
Vergaderjaar 2006–2007

31 031 D

**Jaarverslag en slotwet Fonds Economische
Structuurversterking 2006**

Nr. 2

**RAPPORT BIJ HET JAARVERSLAG 2006 VAN HET FONDS
ECONOMISCHE STRUCTUURVERSTERKING (D)**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 16 mei 2007

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

Algemene Rekenkamer

drs. Saskia J. Stuiveling,
president

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

Inhoud

	Oordelen en aanbevelingen	5
1	Inleiding	7
1.1	Over het Fonds Economische Structuurversterking (D)	7
1.2	Opzet onderzoek en wijze van rapporteren	8
2	Jaarverslag	9
2.1	Oordeel over de financiële informatie	9
2.2	Oordeel over de saldbalans en toelichting	9
2.3	Oordeel over de informatie over bedrijfsvoering	9
2.4	Oordeel over de informatie over beleid	10
3	Bedrijfsvoering	11
3.1	Aandachtspunten bedrijfsvoering	11
3.1.1	Kanttekeningen bij beheersstructuur	11
3.1.2	Tijdige aanlevering van verrekenstukken	12
3.1.3	Toezeggingen	12
3.1.4	Rechtmatigheid en FES-waardigheid	14
3.1.5	Administratieve verwerking	14
3.1.6	Administratieve organisatie	14
3.2	Ontwikkeling in de bedrijfsvoering	15
4	Reactie minister en nawoord Algemene Rekenkamer	16
4.1	Reactie minister van Economische Zaken	16
4.2	Nawoord Algemene Rekenkamer	16
Bijlage 1	Gebruikte afkortingen	18

OORDELEN EN AANBEVELINGEN

Oordeel over Jaarverslag 2006 en de bedrijfsvoering

Wij hebben vastgesteld dat het Jaarverslag 2006 van het Fonds Economische Structuurversterking (FES; begrotingsfonds D) voldoet aan de daaraan te stellen eisen.

Overzicht 1 Oordelen van de Algemene Rekenkamer over het Jaarverslag 2006 en de bedrijfsvoering van het Fonds Economische Structuurversterking

		Oordeel	Toelichting in
Jaarverslag	Financiële informatie	Voldoet	§ 2.1
	Saldibalans	Voldoet	§ 2.2
	Informatie over bedrijfsvoering	Voldoet	§ 2.3

De Staten-Generaal baseren de decharge aan ministers op de oordelen die in overzicht 1 staan.

Toelichting en aanbevelingen

Wij constateren ten opzichte van vorig jaar verbeteringen in de door ons geïdentificeerde aandachtspunten. In 2007 zal prioriteit moeten worden gegeven aan de volgende drie aandachtspunten.

Ruime normen voor uitgaven FES

De basis voor de uitgaven en ontvangsten van het FES is de FES-wet. De FES-wet bevat vrij algemeen geformuleerde criteria voor de besteding van FES-gelden. Welke projecten in aanmerking komen voor een bijdrage uit het FES wordt besloten in het kabinet. Deze besluiten worden door de FES-beheerders (de bewindslieden van Economische Zaken en van Financiën) nader uitgewerkt in toezeggingsbrieven aan de vakdepartementen. Vorig jaar hebben wij enkele kritische kanttekeningen geplaatst bij de helderheid en kwaliteit van de besluitvorming en de nadere uitwerking hiervan in de toezeggingsbrieven.

Dit jaar blijkt uit ons onderzoek dat de vastlegging van de besluitvorming van het kabinet deels is verbeterd. Ook hebben wij vastgesteld dat de kenmerkende passages uit de achterliggende stukken door de FES-beheerders correct zijn overgenomen in de toezeggingsbrieven. Deze verbeteringen laten echter onverlet dat de achterliggende informatie, waaronder de besluitvorming in de ministerraad en de vastlegging daarvan een knelpunt blijft. Deze is veelal summier en onvoldoende helder. Hierdoor is het moeilijk om te beoordelen of de projecten passen binnen het kader van de FES-wet en om vast te stellen dat de doelstelling wordt bereikt en op welke termijn het project moet zijn gerealiseerd. Dit leidt voor de betreffende toekenningen tot een ruime normering, met het risico dat hierdoor niet bedoelde uitgaven ten laste van het FES worden gefinancierd.

