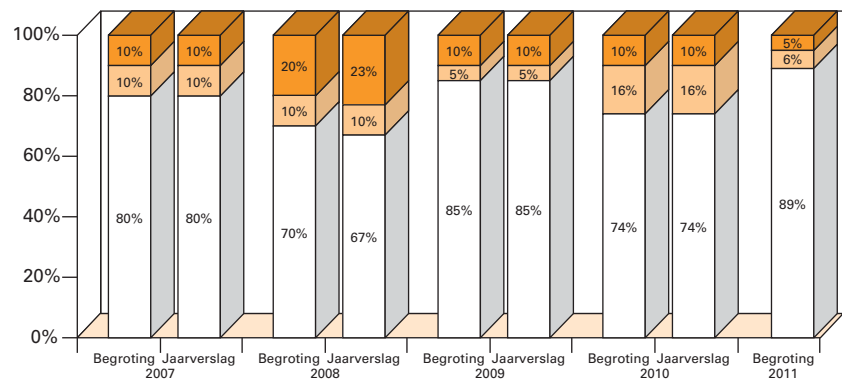
Beschikbaarheid van beleidsinformatie in de jaarstukken

- Percentage doelstellingen waarover de minister geen concrete informatie heeft opgenomen en dit niet heeft uitgelegd
- 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

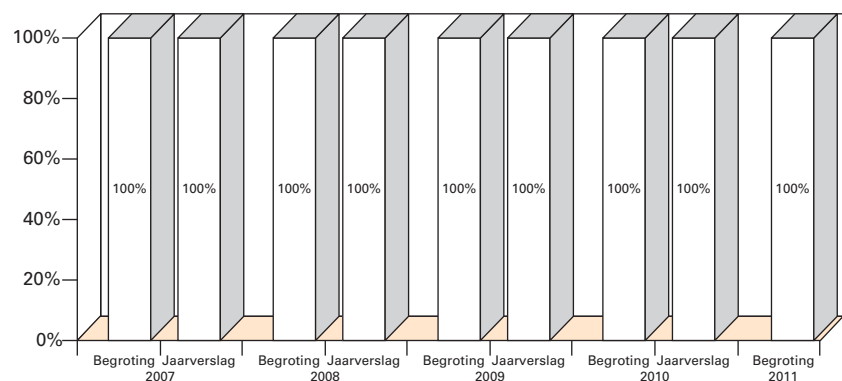
Wat willen we bereiken? / Hebben we bereikt wat we ons hadden voorgenoemen?



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?



De minister legt steeds vaker uit waarom er geen informatie over prestaties of effecten kan worden opgenomen in de jaarstukken. Wij hebben geïnventariseerd welke redenen de minister geeft voor het niet opnemen van concrete beleidsinformatie.

Uitleg bij niet opnemen van beleidsinformatie

| Operationele doelstelling | Prestaties en/of effecten | Reden/explain |
|---|--------------------------------------|---|
| 1.1 Markt en spelregels 5.2 Bevorderen internationaal ondernemen | Prestaties en effecten Prestaties | Afhankelijkheid derden voor effecten beleid |
| 5.3 Gericht ondersteunen bedrijfsleven in kansrijke sectoren | Prestaties | Indicator is in ontwikkeling |

2.2 Bruikbaarheid beleidsinformatie

De informatie over de uitvoering van beleid zou onder andere moeten gaan over de mate waarin beleidsdoelstellingen zijn bereikt, prestaties zijn geleverd, begrote gelden zijn besteed en de samenhang daartussen. Dit toetsen we met het onderzoek naar de bruikbaarheid van de beschikbare beleidsinformatie.

Dit jaar hebben we onderzocht of de informatie in het jaarverslag over operationele doelstelling «Stimuleren meer en beter ondernemerschap» van beleidsartikel 3 *Een concurrerend ondernemingsklimaat* bruikbaar is voor de Tweede Kamer. Binnen deze doelstelling hebben wij ons gericht op het onderdeel «Verminderen regeldruk». De indicator die hier bij hoort luidt: «*Administratieve lastenvermindering door EZ als vakdepartement (cumulatief)*».

Het beleid van het ministerie is er op gericht ondernemerschap in algemene zin te stimuleren en om knelpunten aan te pakken die het starten en doorgroeien van ondernemingen in de weg staan. Één van de instrumenten die het ministerie hiervoor inzet is het verminderen van regeldruk voor bedrijven. Het kabinet Balkenende-IV had als doelstelling in de periode 2007–2011 de administratieve lasten voor bedrijven met 25% te doen verminderen. In 2007 is een nulmeting uitgevoerd om de administratieve lasten op dat moment vast te stellen. Het gaat om de kosten die bedrijven moeten maken om te voldoen aan informatieverplichtingen uit wet- en regelgeving van de Rijksoverheid. Na de nulmeting zijn maatregelen genomen om deze administratieve lasten te verminderen. Voorbeelden van deze maatregelen zijn het trachten te vereenvoudigen van aanbestedingsregels, het afschaffen van bepaalde vertaalverplichtingen en de mogelijkheid tot digitale inschrijving. De Regiegroep Regeldruk van het Ministerie van Financiën en het Ministerie van EZ houdt de reducties (en toenames) van alle departementen bij.

Voor het berekenen van administratieve lasten wordt gebruik gemaakt van het standaardkostenmodel. De minister neemt enkele aandachtspunten rond deze methode niet op in het jaarverslag. Administratieve lasten worden bijvoorbeeld ex-ante (vooraf) berekend. Er vindt geen ex-post (achteraf) meting plaats.

Voorbeeld berekening administratieve lastenreductie

Een van de maatregelen die zijn genomen om de administratieve lasten te verminderen is het afschaffen van de vertaalverplichting Europees octrooi. Bedrijven hoeven geen vertaalkosten meer te maken indien zij een Engelstalig Europees Octrooi in Nederland willen laten gelden. De conclusies moeten nog wel vertaald worden. Uit de nulmeting blijkt dat de administratieve lasten voor bedrijven op grond van dit protocol ongeveer € 24 miljoen bedroegen. Om te berekenen hoeveel administratieve lastenvermindering de afschaffing van het vertaalprotocol oplevert heeft het Ministerie van EL&I twee aannames gedaan. Ongeveer 2/3 van de vertalingen zijn uit het Engels en de kosten van een vertaling dalen met 80% (de conclusies moeten vertaald blijven). Dit levert ex-ante een totale besparing op van bijna € 13 miljoen ($€ 24 \text{ miljoen} * 0,67 * 0,8$). Op deze manier worden alle reducties en toenames in een bepaald jaar opgeteld en het Ministerie van EL&I presenteert het totaalcijfer als realisatie in het jaarverslag.

Uit ons onderzoek naar de bruikbaarheid van de beschikbare informatie over het gevoerde beleid blijkt dat in het jaarverslag te weinig inzichtelijk is gemaakt of de effecten daadwerkelijk zijn gerealiseerd. De minister streeft ernaar om de administratieve lasten voor bedrijven in de periode 2007–2011 met 25% te verminderen. Volgens de begroting 2010 (EZ, 2009) moet er in dat jaar 14,7 procentpunt van deze 25% worden nagestreefd. Uiteindelijk is volgens het jaarverslag in 2010 al een lastenvermindering van 21,8% gerealiseerd. De realisatie valt dus gunstiger uit dan was geraamd. Echter, omdat het uitsluitend om een ex ante berekening gaat, is niet duidelijk of de administratieve lastenvermindering van 21,8% daadwerkelijk is gerealiseerd.

Het standaardkostenmodel is volgens de rapportage van de Regiegroep Regeldruk «een theoretische benadering van de werkelijkheid» en zal nooit een 100% accurate weergave zijn van de feitelijk gemaakte administratieve kosten door bedrijven. Het ministerie presenteert in het jaarverslag 2010 een percentage met één cijfer achter de komma. Dit suggereert een exactheid die niet overeenkomt met de gehanteerde methode om administratieve lasten te meten.

2.3 Oordeel over totstandkoming informatie over gevoerd beleid

Voor ons oordeel over de totstandkoming van de informatie over het gevoerde beleid hebben wij dit jaar acht van de 62 prestatie-indicatoren uit het Jaarverslag 2010 van het Ministerie van EL&I onderzocht:

- aantal door de aanbestedende dienst uitgevoerde innovatiegerichte aanbestedingen;
- aantal projecten Pieken in de Delta;
- totale projectkosten als percentage van de totale beschikbare subsidie (Pieken in de Delta);
- gevraagde subsidie als percentage van het budget (Pieken in de Delta);
- uitgelokte investeringen (gericht op fysieke en kennisinfrastructuur);
- uitgelokte investeringen (structuurfonds);
- administratieve lastenvermindering door het Ministerie van EZ als vakdepartement;
- besluit Borgstelling MKB-kredieten – benutting (in procenten).

Oordeel

Op grond van ons onderzoek hebben we vastgesteld dat de informatie over de onderzochte indicatoren op deugdelijke wijze tot stand is gekomen, met uitzondering van het volgende:

De indicator «Totale projectkosten als percentage van de totale beschikbare subsidie (Pieken in de Delta)» kan verkeerd uitgelegd worden door de lezer, omdat in de berekening geen rekening is gehouden met subsidies van medeoverheden. Het gerealiseerde percentage zou aanzienlijk lager zijn als ook rekening zou zijn gehouden met de subsidie van medeoverheden.

Het Jaarverslag van het Ministerie van EL&I voldoet aan de verslaggevingsvoorschriften, met uitzondering van enkele tabellen met zogenaamde kerncijfers. De voorschriften vragen om een helder onderscheid tussen indicatoren en kengetallen. Dit onderscheid is belangrijk omdat een indicator iets zegt over de mate waarin een minister een beleidsdoelstelling bereikt en een kengetal alleen achtergrondinformatie geeft bij het beleid en het beleidsterrein. Van de tabellen met kerncijfers is het nu niet duidelijk voor de lezer of deze aan te merken zijn als indicator of kengetal.

Wij hebben bij de onderzochte indicatoren geen problemen met de betrouwbaarheid geconstateerd. Betrouwbaarheid is nu geen onderdeel van de wettelijke controle door de auditdiensten.

2.4 Praktijktoets: Veiligheid Kleine Bedrijven

In 2002 lieten de criminaliteitscijfers een piek zien. Het toenmalige kabinet koos daarom voor een brede en sterke aanpak om de criminaliteit te doen dalen. Criminaliteit en overlast, ook in het bedrijfsleven, moesten in de periode 2004–2010 met 25% verminderd worden. Het kabinet heeft in samenwerking met het bedrijfsleven het Actieplan Veilig Ondernemen opgesteld. De subsidieregeling Veiligheid Kleine Bedrijven (VKB) maakt hier onderdeel van uit. In de begroting 2010 van het Ministerie van EZ staat dat deze subsidieregeling bedoeld is om criminaliteit tegen kleine ondernemers te verminderen. Het Jaarverslag 2010 van het Ministerie van EL&I meldt dat ruim 7 000 ondernemers in 2010 de subsidie VKB hebben aangevraagd.

Praktijktoets VKB

We hebben voor deze praktijktoets (onder andere) gesprekken met 147 ondernemers gevoerd. We spraken 47 willekeurig geselecteerde ondernemers die gebruik maakten van de subsidie. Door de willekeurige selectie kunnen we de uitspraken op basis van deze steekproef met redelijke mate van zekerheid doen voor de gehele populatie van subsidieontvangers. Daarnaast spraken we 100 niet-gebruikers (detaillisten uit Breda en Zoetermeer).

We constateren dat er minder ondernemers van de subsidie gebruik hebben gemaakt dan was voorzien. Het Ministerie van EZ had subsidie beschikbaar gesteld voor 10 000 ondernemers. Ruim 7 000 ondernemers hebben een aanvraag ingediend. Inmiddels zijn ruim 2 000 subsidies

daadwerkelijk verstrekt (ongeveer € 2 miljoen). De overige 5 000 aanvragen zullen volgens het ministerie vermoedelijk grotendeels nog tot een subsidievertrekking leiden in de komende maanden (€ 5 miljoen is gereserveerd).

De VKB-subsidie is er gekomen na aandringen van de Tweede Kamer. Met een amendement op de begroting 2009 werd de invoering afgedwongen. Uit een onderzoek van het Economisch Instituut voor het Midden- en kleinbedrijf (EIM, 2009) uit 2009 blijkt dat kleine ondernemers geen behoefte hebben aan een subsidie om criminaliteit tegen te gaan. Deze informatie had het Ministerie van EZ echter niet naar de Tweede Kamer gestuurd.

Prestaties

De subsidieregeling VKB helpt kleine vestigingen van bedrijven (maximaal tien fte) om preventieve maatregelen te treffen tegen criminaliteit. De subsidie bedraagt maximaal € 1 000 per ondernemingsvestiging (maximaal 5 vestigingen per ondernemer) en bestaat uit twee onderdelen:

1. Maximaal € 300 voor het laten uitvoeren van een veiligheidsscan door een onafhankelijk scanbedrijf. De ondernemer moet zelf € 50 bijdragen aan de veiligheidsscan, die meestal € 350 kost.
2. Maximaal € 700 voor het laten uitvoeren van maatregelen die in de scan worden geadviseerd, bijvoorbeeld het plaatsen van een camerasysteem of een inbraakalarm. De ondernemer betaalt 50% en het Ministerie van EZ de andere 50%.

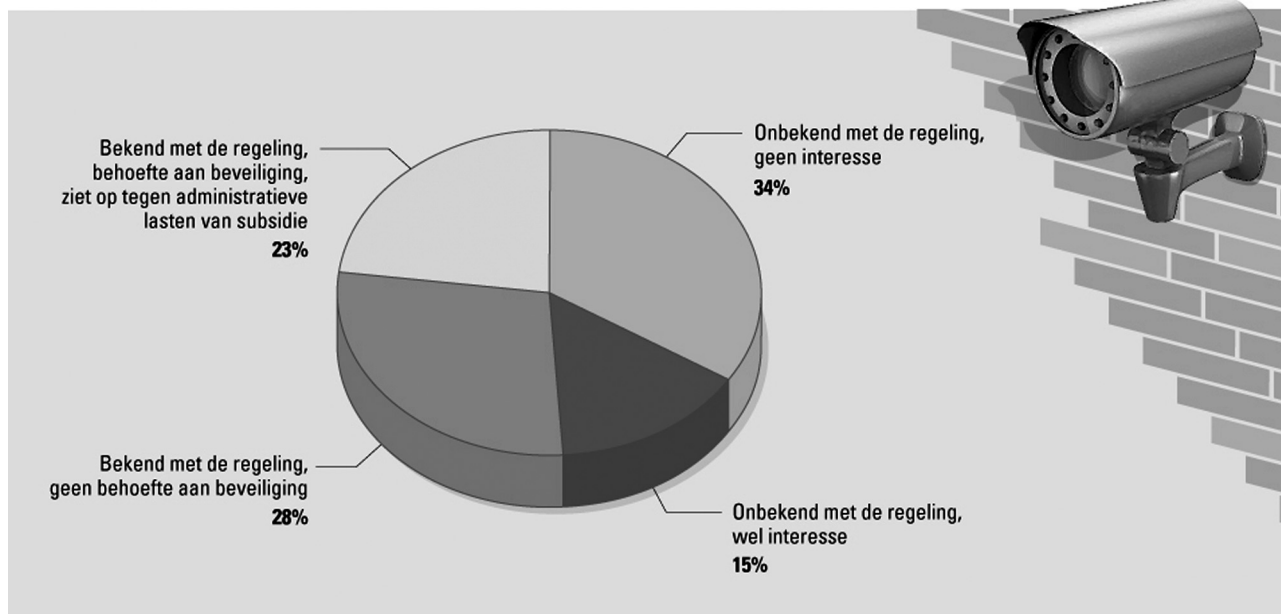
Doelgroep

Voor de regeling VKB 2010 was € 10 miljoen beschikbaar. Hiermee konden in totaal maximaal 10 000 ondernemers gesubsidieerd worden. Een kleine één miljoen vestigingen van kleine ondernemers komen in theorie in aanmerking voor de subsidie.¹ Gedurende de looptijd van de subsidie (2009 tot en met 2011) kan maximaal 2,4% van de doelgroep worden gesubsidieerd.

Minder ondernemers dan beoogd doen mee aan de subsidie. De helft van de door ons gesproken niet-deelnemende ondernemers kent de regeling niet. Anderen van de niet-deelnemende ondernemers hebben geen behoefte aan criminaliteitspreventie of zien op tegen de verwachte administratieve lasten.

¹ Dit aantal is bepaald op basis van gegevens van de Kamer van Koophandel.

Redenen om geen gebruik te maken van de VKB-subsidie (N=100)



Veiligheidsscan

De helft van de ondernemers die de subsidie gebruiken vindt de veiligheidsscan nuttig. Driekwart van de ondernemers vindt de scan echter geen € 350 waard.

Uit ons onderzoek blijkt dat de scanadviseurs zich niet altijd houden aan de door het ministerie opgestelde gedragscode voor onafhankelijkheid. Uit ons onderzoek blijkt verder dat de scanadviseurs weinig maatwerk bieden in beveiligingsoplossingen. Daardoor vervullen de scans in tegenstelling tot de bedoeling geen duidelijke rol in het selecteren van de meest effectieve maatregelen. De tarieven van de scans zijn vrijgelaten zodat de ondernemer en de veiligheidsadviseur deze onderling kunnen bepalen, afhankelijk van de situatie: de omvang en ligging van de onderneming. In de praktijk komt echter nauwelijks variatie voor. In 98% van de gevallen (49 van de 50 dossiers) kost de scan € 350.² Sommige scans zijn zeer beperkt (met een ondergrens van acht minuten) en kosten toch € 350. De subsidie is maximaal € 300 en de eigen bijdrage van de ondernemer is altijd minimaal € 50. Daardoor is er voor zowel de adviseur als voor de ondernemer geen prikkel om het bedrag onder de € 350 te laten uitkomen.

Maatregelen

Bij ruim de helft van de ondernemers (55%) heeft de subsidie de ondernemer over de streep getrokken om een maatregel te nemen. In 45% van de gevallen is sprake van een cadeaueffect: de ondernemer zou die maatregel op dat moment sowieso al genomen hebben. De subsidie was «mooi meegenomen». Er is niet gewaarborgd dat (de meest) effectieve maatregelen gesubsidieerd worden.

Administratieve lasten

Bij de opzet en de uitvoering van de subsidie probeert het ministerie de administratieve lasten te minimaliseren. Dit zien wij terug in de praktijk. Ondernemers vinden de subsidie gemakkelijk werken. De administratieve lasten zijn de ondernemers meegefallen.

² De 50^e onderneming is op Terschelling gevestigd waardoor de scan € 450 kostte.

Doel

Het aantal delicten tegen ondernemers ligt in 2009 21% lager dan in 2004. Het aantal diefstallen bij de detailhandel is echter licht gestegen. Uit onze analyse blijkt dat de VKB-subsidie voor een groot gedeelte naar de detailhandel gaat (in absolute zin doordat deze branche het grootst is, maar ook in relatieve zin). Ook zien wij dat de VKB-scan en de daaruit voortvloeiende maatregelen sterk gericht zijn op het voorkomen van diefstal. We kunnen dus stellen dat de subsidie naar de branche gaat waar de problemen het grootst zijn.