FES als instrument voor budgettaire sturing

In de huidige FES-wet is niet expliciet voorgeschreven om de FES-uitgaven in enig begrotingsjaar ook feitelijk te claimen overeenkomstig de realisaties van dat jaar. Indien bij een project over meerdere jaren zowel FES-waardige als niet FES-waardige uitgaven voorkomen, biedt dit aan ministeries de mogelijkheid om de belasting van de begroting te

beïnvloeden. Door uitgaven al dan niet ten laste van het FES te brengen kunnen deze namelijk eerder of later ten laste van de eigen begroting komen.

Voorfinanciering

Om projecten te versnellen in de tijd wordt via het FES geld beschikbaar gesteld dat in latere jaren door het ministerie wordt terugbetaald. Er is dan sprake van voorfinanciering. Wij constateren een toename van voorfinanciering vanuit het FES.

Wij hebben geconstateerd dat enkele toezeggingsbrieven die in 2006 zijn opgesteld ten behoeve van voorfinanciering geen terugbetalingsvoorwaarden bevatten. Het ontbreken van deze voorwaarden compliceert het beheer van de vorderingen. Bovendien kan dit manco ertoe leiden dat rijks gelden ondoelmatig worden gebruikt. In het Jaarverslag 2006 van het FES is geen informatie opgenomen over deze voorfinancieringen. De FES-beheerders hebben dit inmiddels onderkend en er wordt in overleg met de departementale auditdienst naar een oplossing gezocht.

Bovenstaande knelpunten hebben geen gevolgen voor ons oordeel over de bedrijfsvoering omdat de FES-beheerders inmiddels maatregelen treffen voor het beheer en de verantwoording van de voorfinanciering en het financieel belang hiervan in 2006 nog enigszins beperkt is. Voor de andere toegelichte punten geldt verder dat deze niet direct de FES-beheerders zijn aan te rekenen.

Aanbevelingen

Wij bevelen de FES-beheerders het volgende aan:

- Blijf aandacht vragen voor de kwaliteit van de besluitvorming in het kabinet. Duidelijk moet zijn voor welk doel, project en activiteiten de FES-bijdrage is bedoeld en welke voorwaarden hiervoor gelden. De projecten dienen meetbaar en tijdgebonden te zijn.
- Neem de stand en het verloop van de voorfinancieringen en de voorwaarden waartegen dit geschiedt op in de toelichting bij het jaarverslag teneinde meer inzicht te geven.
- Geef in de toezeggingsbrieven duidelijk aan welke terugbetalingsvoorwaarden van toepassing zijn.

1 INLEIDING

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

1.1 Over het Fonds Economische Structuurversterking (D)

Wij rapporteren per begrotingshoofdstuk over de resultaten van ons onderzoek. In totaal zijn er 25 begrotingshoofdstukken, waarvan 7 begrotingsfondsen. Dit rapport gaat over begrotingshoofdstuk D: het FES. De bewindslieden van Economische Zaken (EZ) en van Financiën dragen verantwoordelijkheid voor dit begrotingsfonds.

Het FES heeft als doel om investeringsprojecten te financieren die de economische structuur van Nederland versterken. Het fonds verstrekt bijdragen aan vakdepartementen voor de financiering van:

- a. investeringsprojecten van nationaal belang die tot doel hebben de economische structuur te versterken. Daarbij gaat het om projecten die betrekking hebben op:
 1. de verkeers- en vervoersinfrastructuur, waarbij het fonds ook kosten financiert die samenhangen met milieumaatregelen;
 2. de technologie-, telecommunicatie- en kennisinfrastructuur;
 3. bodemsanering, voor zover deze verband houdt met de projecten genoemd onder 1 of met bouwprojecten in de binnensteden;
 4. de stedelijke hoofdstructuur, voor zover die samenhangt en een functionele relatie heeft met de projecten genoemd onder 1;
 5. de ecologische hoofdstructuur, voor zover die een functionele relatie heeft met projecten genoemd onder 1;
- b. projecten in het kader van de investeringsimpuls, zoals bedoeld in de Voorjaarsnota 1993 (Kamerstukken II 1992/93, 23 100, nr. 1).

Ten laste van het fonds komen geen directe betalingen aan projecten. De feitelijke projectuitgaven worden verantwoord in de jaarverslagen van de vakdepartementen. Deze zijn verantwoordelijk voor de rechtmatigheid en doelmatigheid van de uitgaven die met de FES-bijdragen zijn gemoeid. In onderstaand overzicht geven wij een beschrijving van het FES aan de hand van een aantal kengetallen.

Het Fonds Economische Structuurversterking in 2006 in kengetallen

Totaal verplichtingen	n.v.t.
Totaal uitgaven	€ 2 309,0 miljoen
Totaal ontvangsten	€ 3 941,0 miljoen
Aantal begrotingsartikelen	3
waarvan beleidsartikel	0
waarvan niet-beleidsartikel	3

1.2 Opzet onderzoek en wijze van rapporteren

In onze brochure *Rechtmatig verantwoord; Het jaarlijkse rechtmatigheids-onderzoek van de Algemene Rekenkamer*¹ kunt u lezen hoe onze rapporten bij de jaarverslagen tot stand komen. Hieronder gaan wij kort in op onze wijze van rapporteren.

Uitzonderingsrapportage en tolerantiegrenzen

Het rapport bij het jaarverslag is een uitzonderingsrapportage: we melden alleen de fouten en onzekerheden in de financiële informatie die de tolerantiegrenzen overschrijden en de onvolkomenheden die wij constateren in de bedrijfsvoering. Onder «fouten» verstaan we financiële informatie die niet *rechtmatig is (het begrotingsgeld is niet volgens de regels uitgegeven) of die niet deugdelijk is weergegeven* (er is geen goede verantwoording afgelegd in het jaarverslag). Van «onzekerheden» spreken we wanneer we door onvolkomenheden in het financieel beheer niet kunnen vaststellen of er al dan niet sprake is van fouten.

¹ Zie www.rekenkamer.nl.

2 JAARVERSLAG

De Algemene Rekenkamer heeft het Jaarverslag 2006 van het FES beoordeeld.

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

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

2.1 Oordeel over de financiële informatie

De financiële informatie in het jaarverslag bestaat uit de uitgaven en ontvangsten in de verantwoordingsstaat en de toelichting daarbij.

De financiële informatie dient op grond van de Comptabiliteitswet 2001 (CW 2001):

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

Oordeel

De financiële informatie in het Jaarverslag 2006 van het FES voldoet aan de eisen die de CW 2001 stelt. De controle op de rechtmatigheid van de uitgaven en de ontvangsten ligt bij de departementen die ofwel bijdragen uit het FES ontvangen ofwel gelden aan het FES overdragen. Deze controle maakt deel uit van de accountantscontrole van deze departementen.

2.2 Oordeel over de saldibalans en toelichting

De saldibalans is een overzicht van de posten die aan het eind van het jaar nog openstaan en die naar het volgende jaar moeten worden meegenomen. Bij de saldibalans hoort een toelichting waarin nadere informatie wordt verstrekt over de afzonderlijke posten op deze balans.

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

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

Oordeel

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

2.3 Oordeel over de informatie over bedrijfsvoering

In het jaarverslag van FES is een bedrijfsvoeringsparagraaf opgenomen.

De bedrijfsvoeringsparagraaf in het Jaarverslag 2006

De bewindslieden van EZ en van Financiën (de FES-beheerders) verklaren dat in 2006 op een gestructureerde wijze aandacht is besteed aan het financieel beheer, het materieelbeheer en de daartoe behorende administraties van het FES. Ook constateren zij dat dit heeft geleid tot beheerste bedrijfsprocessen.