Het aantal ondernemers is de afgelopen jaren toegenomen en het ondernemersklimaat is verbeterd, zo blijkt uit de indicatoren van het ministerie. Het is niet bekend welke invloed de VKB-scan en de maatregelen hebben gehad op deze ontwikkelingen.

Beleidsinformatie

De door het ministerie toegezegde beleidsevaluatie en de peerreviews zijn vooralsnog niet uitgevoerd. Hoewel de VKB-subsidie er is gekomen na aandringen van de Tweede Kamer, heeft de Tweede Kamer niet gevraagd naar meer informatie over de resultaten van de VKB-subsidie.

3 BEDRIJFSVOERING

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

De bedrijfsvoering van het ministerie voldeed over het algemeen aan de eisen, met uitzondering van de naleving van de regels rond Europese aanbestedingen en opdrachtverleningen bij de baten-lastendienst Agentschap NL. Hoewel Agentschap NL een organisatiebreed verbeterproces voor het inkoopbeheer heeft ingezet, waren over heel 2010 gezien de processen rond inkopen nog niet op orde. Bij verscheidene opdrachten heeft Agentschap NL de Europese aanbestedingsrichtlijnen niet nageleefd.

Overgang naar het Ministerie van EL&I

In 2011 staat de bedrijfsvoering in het teken van de overgang naar het nieuwe Ministerie van EL&I. Er bestaan verschillen tussen de ministeries van EZ en LNV die geharmoniseerd moeten worden. Voorbeelden hiervan zijn het besturingsmodel, de kaders voor het financieel beheer en het reviewbeleid dat erop gericht is om misbruik en oneigenlijk gebruik te voorkomen. In 2010 is gestart met de samenvoeging van de twee ministeries en inmiddels ligt er een ontwerp voor het sturingssysteem/topstructuur van het nieuwe ministerie.

De begrotingsindeling van het Ministerie van EL&I wordt ook aangepast. De begroting voor 2011 van het Ministerie van EL&I is nu nog een samenvoeging van de oorspronkelijke begrotingen van de beide opgeheven ministeries. Voor 2012 wil het Ministerie van EL&I een geïntegreerde begroting hebben met een beperkter aantal artikelen.

Eén financieel systeem

In 2011 zal ook een weloverwogen keuze gemaakt moeten worden voor het geautomatiseerde systeem voor de financiële administratie. De ministeries van EZ en LNV hadden voor het kerndepartement elk een eigen systeem. Er zal een keuze moeten worden gemaakt met welk systeem het ministerie verder gaat en wanneer het ministerie overgaat naar dat systeem. Bij de implementatie moet namelijk voldoende tijd worden uitgetrokken om de nieuwe gebruikers met het systeem vertrouwd te maken. Omdat het ministerie in 2011 nog met beide systemen werkt zullen voor de verantwoording 2011 de gegevens uit beide systemen (handmatig) moeten worden samengesteld. Hierbij bestaat er een risico op het maken van fouten. Mede daarom lijkt het ons wenselijk dat het kerndepartement met de start van de uitvoering van de geïntegreerde begroting 2012 ook met één financieel systeem werkt.

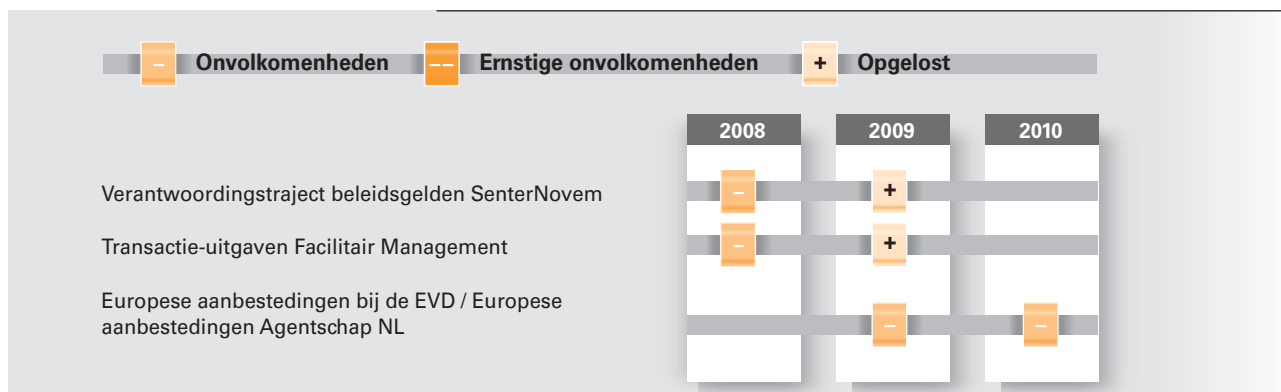
3.1 Ontwikkeling van de bedrijfsvoering

3.1.1 Onvolkomenheid Europese aanbestedingen bij EVD/Agentschap NL

Onderstaande tabel toont de ontwikkeling van het aantal en het soort onvolkomenheden in de bedrijfsvoering van het Ministerie van EZ over de afgelopen drie jaar. Te zien is welke onvolkomenheden wij in de laatste jaren hebben aangetroffen in het financieel beheer en materieelbeheer. Wij tonen eveneens de onvolkomenheden in de overige onderdelen van

de bedrijfsvoering van het ministerie en de onvolkomenheden die zijn opgelost.

Ontwikkeling onvolkomenheden in de bedrijfsvoering, Ministerie van EZ



Wij hebben in 2010 één onvolkomenheid geconstateerd in de bedrijfsvoering van het ministerie. Deze onvolkomenheid betreft de opzet van de inkoop en de naleving van de Europese aanbestedingsregels bij Agentschap NL. De opzet van de inkoop bij Agentschap NL is in de tweede helft van het jaar verbeterd ten opzichte van 2009. Deze verbetermaatregelen uiten zich echter nog niet in minder fouten. Wij gaan in paragraaf 3.3 van dit hoofdstuk verder in op de onvolkomenheid.

3.1.2 Overige ontwikkelingen in de bedrijfsvoering

Autorisatiebeheer bij Agentschap NL

In het Rapport bij het Jaarverslag 2009 (Algemene Rekenkamer, 2010) deden wij de aanbeveling het autorisatiebeheer van het Basis Administratie Systeem (BAS) van het Agentschap NL op drie punten te verbeteren. Het ging om:

- implementatie van een tweede correctiemodule, zodat systeembeheerders niet meer rechtstreeks in de database hoeven te corrigeren;
- inperking van de autorisatiemogelijkheden van de systeembeheerders, zodat zij niet meer rechtstreeks in de database mutaties kunnen aanbrengen zonder controlesporen achter te laten;
- vaststelling van de juistheid van de autorisatiematrix door de auditdienst, zodat duidelijk is of de vereiste functiescheidingen correct zijn vertaald naar autorisaties in BAS.

Wij hebben vastgesteld dat Agentschap NL onze aanbevelingen voor het autorisatiebeheer van BAS in 2010 heeft opgevolgd.

Bij andere geautomatiseerde systemen van Agentschap NL constateren wij over 2010 echter verbeterpunten voor het autorisatiebeheer:

- Bij het financieel-administratieve systeem Exact ontbreekt een autorisatiematrix en vindt geen periodieke toetsing plaats op uitgegeven autorisaties en logging. Verder is er sprake van functievermenging tussen de beheer- en gebruikersorganisatie.
- Voor Soprano, het systeem voor het registreren van octrooien, is geen procedure aanwezig voor het autorisatiebeheer. Verder zijn in een bepaalde periode uit praktisch oogpunt aan dertien personen beheerrechten in Soprano toegekend. Hiermee werden belangrijke functiescheidingen doorbroken. Ook zijn door de AD niet-persoonsgebonden accounts aangetroffen.

- Bij het systeem E-inkoop, waarmee Agentschap NL inkoopfacturen vastlegt, worden autorisatiewijzigingen niet traceerbaar uitgevoerd. Een procedurebeschrijving voor het autorisatiebeheer ontbrak. Verder konden medewerkers prestatieverklaringen geven (bijvoorbeeld voor ontvangst van goederen) met niet-persoonsgebonden accounts.

Als gevolg van voorgenoemde punten bestond in 2010 een verhoogde kans op fouten in de administraties en een risico op misbruik van financiële middelen. Bijvoorbeeld het bestaan van niet-persoonsgebonden accounts vergroot de kans op misbruik, omdat activiteiten niet zijn te herleiden naar een persoon. Er moesten door de AD aanvullende controlemaatregelen worden ingezet om vast te stellen dat er geen materiële gevolgen waren.

Agentschap NL heeft het voornemen meer stappen in de werkprocessen en meer klantcontacten digitaal te gaan afhandelen. Wij zijn van mening dat in ieder geval het autorisatiebeheer eerst op orde moet zijn, voordat Agentschap NL een verdere digitalisering gaat doorvoeren. Agentschap NL heeft vanaf eind 2010 acties ondernomen om de verbeterpunten serieus aan te pakken. Wij bevelen Agentschap NL aan om deze acties in de eerste helft van 2011 af te ronden. Het gaat om de volgende verbeterpunten:

- controle op overbodige autorisaties in de gebruikersrollen en het beperken van de beheeraccounts;
- opstellen en implementeren van een autorisatiematrix voor alle systemen;
- vastleggen van procedures voor het autorisatiebeheer;
- periodiek toetsen van autorisaties en logging;
- beter waarborgen van functiescheiding tussen de beheer- en gebruikersorganisatie.

Afwikkeling EFRO-gelden programmaperiode 2000–2006

In 2006 heeft Nederland een «gele» kaart gekregen van de Europese Commissie vanwege systematische tekortkomingen in het beheer van Nederlandse programma's voor het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling (EFRO).