Verder geven zij aan:

- dat de controle op de rechtmatigheid van de uitgaven en de ontvangsten ligt bij de departementen die ofwel bijdragen uit het FES ontvangen ofwel gelden aan het FES overdragen. Deze controle maakt deel uit van de accountantscontrole van deze departementen. De controle richt zich op de financiële overzichten, die opgenomen zijn in de departementale jaarverslagen;
- dat de FES-beheerder ieder jaar in januari verrekenstukken ontvangt van de betrokken departementen. Deze stukken gaan over de project-uitgaven in het jaar daarvoor. De betrokken departementale auditdienst zet een medeparaaf op de verrekenstukken. Dit zorgt voor «assurance»;
- dat de FES-beheerder elk voorjaar van elk betrokken departement een verantwoording ontvangt over de FES-uitgaven in het jaar daarvoor. Deze verantwoording is voorzien van een specifieke accountantsverklaring van de desbetreffende departementale auditdienst.

Kenmerkend voor de bedrijfsvoeringsparagraaf van het FES is dat onrechtmatigheden en onzekerheden die zijn aangetroffen niet in deze bedrijfsvoeringsparagraaf tot uitdrukking komen. Hiervoor wordt in feite verwezen naar de bedrijfsvoeringsparagraaf van de departementen die gelden uit het FES ontvangen of gelden in het FES storten. De bedrijfsvoeringsparagraaf heeft in het algemeen het karakter van een uitzonderingsrapportage: de minister meldt alleen fouten en onzekerheden in de begrotingsuitvoering die de tolerantiegrenzen overschrijden.

Oordeel

De informatie over de bedrijfsvoering in het Jaarverslag 2006 van het FES is op deugdelijke wijze tot stand gekomen en voldoet aan de verslaggevingseisen.

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

2.4 Oordeel over de informatie over beleid

In het jaarverslag van het FES staat geen informatie over het gevoerde beleid. Volgens de gekozen systematiek is deze informatie opgenomen in de jaarverslagen van de departementen die een bijdrage uit het FES hebben ontvangen of gelden in het FES hebben gestort.

3 BEDRIJFSVOERING

Wij hebben de bedrijfsvoering van het FES onderzocht. Onder de bedrijfsvoering van het begrotingsfonds vallen alle bedrijfsprocessen die ervoor zorgen dat het fonds functioneert: het financieel beheer, de administratie en de informatievoorziening.

In § 3.1 beschrijven wij een aantal aandachtspunten voor de bedrijfsvoering en in § 3.2 schetsen we een beeld van de bedrijfsvoering.

3.1 Aandachtspunten bedrijfsvoering

Een aantal knelpunten van vorig jaar is inmiddels door maatregelen van de FES-beheerders opgelost. Dit geldt onder andere voor:

- de administratieve organisatie van de processen die de Interdepartementale Commissie Ruimtelijke Economie (ICRE) uitvoert: deze administratie is inmiddels geactualiseerd;
- de ontwikkeling van een standaardverantwoordingsmodel voor de vakdepartementen;
- de dossiervorming;
- de afspraken over een tijdige ontvangst van informatie van het Ministerie van Financiën.

Daarnaast heeft de FES-beheerder het initiatief genomen om de afspraken met het Ministerie van Verkeer en Waterstaat te evalueren en te verbeteren. De FES-beheerder legt de uitkomsten van dit overleg en de nadere afspraken vast in een voorstel, dat hij vervolgens voorlegt aan de ministerraad.

In de navolgende paragrafen gaan wij in op de nog niet opgeloste aandachtspunten in het beheer van het begrotingsfonds.

3.1.1 Kanttekeningen bij beheersstructuur

De basis voor de uitgaven en ontvangsten van het FES is de FES-wet. De criteria in deze wet zijn vrij algemeen geformuleerd.

Over de besteding van gelden in het fonds vindt besluitvorming plaats in het kabinet. Als voorportaal van de besluitvorming in het kabinet toetsen de ICRE en de Commissie voor Wetenschap, Technologie en Innovatie de FES-waardigheid van de projecten. Het kabinet besluit uiteindelijk welke projecten binnen de FES-wet vallen en stelt de toekenning vast van de bijdragen uit het FES aan de departementen. Vervolgens legt de FES-beheerder deze toekenning vast in een toezeggingsbrief. De departementen die bijdragen uit het FES ontvangen, zijn verantwoordelijk voor de verdere invulling van alle VBTB-elementen.

De controle op de rechtmatigheid van de uitgaven en de ontvangsten ligt bij de departementen die ofwel bijdragen uit het FES ontvangen ofwel gelden aan het FES overdragen. Deze controle maakt deel uit van hun eigen accountantscontrole. Deze systematiek impliceert dat het desbetreffende departement ook de nadere onderbouwing, raming en verantwoording van de bijdragen uitvoert, bijvoorbeeld richting Tweede Kamer. Uiteindelijk toetst de desbetreffende departementale auditdienst of de gedane uitgaven passen binnen de kabinetsbesluitvorming die is beschreven in de toezeggingsbrief.

In ons rapport bij het Jaarverslag 2005 van het FES hebben wij enkele kritische kanttekeningen geplaatst bij bovenstaande beheersstructuur, zoals:

- De criteria van de FES-wet zijn vrij algemeen geformuleerd.
- Het kabinet geeft aan dat het kiest voor een brede toepassing van het FES als het gaat om de aard van de projecten.
- De huidige FES-wet schrijft niet expliciet voor om de FES-uitgaven in enig begrotingsjaar ook feitelijk te claimen overeenkomstig de realisaties van dat jaar. Indien bij een project over meerdere jaren zowel FES-waardige als niet FES-waardige uitgaven voorkomen, dan biedt dit aan ministeries de mogelijkheid om de belasting van de begroting te beïnvloeden. Door uitgaven al dan niet ten laste van het FES te brengen kunnen deze namelijk eerder of later ten laste van de eigen begroting komen.

3.1.2 Tijdige aanlevering van verrekenstukken

Voor de jaarlijkse verrekening van de bijdragen moeten de vakdepartementen aan het eind van het jaar of uiterlijk in januari van het volgende jaar verrekenstukken opstellen met een paraaf van de auditdienst. Met deze paraaf geeft de auditdienst aan of de bedragen die in het verrekenstuk en de bijlagen zijn opgenomen, overeenstemmen met de administratie van het betrokken begrotingshoofdstuk. Daarbij gaat de auditdienst uit van het moment waarop het verrekenstuk is opgesteld.

In 2006 hebben de departementen hun verrekenstukken tijdig ingediend. Ook zijn alle stukken voorzien van een paraaf van de departementale accountantsdienst. De auditdienst van het Ministerie van EZ heeft wel geconstateerd dat de auditdiensten van de departementen in sommige gevallen niet tijdig een medeparaaf hebben verleend.

Vorig jaar constateerden wij problemen rond de opgaven die het Ministerie van Financiën had gedaan over de verkoopopbrengsten van onder andere staatsdeelnemingen. Wij hebben er toen op aangedrongen om maatregelen te nemen om deze problemen te voorkomen. De FES-beheerders hebben deze aanbevelingen opgevolgd. De afspraken die hij met het Ministerie van Financiën heeft gemaakt, heeft hij vastgelegd in een brief.

3.1.3 Toezeggingen

Net als vorig jaar hebben wij in ons onderzoek aandacht besteed aan de toezeggingen. Daarbij vinden we het van belang dat in de toezeggingen brieven helder vastligt om welke projecten het gaat en welke doelen en voorwaarden daaraan zijn verbonden. Hieronder beschrijven we de stand van zaken op dit gebied.

Vastlegging besluitvorming en toezeggingen

In 2005 heeft de auditdienst van het Ministerie van EZ onderzoek gedaan naar de vastlegging van de besluitvorming over de FES-projecten. De auditdienst stelde toen vast dat de FES-beheerders de kenmerkende passages uit de achterliggende stukken correct hadden overgenomen in de toezeggingen brieven. Deze brieven waren echter wel vaak vrij summier en niet altijd helder. Ook was de omschrijving van de desbetreffende projecten niet altijd helder. Bovendien ontbraken vaak specifieke voorwaarden.