Naar aanleiding hiervan heeft de minister het Nationaal Actieplan (NAP) opgesteld en laten uitvoeren. De Europese Commissie heeft vervolgens een controle op de uitkomsten van het Nationaal Actie Plan (NAP) uitgevoerd. De Commissie was het niet op alle punten eens met de bevindingen van de lidstaat Nederland. Na intensief overleg is er een correctiebedrag vastgesteld van ruim € 160 miljoen op de totale subsidiabele kosten, die bestaan uit EFRO-fondsen, nationale cofinanciering en regionale- en private financiering.

Inmiddels hebben alle participanten hun eindverantwoording over de programmaperiode 2000–2006 ingediend bij de Europese Commissie. In deze eindverantwoordingen is het correctiebedrag verwerkt. De hoogte van het eventueel terug te betalen bedrag aan de Commissie zal de Commissie vaststellen na controle van de eindverantwoordingen. De Commissie kan eventuele extra subsidiabele uitgaven verrekenen met het correctiebedrag. Het bedrag dat de Europese Commissie als definitieve subsidiabele kosten beschouwt, is ook het uitgangspunt voor het ministerie bij de definitieve afrekening van de nationale cofinanciering.

Overeenkomst met een ondernemer

In ons Rapport bij het Jaarverslag 2009 hebben wij opgemerkt dat de Staat der Nederlanden (in casu het Ministerie van EZ) een overeenkomst

heeft met een ondernemer, met bepaalde rechten op opbrengsten. Omdat de ondernemer onder de overeenkomst op een bepaald moment recht op een winstuitkering kon krijgen, drongen wij in ons Rapport aan op afwikkeling van dit dossier op korte termijn. De minister gaf in haar reactie op ons rapport aan dat zij het voornemen had de overeenkomst op korte termijn te beëindigen.

Inmiddels is besloten de overeenkomst niet te beëindigen, maar aan te passen. Het Ministerie van EL&I heeft de herziene afspraken vastgelegd in een conceptovereenkomst. Deze overeenkomst kan pas formeel worden bekrachtigd nadat de ondernemer een door een nieuwe accountant gecontroleerde en geconsolideerde verantwoording overlegt. Vanwege achterstallige betalingen door de ondernemer had deze accountant echter tijdelijk zijn werk gestaakt. Mede hierdoor zijn de nieuwe afspraken nog niet geëffectueerd.

Wij bevelen het Ministerie van EL&I aan actie te ondernemen om dit dossier zo spoedig mogelijk af te wikkelen.

3.2 Overzicht bedrijfsvoering 2010

Uit het onderstaande overzicht van de bedrijfsvoering van het Ministerie van EZ blijkt dat vijftig beheerdomeinen³ relevant zijn voor de bedrijfsvoering. Daarnaast zijn 27 beheerdomeinen aan te merken als kritisch voor het goed functioneren van het ministerie.

Van deze in totaal 77 beheerdomeinen die van belang zijn voor het goed functioneren van het ministerie hebben de auditdienst en/of wij aan 17 beheerdomeinen extra onderzoeks aandacht besteed.

Bij één beheerdomein hebben wij een onvolkomenheid geconstateerd.

³ In het overzicht bedrijfsvoering onderscheiden wij verschillende elementen van de bedrijfsvoering, zoals het beheer van subsidies of eigendommen. Met een beheerdomein verwijzen wij naar het beheer van een element van de bedrijfsvoering waarvoor een organisatieonderdeel verantwoordelijk is. Elk beheerdomein komt overeen met één cel in het overzicht bedrijfsvoering.

3.3 Oordeel over het financieel beheer en materieelbeheer

Oordeel

De onderzochte onderdelen van het financieel beheer, het materieelbeheer en de daartoe bijgehouden administraties van het Ministerie van EZ voldeden in 2010 aan de in de CW 2001 gestelde eisen, met uitzondering van:

- Europese aanbestedingen bij Agentschap NL.

In het Rapport bij het Jaarverslag 2009 benoemden wij het onderdeel Europees aanbesteden binnen het inkoopproces bij de Economische Voorlichtingsdienst (EVD) als een onvolkomenheid. De EVD had bij verscheidene opdrachten de richtlijnen niet nageleefd. Met ingang van 2010 is de EVD onderdeel geworden van Agentschap NL, samen met SenterNovem en het Octrooicentrum Nederland.

De minister van EZ heeft vorig jaar toegezegd Agentschap NL strakker te laten sturen op bewustwording en naleving van de Europese aanbestedingsrichtlijnen. Al voor de constatering van de onvolkomenheid had het ministerie het plan om in 2010 een deel van de inkoopfunctie van de directie Bedrijfsvoering en van Agentschap NL samen te voegen tot het Inkoop Expertise Centrum (IEC). Het doel van het IEC is versterking van de inkoopfunctie. Het IEC is medio 2010 opgericht en in oktober 2010 begonnen met zijn werkzaamheden.

Wij constateren dat er in 2010 veel is gebeurd om de opzet van het inkoopproces te verbeteren. Zo is er binnen Agentschap NL inmiddels een organisatiebreed contractenregister, een organisatiebrede «inkoopkalender» waarop voorgenomen inkopen staan en is voorgeschreven dat het IEC geconsulteerd moet worden bij alle inkoopopdrachten boven de Europese aanbestedingsdrempel. Deze maatregelen zijn echter allemaal pas in de tweede helft van 2010 ingevoerd. In het grootste deel van 2010 was de organisatie van de inkoop dus niet verbeterd ten opzichte van 2009.

Daar komt bij dat Agentschap NL in 2010 opnieuw bij verschillende opdrachtverleningen en Europese aanbestedingen de regels niet heeft nageleefd. Dit leidt tot rechtmatigheidsfouten en onzekerheden van € 1,562 miljoen respectievelijk € 1,207 miljoen.

Samengevat constateren wij dat de opzet van de inkoop bij Agentschap NL in de tweede helft van het jaar verbeterd is ten opzichte van 2009. Deze verbetermaatregelen uiteten zich echter nog niet in minder fouten. Wij handhaven in 2010 dan ook de onvolkomenheid in de naleving van de regels rond opdrachtverlening en Europese aanbestedingen.

Wij bevelen de minister aan om de versterking van de inkoopfunctie voort te zetten en hierbij nadrukkelijk aandacht te besteden aan de naleving van de regels rond opdrachtverlening en Europese aanbestedingen.

3.4 Personeelsbeheer

Voor het rijksbrede deelonderzoek naar het personeelsbeheer hebben we onderzoek gedaan naar:

- de betrouwbaarheid van de personeels- en salarisadministratie van zowel de ministeries die volledig gebruik maken van de P-Direkt-dienstverlening⁴ als de ministeries die daar (nog) niet volledig op aangesloten zijn en alleen gebruik maken van de salarisverwerking of ministeries die een eigen personeels- en salarissysteem hebben;
- de toepassing van de definitie van inhuur van extern personeel en de juistheid en volledigheid van de beleidsinformatie over de inhuur van extern personeel in het jaarverslag.

Wij hebben in 2010 geen onvolkomenheden aangetroffen in het personeelsbeheer van het Ministerie van EZ, ook de salarisverwerking was bij dit ministerie op orde.

Betrouwbaarheid personeels- en salarisadministratie

Het Ministerie van EZ maakte in 2010 alleen gebruik van de salarisverwerking van P-Direkt. Het Ministerie van EZ is begin 2011 volledig overgaan op P-Direkt. In het onderzoek hebben we gekeken naar de opzet van de volgende processen:

- verlof;
- schadevergoeding;
- inconveniënten.

Naast de opzet is ook de werking van de volgende processen onderzocht:

- buitengewoon verlof van lange duur zonder behoud van bezoldiging;
- reis- en verblijfskosten;
- de afkoop van verlofuren voor meer dan € 10 000;
- IKAP.⁵

Daarnaast hebben we aandacht besteed aan ontslagmutaties met terugwerkende kracht langer dan drie maanden.

Daarbij zijn we tot de volgende conclusies gekomen.

Bij ministeries die P-Direkt hebben ingevoerd, wordt gewerkt met een zelfbedieningsconcept waarbij medewerkers zelf hun personeelszaken registreren in een internetportaal. Deze registratie wordt vervolgens direct verwerkt in de personeels- en/of salarisadministratie. De leidinggevende heeft wel de mogelijkheid om achteraf een aanvraag af te keuren. Het personeelsbeheer van het Ministerie van EZ werkt niet volgens een zelfbedieningsconcept, waarbij medewerkers zelf hun personeelszaken registreren. Aanvragen voor mutaties of uitbetalingen worden altijd eerst beoordeeld door de leidinggevende en/of een deskundige medewerker, voordat er tot uitbetaling of mutatie van personeelsgegevens wordt overgegaan. Het Ministerie van EZ wijkt hierin af van de ministeries die P-Direkt ingevoerd hebben.

Bij het Ministerie van EZ zijn de procedures in opzet voldoende voor een goede uitvoering van de onderzochte processen. Het ministerie heeft geen specifiek sanctiebeleid voor misbruik en oneigenlijk gebruik van personele regelingen. Het algemene sanctiebeleid, conform artikel 80 tot en met 84 van het Algemeen Rijksambtenarenreglement (ARAR) is van toepassing.

Wij hebben de betrouwbaarheid van de registratie onderzocht bij de processen buitengewoon verlof en deelname aan de IKAP-regeling. Hierbij zijn geen fouten aangetroffen. De controleprocedures van het ministerie blijken in de praktijk goed te functioneren. Ontslagmutaties met

⁴ P-Direkt is het centrale personeels- en salarissysteem onder beheer van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK), waar alle departementen, met uitzondering van het Ministerie van Defensie, gebruik van (gaan) maken.