In 2005 waarschuwde de Algemene Rekenkamer dat deze tekortkomingen in de vastlegging zouden leiden tot een te ruime normering. We gaven aan dat hierdoor het risico bestond dat uitgaven die niet FES-waardig waren toch uit het FES zouden worden gefinancierd. Dit risico bestaat naar onze mening nog steeds. De besluitvorming van het kabinet die wordt vastgelegd in de toezeggingsbrieven blijft daarom een punt van aandacht. Daarbij zijn we van oordeel dat uit de toezeggingsbrief duidelijk moet blijken om welk project het gaat, welke doelen zijn gesteld, welke activiteiten het betreft en welke nadere voorwaarden zijn gesteld.

Dit jaar hebben wij geconstateerd dat de vastlegging van de besluitvorming van het kabinet deels is verbeterd en heeft geleid tot specifieke, nauw omschreven FES-voorstellen. Het komt echter nog steeds voor dat de besluitvorming te globaal van aard is en dat er nog een nadere uitwerking nodig is. Dit geldt met name voor de aspecten meetbaar en tijdgebonden. Hierdoor ontbreekt de basis om te beoordelen of de projecten passen binnen het kader van de FES-wet en hoe kan worden vastgesteld dat de doelstelling is bereikt.

Als reactie op opmerkingen ter zake van de auditdienst van het Ministerie van EZ geeft de FES-beheerder aan dat het inherent is aan het karakter van het FES dat projecten op het moment van besluitvorming nog niet altijd volledig zijn uitgewerkt. Volgens de FES-beheerders is het de verantwoordelijkheid van de vakdepartementen om de FES-uitgaven conform de VBTB-systematiek nader uit te werken.

Toezeggingen aan het Ministerie van Verkeer en Waterstaat

In het Rapport bij het jaarverslag 2005 heeft de Algemene Rekenkamer opmerkingen gemaakt over de specifieke afspraken die gelden voor de bijdragen uit het FES aan de begroting van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat (VenW) en het Infrastructuurfonds. De auditdienst van het Ministerie van EZ adviseerde toen om de afwijkende afspraken te evalueren. Ook raadde de auditdienst aan om te beoordelen in hoeverre de gebruikte verantwoordingswijze voldoet aan de wenselijke «assurance» over de juiste besteding van de FES-gelden.

De FES-beheerder en het Ministerie van VenW hebben hierover overleg gevoerd. Dit heeft geresulteerd in een voorstel om in de toekomst te komen tot een heldere wijze van verantwoording. Verder heeft de studiegroep Begrotingsruimte geadviseerd om het FES-bruggetje¹ af te schaffen.

Toezeggingen voor voorfinancieringen

In 2006 is een aantal toezeggingen gedaan voor voorfinancieringen. Het gaat hier om uitgaven die de ministeries voor latere jaren hadden gepland. Door ze met geld uit het FES te financieren, kunnen de ministeries deze uitgaven naar voren halen. In de toekomst vloeien deze gelden in het FES terug via de begrotingen van de betrokken ministeries. Het betreft hier (in elk geval) de onderstaande toezeggingen (bedragen x € 1 000):

¹ De bijdrage aan het Infrastructuurfonds voor reeds bestaande FES-waardige projecten die voorheen ten laste van de reguliere rijksbegroting werden gefinancierd.

Project	Ministerie	Toegezegde bedragen	Retour in volgende jaren	Uiteindelijk saldo
Respiratoir syncytieel virus	VWS	27 900	27 900	0
Impuls veterinaire aviaire influenza	LNV	15 000	5 000	10 000
Beelden voor de toekomst	OCW	154 248	62 248	90 000
Versnelling hoofdwegen	VenW	362 000	362 000	0
Beheer en onderhoud weg en spoor	VenW	68 000	68 000	0
Waterveiligheid	VenW	109 176	109 176	0
Zwakke schakels kust	VenW	177 000	177 000	0

In de betreffende toezeggingsbrieven zijn geen voorwaarden overeengekomen voor de terugbetaling, behalve over het jaar waarin dat moet gebeuren. Bij de eerste drie projecten is wel opgenomen dat de FES-beheerders te zijner tijd nadere regels zullen stellen om de terugbetaling technisch vorm te geven.