⁵ Individuele keuzen in het arbeidspakket. Een regeling waarmee de werknemer een deel van de arbeidsvoorwaarden zelf (fiscaal voordeliger) kan invullen.

een terugwerkende kracht van meer dan drie maanden en afkoop van verlofuren boven een bedrag van € 10 000 kwamen bij dit ministerie niet voor. Uit ons onderzoek blijkt dat de registratie betrouwbaar is.

Gegeven het bovenstaande bevindt het personeelsbeheer van dit ministerie zich, in vergelijking met de andere ministeries, op een goed niveau. Voor een uitgebreidere analyse verwijzen we u naar het rijksbrede rapport *Staat van de rijksverantwoording 2010* (Algemene Rekenkamer, 2011).

Inhuur van extern personeel

Onderstaande tabel geeft de verhouding weer tussen inhuur van extern personeel, uitbesteding en inbesteding bij het Ministerie van Economische Zaken over het jaar 2010, 2009 en 2008.⁶ De Tweede Kamer heeft aan de inhuur van extern personeel van een ministerie een maximum gesteld van 13% van de totale personele uitgaven van het ministerie.⁷ De Algemene Rekenkamer heeft over 2010 ook gekeken naar de uitgaven aan inhuur van extern personeel vergeleken met de andere mogelijkheden die er zijn om extern personeel te verwerven.

Uitgaven inhuur extern personeel, uitbesteding, inbesteding

| | Uitgaven 2010 | | Uitgaven 2009 | | Uitgaven 2008 | |
|-----------------------------|---------------|---------------------|---------------|---------------------|---------------|---------------------|
| | € (x 1 000) | % totale p-uitgaven | € (x 1 000) | % totale p-uitgaven | € (x 1 000) | % totale p-uitgaven |
| Inhuur van extern personeel | 89 477 | 24,2 | 87 354 | 25,1 | 70 047 | 22 |
| Uitbesteding | 48 187 | 13 | 44 700 | 12,8 | 38 294 | 12 |
| Inbesteding | 11 337 | 3,1 | 7 564 | 2,2 | 5 978 | 1,9 |

NB Het ministerie plaatst een voorbehoud bij de cijfers over 2010, omdat het gaat om in korte tijd geaggregeerde gegevens die verzameld zijn uit verschillende financiële systemen.

⁶ Onder *inhuur van extern personeel* verstaan we: het uitvoeren van werkzaamheden in opdracht van een bij de rijksoverheid in dienst zijnde opdrachtgever, door een private organisatie met winstoogmerk, door middel van het tegen betaling inzetten van personele capaciteit en deskundigheid, waarop door de opdrachtgever mede gestuurd wordt. Onder *uitbesteding* verstaan we het uitbesteden van taken aan een marktpartij. Bij uitbesteding wordt een product opgeleverd, waarbij de opdrachtgever niet stuurt op de wijze waarop het product tot stand komt. Bij uitbesteden wordt een opdracht geplaatst, waarbij resultaatafspraken worden gemaakt, zonder dat er door de opdrachtgever op de inzet van specifieke capaciteiten wordt gestuurd. Onder *inbesteding* verstaan we het laten verrichten van taken door gemeenschappelijke voorzieningen binnen de (rijks)overheid. Dit wordt ook wel aangeduid met «dienstverlening overheid».

⁷ De norm van 13% geldt vanaf 2009. Over 2008 moesten de ministeries die boven de 13% inhuur van extern personeel uitkwamen deze overschrijding toelichten in het jaarverslag.

⁸ Prestatieverklaring: een verklaring dat een product, dienst of werk daadwerkelijk is geleverd

Het aandeel van de uitgaven aan inhuur van extern personeel op het totaal aan personeelsuitgaven van het ministerie is hoog in vergelijking met andere ministeries. De tabel laat verder zien dat het aandeel van de inhuur van extern personeel op de totale personeelsuitgaven in 2010 licht is afgenomen. Tegelijkertijd zijn de uitgaven voor uitbesteding en inbesteding van werkzaamheden licht toegenomen. Het ministerie past de definitie van inhuur van extern personeel juist toe.

3.5 Vereenvoudigde procedure voor inkopen

Bij alle ministeries hebben wij onderzocht of zij vereenvoudigde procedures voor inkopen onder een bepaalde grenswaarde (zogenoemde *light* inkopen) hanteren en of deze procedures in overeenstemming zijn met de van toepassing zijnde wet- en regelgeving. Wij ontleen de normen voor dit onderzoek aan de CW 2001, het Besluit Kasbeheer 1998 en de bijbehorende toelichting. Volgens artikel 35 van de CW 2001 moeten privaatrechtelijke rechtshandelingen met een geldelijk belang voldoende duidelijk de plichten en rechten van de betrokken partijen bewijsbaar vastleggen en controleerbaar zijn. Dit impliceert dat alle bestellingen moeten zijn vastgelegd. Het Besluit Kasbeheer 1998 vereist met betrekking tot het verrichten van betalingen een deugdelijke verificatie van de betalingsnoodzaak. Uit de artikelsgewijze toelichting bij het Besluit Kasbeheer 1998 blijkt dat het hiervoor nodig is dat voor alle betaalbaarstellingen een door een bevoegde functionaris geaccordeerde prestatieverklaring aanwezig is.⁸ Uit deze toelichting blijkt ook dat de verificatie

van de aanwezigheid van deze prestatieverklaring in uitzonderingssituaties, bijvoorbeeld bij grote aantallen kleinere betalingsverzoeken zoals interne declaraties, achteraf (dus na de betaalbaarstelling) en op basis van een steekproef kan plaatsvinden (*light* inkopen).

Evenals negen andere ministeries hanteert het Ministerie van EZ een vereenvoudigde procedure voor bestellingen onder een bepaalde grenswaarde. Het betreft bestellingen onder de € 500 bij de voormalige EVD, die inmiddels is opgegaan in Agentschap NL. Agentschap NL heeft deze vereenvoudigde procedure overgenomen. Deze bestellingen worden niet vastgelegd. Dit is naar ons oordeel in strijd met artikel 35 van de CW 2001. In 2010 is een bedrag van € 413 627 uitgegeven met deze procedure. Wij kwalificeren het niet vastleggen van bestellingen als een tekortkoming in het financieel beheer.

Het is niet bekend of de invoering van een vereenvoudigde procedure heeft geleid tot efficiencywinst.

3.6 Oordeel over totstandkoming informatie over de bedrijfsvoering

Oordeel

De informatie over de bedrijfsvoering in het Jaarverslag 2010 van het Ministerie van EL&I is op deugdelijke wijze tot stand gekomen en voldoet aan de verslaggevingsvoorschriften.

4 FINANCIËLE INFORMATIE

In dit hoofdstuk staan onze oordelen over de financiële informatie in het Jaarverslag 2010 van het Ministerie van EL&I.

4.1 Oordeel over de financiële informatie in het jaarverslag

Oordeel

De financiële informatie in het Jaarverslag 2010 van het Ministerie van EL&I 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 norm.

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

Het jaarverslag is overeenkomstig de verslaggevingsvoorschriften opgesteld.

Het bedrag aan verplichtingen omvat in totaal € 0,8 miljoen aan overschrijdingen op het begrotingsartikel 8. Het bedrag aan uitgaven omvat € 6,7 miljoen aan overschrijdingen op begrotingsartikelen 1, 3 en 8. Gaan de Staten-Generaal niet akkoord met de hiermee samenhangende slotwetmutaties, dan moeten wij ons oordeel over de financiële informatie mogelijk herzien.

Een overzicht van *alle* fouten en onzekerheden staat in de bijlage van dit rapport.

Naleving Europese aanbestedingsregels

Wij zijn nagegaan in hoeverre het ministerie de Europese aanbestedingsregels naleeft. Wij hebben vastgesteld dat bij het Ministerie van EZ in twaalf gevallen met een totaalbedrag van € 1,1 miljoen deze regels niet zijn nageleefd. De fouten hebben onder andere betrekking op autolease, groenvoorziening en (interne)verhuiskosten.

4.2 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. Wij onderzoeken of de informatie op de saldibalans rechtmatig tot stand is gekomen, deugdelijk is weergegeven en voldoet aan de verslaggevingsvoorschriften.

Oordeel

De informatie in de saldibalans in het Jaarverslag 2010 van het Ministerie van EL&I 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 2010 heeft het Ministerie van EZ voor een bedrag van € 2 063 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 ook onder de tolerantiegrens voor de saldibalans als geheel.

Een overzicht van *alle* fouten en onzekerheden staat in de bijlage van dit rapport.

4.3 Overzicht per begrotingsartikel

Onderstaand overzicht toont per begrotingsartikel waar fouten of onzekerheden zijn geconstateerd in de rechtmatigheid of deugdelijke weergave van de inning en besteding van de middelen die de toleranties overschrijden. Daarnaast toont het overzicht de geconstateerde onvolkomenheden in de bedrijfsvoering bij het Ministerie van EZ en laat het zien voor welke artikelen deze geconstateerde onvolkomenheden gevolgen kunnen hebben, bijvoorbeeld op het gebied van rechtmatigheid en betrouwbaarheid van gegevens.