3.1.4 Rechtmatigheid en FES-waardigheid

De auditdienst van het Ministerie van EZ heeft verklaard dat de financiële overzichten in het jaarverslag 2006 van het FES een getrouw beeld geven van de uitkomsten van de begrotingsuitvoering van het FES over 2006 in overeenstemming met de CW 2001 en de daaruit voortvloeiende regelgeving. In afwijking van artikel 66, lid 1 van de Comptabiliteitswet 2001 heeft de auditdienst de rechtmatigheid van de ontvangsten en uitgaven niet gecontroleerd. Deze rechtmatigheid is onderdeel van de controle van de jaarrekening van de departementen.

Standaardmodel voor de financiële verantwoording

Het advies van de auditdienst uit 2005 om een standaardmodel te gebruiken voor de financiële verantwoording is inmiddels door de FES-beheerder overgenomen en aan de departementen voorgeschreven.

3.1.5 Administratieve verwerking

De FES-beheerder voert de administratie van het FES in Excel. Conform artikel 4 lid 4 van de FES-wet worden de begroting en de financiële verantwoording van het fonds uitsluitend op kasbasis gepresenteerd. Dit in afwijking van artikel 2, derde lid, en artikel 52, eerste lid, van de Comptabiliteitswet 2001.

In 2006 heeft de FES-beheerder de administratie in Excel correct gevoerd. Ook heeft hij in de Excel administratie de toezeggingen bijgehouden. Deze worden inzichtelijk gemaakt in bijlage 1 bij het jaarverslag 2006 van het FES. De auditdienst adviseert om een vorderingenadministratie in te richten voor de terugbetalingsverplichtingen.

Vanaf 2007 worden de ramingen ingebracht in het Interdepartementaal Budgettair Overlegsysteem. Ook zal naar verwachting medio 2007 een SAP-module voor het overige deel van de administratie ingevoerd worden. De auditdienst zal op de conversie een EDP-audit uitvoeren.

3.1.6 Administratieve organisatie

De beschrijving van de administratieve organisatie van het FES is gewijzigd. Op 17 januari 2007 heeft de directeur FEZ de nieuwe beschrijving vastgesteld. Hierin is uitvoeriger aandacht besteed aan processen die de ICRE moet uitvoeren.

Ook de dossiervorming is verbeterd, onder andere door het gebruik van een checklist voor het bewaken van de volledigheid van de dossiers.

3.2 Ontwikkeling in de bedrijfsvoering

Er zijn ten opzichte van vorig jaar verbeteringen aangebracht in de in § 3.1 toegelichte aandachtspunten.

In de bedrijfsvoeringsparagraaf van het FES is geen verslag gedaan van opmerkelijke zaken in de rechtmatigheid. De FES-beheerders geven aan dat de controle op de rechtmatigheid van de uitgaven en de ontvangsten ligt bij de departementen die bijdragen uit het FES ontvangen of gelden aan het FES overdragen. Deze controle is een onderdeel van de accountantscontrole van de financiële overzichten, die deel uitmaken van de jaarverslagen van de desbetreffende departementen.

De auditdienst van het Ministerie van EZ heeft geadviseerd om te onderzoeken of het mogelijk is om in de bedrijfsvoeringsparagraaf van de departementen expliciet een uitspraak op te nemen over de rechtmatigheid en de FES-waardigheid van de gerealiseerde uitgaven, zodat afzonderlijke accountantsverklaringen hierover overbodig worden. Wij ondersteunen dit voorstel.