Financiële informatie per begrotingsartikel, Ministerie van EZ

| Zie AAL punt: 1 | | | | | | | | |
|--|--|--|--|--|--|--|---------------------------------|--|
| Onvolkomenheid bij: | | Europese aanbestedingen bij Agenschap NL | | | | | Tolerantiegrenzen overschreden? | |
| Beleidsartikelen | | Bedrijfsvoering | | | | | Financiële info | |
| Art. nr. | Omschrijving | | | | | | Artikelniveau | |
| 01 | Goed functionerende economie en markten in Nederland en Europa | | | | | | nee | |
| 02 | Een sterk innovatievermogen | | | | | | nee | |
| 03 | Een concurrerend ondernemersklimaat | | | | | | nee | |
| 04 | Doelmatige en duurzame energiehuishouding | | | | | | nee | |
| 05 | Internationale economische betrekkingen | | | | | | nee | |
| 08 | Economische analyses en prognoses | | | | | | nee | |
| 09 | Voorzien in maatschappelijke behoefte aan statistieken | | | | | | nee | |
| 10 | Elektronische communicatie en post | | | | | | nee | |
| Niet-beleidsartikelen | | | | | | | | |
| Art. nr. | Omschrijving | | | | | | Artikelniveau | |
| 21 | Algemeen | | | | | | nee | |
| 22 | Nominaal en onvoorzien | | | | | | nee | |
| 23 | Afwikkeling oude verplichtingen | | | | | | nee | |
| Baten-lastendiensten | | | | | | | | |
| | Agenschap NL | | | | | | nee | |
| | Agenschap Telecom | | | | | | | |
| Tolerantiegrenzen gehele jaarverslag overschreden? | | | | | | | nee | |

5 REACTIE MINISTER VAN EL&I EN NAWOORD ALGEMENE REKENKAMER

De minister van EL&I heeft op 27 april 2011 gereageerd op ons Rapport bij het Jaarverslag 2010 van het Ministerie van EL&I.

Hieronder volgt de integrale tekst van de reactie (§ 5.1). De reactie staat ook op onze website: www.rekenkamer.nl. De reactie gaf ons aanleiding tot een nawoord (§ 5.2).

5.1 Reactie minister van EL&I

«Totstandkoming beleidsinformatie

De beschikbaarheid van de beleidsinformatie heeft mijn aandacht, maar in een aantal gevallen zijn de verbetermogelijkheden beperkt. Immers voor de begrotingsartikelen 8 en 9 (resp. CPB en CBS) geldt dat deze taakgericht zijn en een breder maatschappelijk belang dienen. Het is dan zeer lastig om hier de gegeven effectinformatie verder te optimaliseren. In het kader van de totstandkoming van de beleidsinformatie concludeert u in uw rapport dat de informatie over de onderzochte indicatoren op deugdelijke wijze tot stand is gekomen, met uitzondering van de indicator «Totale projectkosten als percentage van de totale beschikbare subsidie (Pieken in de Delta)». U stelt daarbij dat de indicator verkeerd uitgelegd zou kunnen worden door de lezer, omdat in de berekening geen rekening is gehouden met de subsidie van medeoverheden. Graag wil ik u er op wijzen dat deze indicator zo is geformuleerd, omdat ik in het jaarverslag verantwoording afleg met betrekking tot de door mij bestede middelen en niet die van medeoverheden.

U bent van oordeel dat de tabellen met kerncijfers niet voldoen aan de verslaggevingsvoorschriften, omdat deze om een helder onderscheid vragen tussen prestatie-indicatoren en kengetallen. Ik ben het met u eens dat dit onderscheid duidelijk moet zijn. Ik heb derhalve steeds expliciet aangegeven of het prestatie-indicatoren of kengetallen betreft en dat het om «prestatiegegevens» gaat. De kerncijfers in het beleidsprioriteitendeel van het jaarverslag zijn geen prestatiegegevens en geven alleen aanvullende informatie over de beleidsterreinen, als ondersteuning van de teksten. Dit deel van het jaarverslag wordt overigens al jaren zo opgesteld en is op dit punt vormvrij.

U stelt dat u bij de onderzochte indicatoren geen problemen met de betrouwbaarheid heeft geconstateerd. Daarbij geeft u aan dat de betrouwbaarheid nu geen onderdeel is van de wettelijke controle door de auditdiensten. Dit wekt de suggestie dat de AD niet controleert. Voor de volledigheid meld ik u dat aan de AD is opgedragen het totstandkomingsproces van prestatiegegevens te beoordelen. Voorts is de AD de onderbouwing van de informatie in het jaarverslag nagegaan. U heeft geconstateerd dat dit onderzoek naar behoren is uitgevoerd.

Praktijktoets: Veiligheid Kleine Bedrijven

Ik waardeer het zeer dat u een praktijktoets over de subsidie Veiligheid Kleine Bedrijven (VKB) heeft uitgevoerd. Toen deze subsidie werd ontworpen, was de grootste zorg hoe kleine bedrijven met een subsidie bereikt konden worden. Vooral omdat ondernemers vaak denken dat subsidie aanvragen te veel administratieve lasten met zich meebrengt en daardoor niet aanvragen. Ik ben dan ook verheugd dat ondernemers de administratieve last van de aanvraag VKB-subsidie vinden meevallen. U constateert dat blijkt dat de scanadviseurs zich niet altijd houden aan de door het ministerie opgestelde gedragscode betreffende de onafhanke-

lijkheid. Deze constatering deel ik niet. Uit de beveiligingsadviezen blijkt namelijk niet dat scanadviseurs maatregelen verkopen die zij hebben geadviseerd. Daarnaast helpen adviseurs ondernemers met de aanvraag voor subsidie en bijvoorbeeld het beoordelen van ontvangen offertes. Dit zou u kunnen opvatten als niet geheel onafhankelijk, maar ik vind het juist wenselijk dat de adviseurs ondernemers met deze zaken helpen, omdat ondernemers anders vaak niet weten waar ze moeten beginnen na de beveiligingsscan.

U constateert dat de subsidie Veiligheid Kleine Bedrijven tot stand is gekomen via amendementen die zijn ingediend in 2007 en 2009. Daarbij merkt u op dat een onderzoek van adviesbureau EIM uit 2009, waaruit bleek dat ondernemers weinig behoefte hebben aan een subsidie, niet naar de Tweede Kamer is gestuurd. Echter, op het moment dat het genoemde EIM-onderzoek verscheen, was het eerste amendement reeds in volle uitvoering. Het amendement van oktober 2007 was het sluitstuk van een enkele jaren lopende discussie met de Tweede Kamer over het stimuleren (fiscaal dan wel via een subsidie) van investeringen in beveiligingsmaatregelen door kleine bedrijven. Herhaaldelijk heeft de toenmalig staatssecretaris van Economische Zaken aangegeven dat veiligheid van kleine bedrijven beter kan worden bevorderd door de kennis en bewustzijn van ondernemers te vergroten en het aangaan van samenwerkingsverbanden. Onderzoek van Deloitte (2007) wees dit ook uit. Dit onderzoek is kort voor de begrotingsbehandeling van 2008 naar de Tweede Kamer gestuurd.

Toezending van het EIM onderzoek in 2009 aan de Tweede Kamer had derhalve weinig zin, aangezien alle argumenten reeds bij herhaling waren gewisseld en het amendement reeds werd uitgevoerd.

Ook constateert u dat er in 2010 minder aanvragen voor de VKB-subsidie waren dan voorzien. In 2009 is de regeling (zwaar) overtekend. Op basis hiervan zijn de voorwaarden sterk aangescherpt, waardoor het aantal aanvragen in 2010 terugliep. Daarnaast was de subsidie Veiligheid Kleine Bedrijven in 2010 slechts ruim 8 maanden open, wat een groot deel van de onderuitputting verklaart.

U stelt dat in de praktijk blijkt dat het leveren van maatwerk in de uitvoering van de beveiligingsscan niet altijd lukt. Uit het gedane onderzoek blijkt inderdaad dat het maatwerk in het rapport van de beveiligingsscan niet goed uit de verf komt. In het gesprek met de ondernemer tijdens het uitvoeren van de beveiligingsscan is echter wel sprake van maatwerk, zo blijkt uit uw onderzoek. Hieruit blijkt dat ondernemers vinden dat zij door dit gesprek keuzes kunnen maken op basis van kennis over hun specifieke risico's en effectiviteit van de mogelijke maatregelen.

Uit uw onderzoek blijkt dat adviseurs en ondernemers niet onderhandelen over de prijs van de scan. U constateert dat hier weinig prikkel voor is. Meer prikkels hiertoe opnemen in de subsidie is in 2009 overwogen, maar voor een subsidie van € 300,- vergt dit een onevenredig hoge extra administratieve last voor de ondernemers en kosten in de uitvoering. Daarom is besloten om dit niet te doen.

U constateert tot slot dat de Tweede Kamer niet vraagt naar meer informatie over de resultaten van de subsidie Veiligheid Kleine Bedrijven, hoewel de VKB-subsidie er is gekomen na aandringen van de Tweede Kamer. De Tweede Kamer heeft echter zes Kamerbrieven ontvangen over de subsidie en heeft ook aanvullende Kamervragen gesteld (begrotingsbehandelingen van 2007 t/m 2011). Bovendien hebben veel leden van de Tweede Kamer contacten met (de vertegenwoordigers van) ondernemers, die nauw betrokken zijn bij de subsidie. Ik ga er daarom van uit dat de Tweede Kamer goed wordt geïnformeerd.

U noemt ook de niet uitgevoerde evaluatie. Die was gepland na afloop van de regeling eind 2009, om te bezien of de subsidie een vervolg zou krijgen. De regeling werd echter voortgezet in 2010 (door het tweede amendement) en later ook in 2011. Gebruikelijk is om een regeling na 5 jaar of na afloop te evalueren. Gezien de interesse in de resultaten van de regeling, zal de beleidsevaluatie VKB dit jaar worden uitgevoerd (2011).

Eén Financieel Systeem

De ministeries van LNV en EZ hadden voor het kerndepartement elk een eigen systeem. Er wordt een keuze gemaakt met welk systeem het ministerie verder gaat en op welke manier het ministerie overgaat naar dat systeem.

Zorgvuldigheid bij de implementatie is een eerste vereiste. EL&I streeft ernaar om het kerndepartement met de start van de uitvoering van de geïntegreerde begroting 2012 ook met één financieel systeem te laten werken. Omdat het ministerie in 2011 nog met beide systemen werkt, zal de verantwoording 2011 deels extracomptabel plaats moeten vinden. Hiervoor zullen passende borgingsmaatregelen getroffen worden.