4 REACTIE MINISTER EN NAWOORD REKENKAMER

4.1 Reactie minister van Economische Zaken

De minister van EZ heeft op 27 april 2007 mede namens de minister van Financiën als medebeheerder, gereageerd op ons onderzoek naar het Jaarverslag 2006 van het FES. Hieronder volgt een samenvatting van haar reactie. Een integrale weergave van de reactie is te vinden op de website van de Algemene Rekenkamer, www.rekenkamer.nl.

Het verheugt de minister te constateren dat de Algemene Rekenkamer bevestigt dat het jaarverslag 2006 van het FES voldoet aan de gestelde eisen, dat er sprake is van een correct financieel beheer en een goede administratie en dat op diverse aspecten in 2006 vooruitgang is geboekt. De minister geeft een reactie op de drie aanbevelingen uit ons onderzoek.

Besluitvorming over de FES-gelden

De minister geeft aan dat er in de afgelopen jaar veel aandacht is besteed aan de kwaliteit van de besluitvorming in het kabinet en dat hierin verbeteringen zijn gerealiseerd. In een aantal gevallen is de besluitvorming in het kabinet volgens de minister echter globaler van aard geweest («enveloppen»). Dat is vervolgens, indien mogelijk, ondervangen door op een later tijdstip specifieke projecten die uit een «enveloppe» worden gefinancierd alsnog voor te leggen aan de ministerraad. Verder wijst de minister erop dat het de verantwoordelijkheid van de vakdepartementen is om de FES-uitgaven conform de VBTB-systematiek nader uit te werken in hun begrotingen met bijbehorende prestatie-indicatoren en streefwaarden. De minister zal ook in de toekomst aandacht blijven vragen voor de kwaliteit van de besluitvorming.

Voorfinancieringen en toelichting in jaarverslag

De minister neemt de aanbeveling ter harte om de stand en het verloop van de voorfinancieringen en de voorwaarden daarvan op te nemen in de toelichting bij het jaarverslag. Zij zal dit als FES-beheerder samen met de auditdienst oplossen.

Voorfinancieringen en toezeggingsbrieven

Bij de aanbeveling om in de toezeggingsbrieven duidelijk aan te geven welke terugbetalingsvoorwaarden van toepassing zijn, merkt de minister op dat er geen sprake van is dat terugbetaling niet plaats hoeft te vinden. Conform de besluitvorming van de ministerraad maakt de terugbetaling van de middelen deel uit van de meerjarige ramingen op de Rijksbegroting. De terugbetalingen hebben derhalve een verplichtend karakter.

4.2 Nawoord Algemene Rekenkamer

Wij onderkennen dat er verbeteringen zijn aangebracht in het besluitvormingsproces over FES-gelden en zijn positief over de toezegging van de minister om hiervoor aandacht te blijven vragen.

Wij onderkennen dat het verder invullen van de VBTB-elementen de verantwoordelijkheid van de departementen is die een bijdrage uit het FES ontvangen, maar wijzen er wederom op dat de FES-waardigheid van de bijdragen uit het FES pas voldoende is gewaarborgd indien de gehele keten van voorbereiding, besluitvorming, bijdrage, uitvoering tot en met verantwoording transparant en toetsbaar is.

De opmerking van de minister dat er geen sprake van is dat terugbetaling niet plaats hoeft te vinden is correct. Wij achten het echter van belang dat ook andere voorwaarden, zoals de te vergoeden rente, in de toezeggingen-brieven worden opgenomen.

Wij vinden het positief dat de minister naar een oplossing zal zoeken om het verloop van de voorfinancieringen en de voorwaarden daarbij op te nemen in de toelichting bij het jaarverslag.

CW 2001	Comptabiliteitswet 2001
EZ	(Ministerie van) Economische Zaken
FES	Fonds Economische Structuurversterking
ICRE	Interdepartementale Commissie Ruimtelijke Economie
H&I	Herstel en Inrichting Rijkswateren
LNV	(Ministerie van) Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit
OCW	(Ministerie van) Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
VBTB	Van Beleidsbegroting Tot Beleidsverantwoording
VenW	(Ministerie van) Verkeer en Waterstaat