Europese aanbestedingen EVD/Agentschap NL

U constateert in uw rapport één onvolkomenheid in de bedrijfsvoering, zijnde de naleving van de regels rond Europese aanbestedingen en opdrachtverleningen bij Agentschap NL. U stelt dat de verbetermaatregelen zich nog niet uiten in minder fouten.

Het jaar 2010 heeft voor Agentschap NL in het teken gestaan van het integreren van de drie voormalige agentschappen tot één nieuwe organisatie. In deze turbulente omgeving heeft Agentschap NL op inkoopgebied een nieuwe afdeling IEC (Inkoop Expertise Centrum) gevormd en zijn diverse verbeteringen doorgevoerd op het gebied van het inkoopbeheer. In opzet is daardoor vanaf de tweede helft van 2010 sprake van verschillende beheerinstrumenten die moeten leiden tot een betere naleving van inkoopregels. Zo zijn de administratieve organisaties (AO's) voor inkoop van de drie voormalige agentschappen geïntegreerd in één AO.

Verdere versterking van de inkoop en borging van de inkoopprocedures vindt in 2011 onder andere plaats door de adviserende functie van het IEC te intensiveren, door het periodiek uitvoeren van inkoopanalyses wat leidt tot bewustwording bij de budgethouders en door intensieve communicatie van inkoopregels.

Ook zal bundeling gaan plaatsvinden van inkoopbeheer en inkoopregistratie in servicepleinen per divisie van Agentschap NL. Hierdoor wordt de kennis van inkoopregels gebundeld en kan de controle van de rechtmatigheid van de inkopen tijdiger plaatsvinden.

Daarnaast constateert u een aantal verbeterpunten voor het autorisatiebeheer.

De geconstateerde verbeterpunten voor het autorisatiebeheer voor de geautomatiseerde systemen Exact/E-Inkoop (apparaatadministratie) en Soprano (octrooiregistratie) zullen in 2011 zijn afgerond. Hiertoe is een plan van aanpak opgesteld en is de periodieke toetsing van het autorisatiebeheer opgenomen in de standaard werkzaamheden.

In het programma E-Dienstverlening, dat zorg draagt voor verdere digitalisering van werkprocessen en klantcontacten, wordt rekening gehouden met de eisen die gesteld worden aan een betrouwbaar autorisatiebeheer.

Overeenkomst met een ondernemer

U doet de aanbeveling om actie te ondernemen het dossier spoedig af te wikkelen. Zoals bij de Algemene Rekenkamer reeds bekend is, worden momenteel de laatste stappen gezet in de aanloop naar ondertekening van de nieuwe overeenkomst.

Inkoopbeheer

U kwalificeert het niet vastleggen van bestellingen, onder een bepaalde grenswaarde, als een tekortkoming in het financieel beheer. Voor een beoordeling of daarbij de gehanteerde procedures in overeenstemming zijn met de geldende wet- en regelgeving, ontleent u normen aan artikel 35 uit de CW en het Besluit Kasbeheer. Uit het oogpunt van terugdringen van administratieve lasten en gebaseerd op een afweging van risico's is bij Agentschap NL besloten om bestellingen onder de € 500 niet vooraf als verplichting vast te leggen. Registratie van deze bestellingen vindt achteraf plaats bij de betaling. De rechtmatigheid van de bestelling zelf staat niet ter discussie, omdat bij het aangaan van de verplichting de daarvoor geldende regels worden toegepast. Met deze maatregel voor inkopen is onder andere beoogd de betaaltermijnen conform de wensen van de Tweede Kamer te verkorten.»

5.2 Nawoord Algemene Rekenkamer

Wij nemen met genoeg kennis van de voornemens van de minister om het inkoopbeheer en het autorisatiebeheer bij Agentschap NL verder te versterken. In ons rechtmatigheidsonderzoek 2011 zullen wij volgen of de minister de door ons gesignaleerde knelpunten heeft weggenomen. Ook zullen wij met belangstelling kennis nemen van de beleidsevaluatie van de subsidieregeling Veiligheid Kleine Bedrijven.

AUDIT ACTIELIJST

De Audit Actielijst (AAL) laat zien op welke punten de Algemene Rekenkamer vindt dat het Ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie actie moet ondernemen. De lijst vermeldt ook welke maatregelen de minister heeft aangekondigd om de onvolkomenheden die wij hebben geconstateerd, op te lossen.⁹

| Eerste jaar constatering, artikel en bedrag | Stand van zaken en conclusie | Aanbeveling | Toezegging minister | Meer informatie |
|--|--|--|---|-----------------|
| Onvolkomenheid Europese aanbestedingen Agentschap NL | | | | |
| 2009 Baten-lastendienst Agentschap NL € 2,8 miljoen | <ul style="list-style-type: none"> • Agentschap NL heeft organisatiebreed verbeterproces voor inkoopbeheer ingezet. • Over heel 2010 gezien waren processen rond inkopen nog niet op orde. • Bij verschillende opdrachten heeft Agentschap NL Europese aanbestedingsrichtlijnen niet nageleefd. | <ul style="list-style-type: none"> • Versterking van de inkoopfunctie voort te zetten. • Hierbij nadrukkelijk aandacht te besteden aan naleving van de regels rond opdrachtverlening en Europese aanbestedingen. | <p>De minister zegde verdere versterking en borging van de inkoopfunctie toe door onder andere:</p> <ul style="list-style-type: none"> • het intensiveren van de adviserende functie van het IEC; • het periodiek later uitvoeren van inkoopanalyses; • intensieve communicatie van inkoopregels • bundeling van inkoopbeheer en inkoopregistratie. | § 3.3 |

⁹ De Algemene Rekenkamer kan op grond van de Comptabiliteitswet 2001 artikel 88 en 89 eventueel bezwaar maken tegen alle onvolkomenheden in het financieel beheer, het materieel-beheer en de daartoe bijgehouden administraties.

**BIJLAGE OVERZICHT FOUTEN EN ONZEKERHEDEN IN DE FINAN-
CIËLE INFORMATIE IN HET JAARVERSLAG 2010 VAN HET
MINISTERIE VAN EL&I**

Het totale overzicht van fouten en onzekerheden in deze bijlage bestaat uit de volgende tabellen:

- A **Verplichtingen**
- B/C **Uitgaven + ontvangsten**
- B **Uitgaven**
- C Ontvangsten
- D **Baten-lastendiensten**
- E **Saldibalans**
- F Afgerekende voorschotten

We nemen alleen die tabellen (hierboven vet gedrukt) op over de onderdelen waarin we fouten en/of onzekerheden hebben geconstateerd.

A. Verplichtingen (€ x 1 000)

| Art. nr. | Omschrijving | Verantwoord bedrag | Fout | | Onzekerheid | | Totaal F + O | Tolerantie overschreden? | Onzekerheid over volledigheid |
|--|--|--------------------|-----------------------------------|----------------------|----------------|----------------------|--------------|--------------------------|-------------------------------|
| | | | Rechtmatigheid | Deugdelijke weergave | Rechtmatigheid | Deugdelijke weergave | | | |
| Beleidsartikelen | | | | | | | | | |
| 1 | Goed functionerende economie en markten in Nederland en Europa | 84 660 | 24 | – | 3 | – | 27 | nee | – |
| 2 | Een sterk innovatievermogen | 784 322 | 821 | – | 1 680 | – | 2 501 | nee | – |
| 3 | Een concurrerend ondernemingsklimaat | 1 867 285 | 139 | 514 | 3 010 | – | 3 663 | nee | – |
| 4 | Doelmatige en duurzame energiehuishouding | 8 194 747 | 508 | – | – | – | 508 | nee | – |
| 5 | Internationale economische betrekkingen | 148 875 | – | 857 | – | – | 857 | nee | – |
| 8 | Economische analyses en prognoses | 14 931 | – | – | – | – | – | – | – |
| 9 | Voorzien in maatschappelijke behoefte aan statistieken | 192 269 | – | – | – | – | – | – | – |
| 10 | Elektronische communicatie en post | 89 413 | – | – | – | – | – | – | – |
| Niet-beleidsartikelen | | | | | | | | | |
| 21 | Algemeen | 109 112 | 1 705 | – | 189 | – | 1 894 | nee | – |
| 22 | Nominaal en onvoorzien | 0 | – | – | – | – | – | – | – |
| 23 | Afwikkeling oude verplichtingen | 976 | – | – | – | – | – | – | – |
| | Totaal | 11 486 590 | 3 197 | 1 371 | 4 882 | – | | | – |
| Individuele fouten in de deugdelijke weergave die de tolerantie overschrijden | | | | | | | | | |
| Art. nr. | Post | | | Fout | | | | | |
| | Totaal individuele fouten | | | 0 | | | | | |
| | Totaal verplichtingen | 11 486 590 | | | | | | | |
| | Procentuele fout | 0,04% | Tolerantiegrens niet overschreden | | | | | | |
| | Procentuele onzekerheid | 0,04% | Tolerantiegrens niet overschreden | | | | | | |

B/C. Uitgaven + ontvangsten (€ x 1 000)

| Art. nr. | Omschrijving | Verantwoord bedrag ¹ | Fout | | Onzekerheid | | Totaal F + O | Tolerantie overschreden? | Onzekerheid over volledigheid |
|------------------------------|--|---------------------------------|----------------|----------------------|----------------|----------------------|--------------|--------------------------|-------------------------------|
| | | | Rechtmatigheid | Deugdelijke weergave | Rechtmatigheid | Deugdelijke weergave | | | |
| Beleidsartikelen | | | | | | | | | |
| 1 | Goed functionerende economie en markten in Nederland en Europa | 128 606 | 6 | – | – | – | 6 | nee | – |
| 2 | Een sterk innovatievermogen | 909 282 | 5 069 | – | 80 | – | 5 149 | nee | – |
| 3 | Een concurrerend ondernemingsklimaat | 481 113 | 1 807 | – | 12 011 | – | 13 818 | nee | – |
| 4 | Doelmatige en duurzame energiehuishouding | 6 873 488 | – | – | – | – | – | – | – |
| 5 | Internationale economische betrekkingen | 135 339 | – | 1 942 | – | – | 1 942 | nee | – |
| 8 | Economische analyses en prognoses | 17 004 | – | – | – | – | – | – | – |
| 9 | Voorzien in maatschappelijke behoefte aan statistieken | 192 269 | – | – | – | – | – | – | – |
| 10 | Elektronische communicatie en post | 119 030 | – | – | – | – | – | – | – |
| Niet-beleidsartikelen | | | | | | | | | |
| 21 | Algemeen | 110 217 | 1 | – | 1 | 148 | 150 | nee | – |
| 22 | Nominaal en onvoorzien | 0 | – | – | – | – | – | – | – |
| 23 | Afwikkeling oude verplichtingen | 1 524 | – | – | – | – | – | – | – |
| | Totaal | 8 967 872 | 6 883 | 1 942 | 12 092 | 148 | | | 0 |

¹ Uitsplitsing van het verantwoord bedrag naar uitgaven en ontvangsten vindt plaats in bijlagen B en C

| | | | |
|-----|--------------------------------|-----------|---|
| (1) | Totaal Uitgaven en Ontvangsten | 8 967 872 | Omvangsbasis uitgaven + ontvangsten |
| | Procentuele fout | 0,10% | Tolerantiegrens niet overschreden |
| | Procentuele onzekerheid | 0,14% | Tolerantiegrens niet overschreden |
| (2) | Totaal | 9 090 791 | Omvangsbasis uitgaven + ontvangsten + bijdrage(n) van derden baten-lastendiensten |
| | Procentuele fout | 0,12% | Tolerantiegrens niet overschreden |
| | Procentuele onzekerheid | 0,20% | Tolerantiegrens niet overschreden |

B. Uitgaven (€ x 1 000)

| Art. nr. | Omschrijving | Verantwoord bedrag | Fout | | Onzekerheid | | Totaal F + O | Tolerantie overschreden? | Onzekerheid over volledigheid |
|--|--|--------------------|-----------------------------------|----------------------|----------------|----------------------|--------------|--------------------------|-------------------------------|
| | | | Rechtmatigheid | Deugdelijke weergave | Rechtmatigheid | Deugdelijke weergave | | | |
| Beleidsartikelen | | | | | | | | | |
| 1 | Goed functionerende economie en markten in Nederland en Europa | 91 480 | 6 | – | – | – | 6 | nee | – |
| 2 | Een sterk innovatievermogen | 728 971 | 5 069 | – | 80 | – | 5 149 | nee | – |
| 3 | Een concurrerend ondernemingsklimaat | 372 707 | 1 807 | – | 12 011 | – | 13 818 | nee | – |
| 4 | Doelmatige en duurzame energiehuishouding | 1 082 797 | – | – | – | – | – | | – |
| 5 | Internationale economische betrekkingen | 130 470 | – | 1 942 | – | – | 1 942 | nee | – |
| 8 | Economische analyses en prognoses | 14 931 | – | – | – | – | – | | – |
| 9 | Voorzien in maatschappelijke behoefte aan statistieken | 192 269 | – | – | – | – | – | | – |
| 10 | Elektronische communicatie en post | 91 935 | – | – | – | – | – | | – |
| Niet-beleidsartikelen | | | | | | | | | |
| 21 | Algemeen | 103 360 | 1 | – | 1 | 148 | 150 | nee | – |
| 22 | Nominaal en onvoorzien | 0 | – | – | – | – | – | | – |
| 23 | Afwikkeling oude verplichtingen | 976 | – | – | – | – | – | | – |
| | Totaal | 2 809 896 | 6 883 | 1 942 | 12 092 | 148 | | | 0 |
| Individuele fouten in de deugdelijke weergave die de tolerantie overschrijden | | | | | | | | | |
| Art. nr. | Post | | Fout | | | | | | |
| | Totaal individuele fouten | | 0 | | | | | | |
| | Totaal uitgaven | 2 809 896 | | | | | | | |
| | Procentuele fout | 0,31% | Tolerantiegrens niet overschreden | | | | | | |
| | Procentuele onzekerheid | 0,44% | Tolerantiegrens niet overschreden | | | | | | |

D. Baten-lastendiensten (€ x 1 000)

| Art. nr. | Omschrijving | Verantwoord bedrag | Fout | | Onzekerheid | | Totaal F + O | Onzekerheid over volle- digheid |
|---------------|-----------------------------------|-----------------------|---------------------|-----------------------------------|---------------------|-------------------------|--------------|---------------------------------------|
| | | | Rechtma- tigheid | Deugdelijke weergave | Rechtma- tigheid | Deugdelijke weergave | | |
| Agentschap NL | | | | | | | | |
| ¹ | Baten | 280 810 | 1 574 | 199 | 5 315 | 635 | 7 723 | – |
| | Bijdrage moederdepartement | 179 864 | – | – | – | – | – | – |
| Telecom | | | | | | | | |
| | Baten | 34 368 | 6 | – | 81 | – | 87 | – |
| | Bijdrage moederdepartement | 12 395 | – | – | – | – | – | – |
| | Totaal baten | 315 178 | 1 580 | 199 | 5 396 | 635 | | – |
| | Totale baten baten-lastendiensten | 315 178 | | | | | | |
| | Procentuele fout | 0,56% | | Tolerantiegrens niet overschreden | | | | |
| | Procentuele onzekerheid | 1,91% | | Tolerantiegrens niet overschreden | | | | |

¹ De fouten worden (deels) veroorzaakt door onvolkomenheden in de bedrijfsvoering

E. Saldibalans (€ x 1 000)

| Art. nr. | Omschrijving | Verantwoord bedrag | Fout | | Onzekerheid | | Totaal F + O | Onzekerheid over volledigheid |
|---|--------------------------------------|-----------------------|-----------------------------------|----------------------|----------------|----------------------|--------------|----------------------------------|
| | | | Rechtmatigheid | Deugdelijke weergave | Rechtmatigheid | Deugdelijke weergave | | |
| 3 | Liquide middelen | 5 700 | - | - | - | - | - | - |
| 5 | Uitgaven buiten begrotingsverband | 12 100 | - | - | - | - | - | - |
| 6 | Ontvangsten buiten begrotingsverband | 47 100 | - | - | - | - | - | - |
| 7 | Openstaande rechten | 17 162 | - | - | - | - | - | - |
| 8 | Extra-comptabele vorderingen | 1 330 300 | 50 | 1 133 | - | - | 1 183 | - |
| 9 | Extra-comptabele schulden | 0 | - | - | - | - | - | - |
| 10 | Voorschotten | 6 722 100 | - | - | - | - | - | - |
| 11 | Garantieverplichtingen | 4 591 100 | - | 736 | - | - | 736 | - |
| 12 | Openstaande verplichtingen | 17 162 900 | - | 8 406 | - | 3 062 | 11 468 | - |
| 13 | Deelnemingen | 1 420 600 | - | - | - | - | - | - |
| | Totaal beoordeeld | 31 291 900 | 50 | 10 275 | - | 3 062 | | - |
| (De tolerantiegrens wordt afgeleid van totaal beoordeeld) | | | | | | | | |
| | Totaal saldibalans | 31 291 900 | | | | | | |
| | Procentuele fout | 0,3% | Tolerantiegrens overschreden | | | | | |
| | Procentuele onzekerheid | 0,1% | Tolerantiegrens niet overschreden | | | | | |

GEBRUIKTE AFKORTINGEN

| | |
|------|--|
| AAL | Audit Actielijst |
| AD | Auditdienst |
| AT | Agentschap Telecom |
| BAS | Basis Administratie Systeem |
| BZK | (Ministerie van) Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties |
| CW | Comptabiliteitswet (2001) |
| EFRO | Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling |
| EIM | Economisch Instituut voor het Midden- en kleinbedrijf |
| EL&I | (Ministerie van) Economische Zaken, Landbouw en Innovatie |
| EVD | Economische Voorlichtingsdienst |
| EZ | (Ministerie van) Economische Zaken |
| FES | Fonds economische structuurversterking |
| FEZ | (directie) Financieel-Economische Zaken |
| Fte | Full-time equivalenten |
| IEC | Inkoop Expertisecentrum |
| IKAP | Individuele Keuzen in het Arbeidspakket |
| LNV | (Ministerie van) Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit |
| NAP | Nationaal Actieplan |
| VKB | Veiligheid Kleine Bedrijven |

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

LITERATUUR

Algemene Rekenkamer (2010), *Rapport bij het Jaarverslag 2009, Ministerie van Economische Zaken*, Tweede Kamer, vergaderjaar 2009–2010, 32 360 XIII, nr. 2. Den Haag: Sdu.

Algemene Rekenkamer (2011). *Staat van de rijksverantwoording*, Tweede Kamer, vergaderjaar 2010–2011, 32 710. Den Haag: Sdu.

EIM (2009). Guido Brummelkamp, EIM. *Criminaliteitspreventie door kleine bedrijven, inspanningen van kleine bedrijven om criminaliteit te voorkomen en de mogelijkheden om hen daarbij te ondersteunen*. Zoetermeer, 2009.

EL&I (2011). *Slotwet en Jaarverslag van het Ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie*, Tweede Kamer, vergaderjaar 2010–2011, 32 710 (XIII), nr. 1. Den Haag: Sdu.

EZ (2009). *Vaststelling van de begrotingsstaten van het ministerie van Economische Zaken (XIII) voor het jaar 2010*, Tweede Kamer, vergaderjaar 2009–2010, 32 123, nrs. 1–2. Den Haag: Sdu.